



Regione Emilia-Romagna

Assemblea Legislativa

Servizio Istituti di Garanzia

Servizio Relazioni Esterne

Gli Istituti di Garanzia nella regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale

Esame comparato di:

**Consulta Statutaria - Garante regionale per
l'infanzia e l'adolescenza - Garante dei diritti
delle persone private della libertà personale**

Gli Istituti di Garanzia nella regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale

Esame comparato di:

**Consulta Statutaria - Garante regionale per
l'infanzia e l'adolescenza - Garante dei diritti
delle persone private della libertà personale**

Elaborato a cura di:

Antonella Cavallucci ed **Eloisa Cremaschi**

Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna - Servizio Istituti di Garanzia

Nota introduttiva del Difensore civico della Regione Emilia-Romagna

Un tirocinio formativo, impegnato e ben seguito, ha prodotto una ricerca che merita di essere diffusa e tenuta aggiornata.

Contiene una descrizione degli istituti di garanzia nella Regione Emilia-Romagna, che si aggiungono a quelli già esistenti e, in particolare, alla Difesa civica. Si illustrano le normative inerenti il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, la Consulta di garanzia statutaria.

Di grande interesse è il raffronto con analoghe figure previste da altre Regioni. Diverse sono caratteristiche e modalità di funzionamento, differente è lo stato di attuazione degli istituti stessi.

È un contributo di conoscenza e confronto particolarmente utile nel momento attuale di mutamento nella pubblica amministrazione e nella gestione dei servizi pubblici.

Le realtà regionali ne sono pienamente coinvolte e protagoniste. La riflessione sul ruolo e attività delle figure di garanzia attivate e previste è una componente non irrilevante di questi processi.

Daniele Lugli

Rinnovate forme di cittadinanza

5

/ Gli Istituti di Garanzia nella regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale

Da alcuni anni l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, conformemente a quanto previsto dallo Statuto, ha intrapreso un percorso di avvicinamento con il mondo dell'Università e della Scuola. Nello Statuto della Regione Emilia-Romagna al Titolo VI - Il sistema amministrativo regionale - l'art. 57 "Rapporti con Università e Scuola" recita infatti: *"La Regione sostiene la promozione e la qualificazione delle Università e delle Istituzioni scolastiche. Nel rispetto delle reciproche autonomie e nell'ambito delle proprie competenze, l'Assemblea legislativa promuove la collaborazione e definisce i rapporti con le e le Istituzioni scolastiche"*.

In tal senso il Servizio Comunicazione, Relazioni esterne e Cerimoniale ha coordinato e curato direttamente una molteplicità di iniziative, attività strutturate e strumenti integrati di comunicazione e partecipazione, tra i quali: mostre itineranti come "p'Arte d'Europa", portali come "Studenti&cittadini", progetti di e-democracy come "Partecipa.net", pubblicazioni, laboratori e convegni. Il Servizio favorisce inoltre la realizzazione, presso le strutture organizzative dell'Assemblea legislativa, di tirocini formativi e di orientamento ed iniziative di alternanza studio-lavoro.

L'attivazione di differenziate esperienze di formazione alla cittadinanza per gli studenti, nonché di orientamento professionale per quelli universitari, ha favorito l'incontro, il dialogo e la collaborazione tra gli studenti stessi e figure appartenenti ai mondi della Scuola e dell'Università, a diverse istituzioni tra le quali, appunto, il "parlamento" che ha maggiore prossimità con i cittadini, l'Assemblea legislativa.

Presso i diversi Servizi dell'Assemblea legislativa, tali esperienze hanno più volte stimolato processi di comprensione, forme di arricchimento, risultati anche tangibili di crescita culturale. Tutto ciò non ha riguardato solo le persone direttamente coinvolte ma, a cascata, anche svariati soggetti con i quali l'Assemblea si rapporta e interagisce.

Proprio dall'impegno di studio e ricerca di una tirocinante, che ha compiuto una esperienza di tirocinio presso il Servizio Istituti di Garanzia, e dalla collaborazione con la sua tutor interna scaturisce la presente pubblicazione che, in primo luogo, appare quanto mai utile proprio per altri studenti, insegnanti, addetti ai lavori, nonché per i cittadini.

Augurando una proficua lettura, desidero quindi ringraziare sia i colleghi del Servizio Istituti di Garanzia, che hanno reso possibile la pubblicazione, sia l'autrice che non ha fatto mancare la disponibilità a collaborare. Un ringraziamento sentito va anche alla Presidente dell'Assemblea legislativa, Monica Donini, che ha dato l'impulso strategico per lo sviluppo delle relazioni con il mondo della Scuola e dell'Università e voluto tutte le iniziative più significative realizzate nel corso dell'ottava legislatura. Non da ultimo ringrazio il Direttore Generale dell'Assemblea legislativa, Luigi Benedetti, che ha sostenuto tali iniziative e facilitato le forme di integrazione necessarie con atteggiamento innovativo e di fiducia.

Come per tutte le figure citate, a partire da curatori, tutor e autori, mi piace immaginare che anche i lettori di questo libro vorranno fare parte di quella speciale categoria del genere umano che pensa, sente e vuole le trasformazioni e che costruisce il futuro. Dentro e fuori le istituzioni, di queste persone, che si impegnano per conoscere e riflettere insieme, che si entusiasmano nello scambiare e condividere, che realizzano azioni, che aggiungono valore, c'è un gran bisogno.

Auspico quindi che rinnovate forme di cittadinanza, così come nuovi modi di essere nel pubblico impiego possano scaturire da questo contributo che ha due pregi sostanziali. Dimostra come sia possibile trovare una chiave per rinnovare il rapporto tra istituzioni e con i cittadini. Tocca un punto primario della consapevolezza e dell'esercizio di diritti e di responsabilità come quelli di informarsi, essere informato, informare, partecipare.

Patrizia Comi

*Responsabile Relazioni Esterne
dell'Assemblea legislativa*

Premessa metodologica

L'elaborato rappresenta il punto di arrivo di un progetto formativo attivato presso il Servizio Istituti di Garanzia in collaborazione con il Servizio Comunicazioni Relazioni Esterne e Cerimoniale dell'Assemblea Legislativa.

I tirocinio, che prende le mosse dalla convenzione stipulata tra l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna e l'Associazione Studi Parlamentari di Firenze, aveva come obiettivo iniziale quello di attuare uno studio comparato dei vari Istituti di Garanzia partendo dalla realtà della Regione Emilia-Romagna.

La trattazione ha però messo in luce la necessità di andare oltre il semplice dato testuale e la mera attività di studio basata sugli atti normativi. È emersa, infatti, sin da subito la profonda attualità dei temi affrontati e l'esigenza di un confronto diretto con altre realtà regionali che ha portato a colloqui con funzionari e responsabili delle strutture di altri ambiti regionali.

Si è avuto, quindi, modo di riscontrare direttamente l'esigenza di porre in essere azioni condivise e l'esistenza di una necessità diffusa di un confronto finalizzato soprattutto ad avvalersi della preziosa esperienza maturata sul campo da quelle amministrazioni in cui tali Istituti sono consolidati nel tempo. In particolare ciò è emerso con riferimento a quelle regioni che ad oggi non hanno ancora previsto la creazione di alcuni Istituti di Garanzia, quali appunto la Consulta statutaria, il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, o in cui tali Istituti sono in procinto di insediarsi.

La predisposizione di una pubblicazione a carattere comparativo e di analisi rappresenta, pertanto, il primo fondamentale passaggio per affrontare a livello nazionale un discorso che porti alla redazione di indicatori comuni, come già avviene per la figura del Difensore Civico e per rispondere alla crescente esigenza di confronto.

Vito Pierro

Responsabile Servizio

Istituti di Garanzia

Sommario

Capitolo 1: Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

I.	Introduzione	pag.	17
II.	Composizione	“	19
III.	Sede	“	20
IV.	Requisiti per l'accesso alla carica	“	20
V.	Modalità di elezione	“	23
VI.	Durata carica	“	24
VII.	Rapporti con altri organi e/o istituzioni	“	24
VIII.	Funzioni	“	25
IX.	Pubblicità	“	29
X.	Il Garante come esperienza concreta: considerazioni generali	“	30
X. 1	La figura del Garante	“	31
X. 2	La struttura dell'Ufficio	“	34
X. 3	Esame delle segnalazioni pervenute all'Ufficio	“	38
X. 4	Attività svolte dall'Ufficio	“	47

Capitolo 2: Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

I.	Introduzione	“	63
II.	Composizione	“	65
III.	Sede e struttura	“	65
IV.	Requisiti per l'accesso alla carica	“	66
V.	Modalità di elezione	“	68

VI.	Durata della carica	pag.	69
VII.	Destinatari della tutela	“	69
VIII.	Funzioni	“	70
IX.	Rapporti con altri organi e/o istituzioni	“	73
X.	Pubblicità	“	73
XI.	Il Garante come esperienza pratica: considerazioni generali	“	75
XI.1	La figura del Garante	“	75
XI.2	La struttura dell'Ufficio	“	76
XI.3	Attività svolta dall'Ufficio	“	76
XI.4	L'attribuzione delle funzioni del garante di Difensore civico	“	78

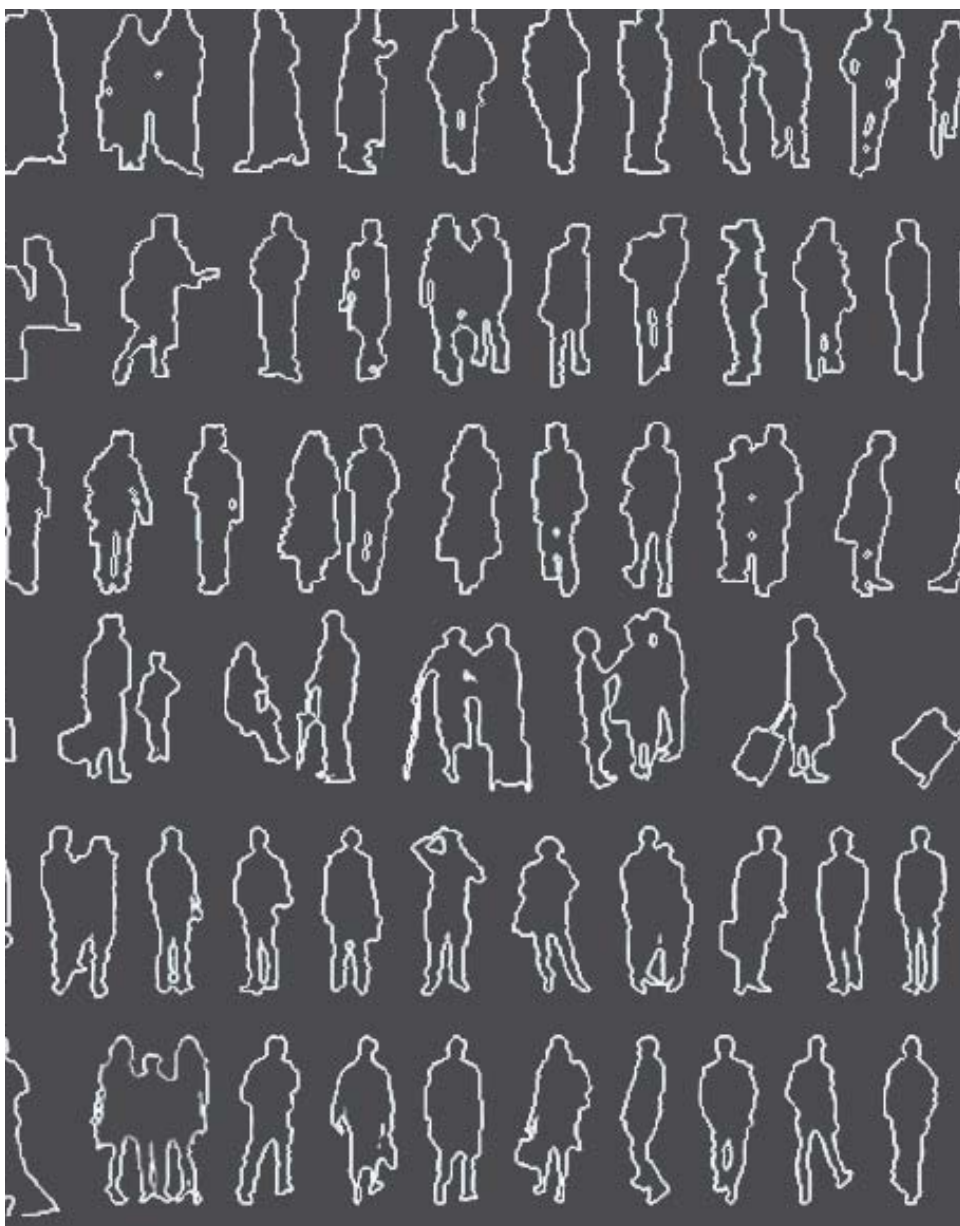
Capitolo 3: Gli organi regionali di garanzia statutaria

I.	Introduzione	“	85
II.	Composizione	“	87
III.	Requisiti per l'elezione	“	88
IV.	Durata	“	91
V.	Funzioni	“	92
VI.	Soggetti legittimati ad adire l'organo	“	95
VII.	Effetti delle pronunce	“	96
VIII.	Il ruolo degli organi di garanzia statutaria nella giurisprudenza della Corte Costituzionale	“	99
IX.	Il caso Liguria	“	104
X.	Il caso Piemonte	“	104

Allegati

<i>Allegato 1:</i>	Delibera regione Liguria 20.09.2007	pag.	109
<i>Allegato 2:</i>	Delibera regione Liguria 21.11.2007	“	115
<i>Allegato 3:</i>	Delibera regione Piemonte n. 35/2008	“	117





Capitolo 1

Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

I. Introduzione

Nonostante l'impegno assunto dall'Italia in varie occasioni, in particolare attraverso la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del fanciullo, manca ad oggi un'istituzione nazionale indipendente a garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Va comunque segnalato che l'attuale Ministro per le Pari Opportunità, on. Carfagna, ha presentato un Disegno di Legge per l'istituzione del Garante nazionale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 2008.

Tale istituzione è prevista dalla Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e la sua assenza è stata di recente rilevata dal Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia. Ad onor del vero occorre dare atto del fatto che nelle ultime due legislature sono state presentate numerose proposte di legge su questa materia. Un, seppur marginale, passo in avanti è stato fatto il 4 aprile 2007, data di approvazione alla Camera del DDL C626 - ora DDL S 1463 denominato "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale". In occasione, infatti, della presentazione della candidatura dell'Italia a membro del nuovo Consiglio Onu per i diritti umani, il nostro paese si è assunto l'impegno dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di provvedere all'istituzione di tale Commissione.

Da quel momento è sorta la necessità di rilanciare lo sviluppo di un sistema nazionale di garanzia dei diritti dei minori d'età, partendo dalle elaborazioni presenti e con un occhio all'ambito comunitario, ma soprattutto all'esperienza maturata a livello regionale.

In tale ambito, infatti, contrariamente a quanto avvenuto sul piano nazionale, si è assistito all'approvazione di diverse leggi istitutive dei Garanti, difensori o Tutori per l'infanzia o di un

ufficio, commissione o struttura con compiti analoghi di promozione o tutela dell'infanzia.

A tale proposito si riporta di seguito un prospetto relativo all'attuale disciplina di tale organo nelle varie regioni italiane:

Puglia: articolo 30 legge regionale n. 19 del 10 luglio 2006

Calabria: legge regionale n. 28 del 12 novembre 2004

Abruzzo: legge regionale n. 46 del 2 giugno 1988

Emilia-Romagna: articolo 71 dello Statuto e legge regionale n. 9 del 17 febbraio 2005

Liguria: articolo 30 legge n. 12 del 24 maggio 2006 e legge n. 9 del 16 marzo 2007

Lazio: legge regionale n. 38 del 28 ottobre 2002

Basilicata: legge regionale n. 1 del 2 gennaio 2003

Friuli Venezia Giulia: articolo 19 e segg. legge regionale n. 49 del 24 giugno 2003

Marche: articolo 53 dello Statuto e legge regionale n. 18 del 15 ottobre 2002

Molise: legge regionale n. 32 del 2 ottobre 2006

Provincia autonoma di Trento: legge provinciale n. 10 del 3 aprile 2007

Campania: legge regionale n. 17 del 24 luglio 2006

Veneto: legge regionale n. 42 del 9 agosto 1988

Umbria: articolo 11 legge regionale n. 3 del 23 gennaio 1997

La semplice lettura di questi atti normativi mette subito in evidenza la diversa denominazione che tale organo assume nelle varie regioni.

Si parla di "Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva" in Umbria; di "Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori" in Abruzzo e Basilicata, di "Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori" in Veneto, di "Garante dell'infanzia e dell'adolescenza" in Campania, Trentino Alto Adige, e Lazio, di

“Garante per l’infanzia e l’adolescenza” nelle Marche, di “Garante regionale dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” in Liguria, di “Garante regionale per l’Infanzia e l’adolescenza” in Emilia-Romagna e di “Tutore pubblico dei minori” in Molise e Friuli Venezia Giulia. Nonostante la diversa denominazione, si afferma in tutti gli ambiti regionali una comune definizione di organo di garanzia indipendente e autonomo con finalità di tutela dei diritti sia individuali che collettivi dei minori attraverso azioni positive.

Al fine di garantire tali prerogative di indipendenza e autonomia, pressoché tutte le regioni contemplano delle ipotesi di incompatibilità tra la carica di tutore e altre cariche che possono compromettere l’indipendenza e la serenità di giudizio. Tale previsione non è contenuta nelle fonti regionali della Basilicata, dell’Abruzzo e della Puglia probabilmente in considerazione della particolare composizione che tale organo assume in tali ambiti regionali, di cui si dirà oltre.

Giova sin da ora precisare che solo alcune regioni hanno nella pratica provveduto alla nomina del Garante: trattasi, infatti, di una realtà operativa a talvolta consolidata nelle Marche, in Veneto, in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio.

II. Composizione

In quasi tutte le realtà regionali tale organo è concepito come autorità monocratica con due eccezioni: la Basilicata e l’Abruzzo. La Basilicata ha, infatti, previsto l’istituzione di una Consulta e l’Abruzzo, tramite apposita convenzione, ha conferito una delega al Comitato italiano per l’UNICEF. Posizione analoga è quella assunta dalla Puglia la cui legge regionale parla di Garante (organo monocratico) per poi precisare che la Presidenza dell’Ufficio è assegnata al Rappresentante Regionale pro tempore dell’UNICEF e dall’Umbria la cui legge regionale sopra richiamata parla di centro regionale, alludendo probabilmente ad un organo di natura collegiale.

III. Sede

L'Ufficio del Garante ha, nella maggior parte dei casi, sede presso il Consiglio regionale; nel caso del Trentino Alto Adige è istituito presso il Consiglio provinciale di Trento, nelle Marche e nell'Umbria l'insediamento è previsto presso la Giunta regionale.

Varie leggi regionali contemplano espressamente la possibilità per l'organo di operare in sedi decentrate per il tramite di strutture regionali e/o provinciali (Calabria, Trentino Alto Adige, Molise, Liguria, Lazio, Veneto).

In generale è prevista per tale organo l'istituzione di una sua apposita struttura con una sola eccezione: la legge regionale dell'Emilia-Romagna prevede che il Garante si avvalga della struttura del Difensore Civico. Disposizione simile è contenuta anche nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia dove è contemplata l'ipotesi di valutare, nei limiti del possibile, l'utilizzo della stessa struttura del Difensore. La stessa legge prevedeva, inoltre, che fino all'effettiva entrata in vigore dell'Ufficio le competenze venissero esercitate dal Difensore. Tali disposizioni devono ad oggi ritenersi del tutto superate: posto che, come si diceva sopra, il Friuli Venezia Giulia è una delle poche regioni in cui tale organo è operativo, l'analisi di tale realtà regionale mette in luce come le funzioni sino esercitate dal garante il quale si avvale di una struttura differente ed autonoma rispetto a quella del Difensore.

IV. Requisiti per l'accesso alla carica

In ordine ai requisiti per l'elezione essi sono i più vari: è però possibile individuarne alcuni che ricorrono in più regioni.

Il possesso di un diploma di laurea è una condizione che si riscontra in più regioni con alcune precisazioni: in alcuni casi il possesso dello stesso è di per sé condizione sufficiente per

ricoprire la carica (Campania, Molise, Liguria) e generalmente, quando è precisato, le lauree richieste sono in giurisprudenza o medicina, psicologia, pedagogia (Trentino Alto Adige, Veneto, Lazio): particolare è il caso della regione Marche e della regione Calabria che richiedono entrambe o la laurea accompagnata da documentata esperienza di almeno dieci anni oppure, in assenza di laurea, il possesso di un diploma accompagnato da un'esperienza di almeno quindici anni.

L'esperienza professionale è un requisito richiamato in diverse leggi regionali (Friuli Venezia Giulia, Molise, Liguria ed Emilia-Romagna): esperienza in campo giuridico amministrativo in materia minorile, nonché nel settore della tutela dei minori, oppure in politiche educative e socio sanitarie con particolare riferimento all'età evolutiva e alle relazioni familiari.

Sono poi contemplati ulteriori requisiti di natura diversa: alcune regioni richiedono che il Garante possieda i requisiti per l'elezione a consigliere regionale (Emilia-Romagna, Liguria, Veneto), altre prevedono che egli sia elettore in un Comune della regione (Molise e Friuli), altre ancora contemplano un requisito di età non superiore a sessantacinque anni (Calabria, Marche, Campania).

Il Friuli Venezia Giulia precisa che il Garante deve offrire garanzia di indipendenza, obiettività e serenità di giudizio.

Del tutto peculiare è poi il caso della Basilicata: posto che si tratta di un organo collegiale sono espressamente indicati i membri dello stesso e pertanto non si pone il problema di una eventuale elencazione dei requisiti in possesso del Garante.

Al fine di garantire la necessaria indipendenza alcune regioni contemplano delle ipotesi di incompatibilità con la carica. Talune hanno una formulazione piuttosto generica: la legge regionale campana stabilisce che osta all'elezione la presenza di carichi pendenti o di condanne passate in giudicato, indi-

pendentemente dal tipo di reato contestato, oltre a qualsiasi altra attività lavorativa, anche libero professionale, ovvero rappresentativa. Anche le fonti regionali della Provincia autonoma di Trento si limitano a stabilire che la funzione del garante è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato, con qualsiasi carica elettiva e con qualsiasi incarico nell'ambito di associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia, di partiti politici o di sindacati.

Altre regioni elencano invece delle ipotesi tassative che possono essere così riassunte:

- a) membro del Parlamento, ministro, consigliere ed assessore regionale provinciale, comunale (Lazio, Veneto) circoscrizionali, di città metropolitana o di comunità montana (Emilia-Romagna) e i titolari di altre cariche elettive (Marche, Calabria, Liguria);
- b) direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere (Lazio, Marche, Campania, Liguria, Veneto);
- c) amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica nonché amministratore o dirigente di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione (Lazio, Marche, Calabria, Liguria);
- d) l'esercizio di qualsiasi altra attività di lavoro autonomo, subordinato, commercio o professione (Lazio, Emilia-Romagna, Calabria, Veneto, Marche);
- e) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali, di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria (Emilia-Romagna);
- f) i coordinatori della rete dei servizi degli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a) della legge 8 novembre 2000, n. 328: "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (Marche);

- g) i segretari regionali, provinciali e locali di partiti, di movimenti politici e di organizzazioni sindacali (Calabria, Veneto);
- h) i titolari di cariche associative e/o presso organizzazioni non governative legate direttamente e/o indirettamente alle materie oggetto dell'attenzione del Garante (Liguria);
- i) i componenti del Comitato regionale di controllo e delle sue sezioni (Veneto);
- l) i dipendenti regionali, degli enti locali e degli enti, istituti, consorzi e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale (Veneto);
- m) i funzionari pubblici che, per ragioni del loro ufficio, svolgono attività di controllo su atti o organi regionali o di enti locali (Veneto).

V. Modalità di elezione

Quasi tutte le regioni prevedono che l'elezione del Garante avvenga col voto favorevole della maggioranza dei 2/3 dei membri del Consiglio (Calabria, Veneto, Campania, Friuli Venezia Giulia, Marche, Emilia-Romagna, Molise): tutte queste, tranne il Veneto, precisano però che qualora non sia possibile raggiungere tale maggioranza nelle prime tre votazioni, in quelle successive si debba procedere col voto favorevole della maggioranza assoluta.

Le eccezioni a tale regola generale sono rappresentate innanzitutto dalla Liguria, le cui fonti regionali prevedono che l'elezione avvenga a maggioranza dei 4/5 nella prima votazione e dei 2/3 nelle successive, e dalla Provincia autonoma di Trento nell'ambito della quale è richiesto il voto favorevole dei 3/4.

La legge regionale del Lazio si limita invece a richiamare le stesse modalità di elezione del Difensore civico.

VI. Durata carica

Occorre precisare che non sempre le fonti normative regionali prevedono espressamente una durata della carica. Quando però tale indicazione è presente (Friuli, Molise, Marche, Calabria, Veneto, Lazio) è sempre fissata in cinque anni, con l'unica eccezione della Provincia autonoma di Trento che prevede tre anni.

Tutte queste regioni, ad esclusione della Campania che esplicitamente la esclude, contemplano la possibilità di rielezione del Garante per una sola volta.

Da segnalare che in Emilia-Romagna, Liguria e Campania la carica ha la durata della legislatura e che in Friuli Venezia Giulia e Molise il Garante cessa dalle sue funzioni se viene meno il Consiglio che lo ha eletto. Tale ultima ipotesi desta alcune perplessità poiché sembra limitare l'indipendenza e l'autonomia di cui deve necessariamente godere tale organo.

VII. Rapporti con altri organi e/o istituzioni

In molte regioni è previsto come obbligatorio il coordinamento tra l'attività del Tutore e quella del Difensore (Emilia-Romagna, Calabria, Molise, Liguria, Lazio, Veneto, Marche, Trentino Alto Adige) così come è previsto una collaborazione coi servizi sociali e/o con servizi del dipartimento materno infantile delle ASL (Campania, Puglia, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto, Marche, Calabria), col Tribunale per i minorenni (Trentino Alto Adige) e con altri garanti dell'infanzia a livello statale o regionale (Trentino Alto Adige).

Alcune regioni prevedono anche la collaborazione e l'ausilio di Osservatori per la condizione dei giovani e dell'infanzia sia a livello regionale che provinciale (Provincia autonoma di Trento, Lazio, Veneto, Basilicata).

La Provincia autonoma di Trento contempla altresì la possibilità per il Garante di sentire o essere sentito dalle Commissioni consiliari.

Una peculiarità sotto tale profilo è rappresentata dalla regione Liguria che prevede addirittura l'istituzione di una Commissione Consultiva finalizzata ad una collaborazione col Garante.

La Basilicata, infine, impone uno stretto raccordo con l'Ufficio programmazione e promozione sociale del dipartimento sicurezza e solidarietà sociale.

VIII. Funzioni

In ordine alle funzioni attribuite al Garante le previsioni contenute nelle varie fonti normative regionali sono numerose. Esse possono sostanzialmente essere ricondotte alle attività di seguito indicate:

- la diffusione di una cultura rispettosa dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza (Puglia; Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Campania, Veneto);
- iniziative a favore dell'esercizio dei diritti di cittadinanza da parte dei minori anche attraverso forme di partecipazione alla vita della comunità locale (Puglia, Calabria, Liguria, Marche, Campania);
- iniziative in accordo con le istituzioni scolastiche, volte all'assunzione di misure per far emergere e contrastare i fenomeni di violenza tra minori, nonché azioni formative sul tema rivolte ai genitori (Liguria);
- collaborazione con enti locali e istituzioni scolastiche per agevolare l'obbligo scolastico anche da parte dei minori che vivono in contesti sociali a rischio di esclusione e per contrastare il fenomeno del lavoro minorile (Puglia, Calabria, Liguria, Campania);

- azioni per la prevenzione dell'abuso e del maltrattamento familiare e iniziative nei confronti delle famiglie (Puglia);
- azioni per accogliere le segnalazioni in merito a violazioni dei diritti di minori, per sollecitare le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela e il rispetto dei diritti (Puglia, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Provincia autonoma di Trento, Campania, Veneto);
- iniziative, anche in collaborazione con le istituzioni della giustizia minorile, per il rispetto dei diritti dei minori sottoposti a provvedimenti restrittivi per la prevenzione della devianza minorile, rivolte a insegnanti, forze di polizia e altri operatori pubblici (Puglia);
- rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, anche attraverso la promozione di azioni positive in raccordo col Consigliere regionale di parità di cui alla legge 10 aprile 1991 n. 125 (Puglia);
- sensibilizzazione presso gli organi di informazione, a mezzo stampa, radio, televisione e web, nei confronti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ivi inclusa la vigilanza sulla programmazione televisiva e su ogni altra forma di comunicazione audiovisiva e telematica, anche in collaborazione col Corecom ove esistente, affinché siano salvaguardati e tutelati i bambini e le bambine, in ordine alla rappresentazione della realtà rispetto alla percezione infantile (Puglia, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Campania, Campania);
- tenuta di un elenco delle associazioni a vario titolo impegnate nella difesa dei minori e nella promozione dei loro diritti (Liguria, Marche);
- sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e proposta alla Giunta regionale relativamente allo svolgimento di attività di formazione (Puglia, Calabria, Liguria, Marche);

- istituzione di un elenco regionale di tutori o curatori a cui possano attingere anche i giudici competenti e l'assistenza ai medesimi (Puglia, Calabria, Liguria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Veneto);
- verifica delle condizioni e degli interventi volti all'accoglienza e all'inserimento del minore straniero non accompagnato (Puglia, Calabria, Liguria, Marche, Campania);
- formulazione di proposte ovvero di pareri su atti normativi e di indirizzo che riguardino l'infanzia e l'adolescenza di competenza della regione e degli enti locali (Puglia, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Veneto);
- vigilanza, con la collaborazione di operatori preposti, sull'applicazione in tutto il territorio regionale della Convenzione internazionale di tutela dei soggetti in età evolutiva e sull'applicazione e attuazione delle disposizioni normative nazionali, affidate alla competenza della Regione e degli Enti locali (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Marche, Molise, Campania);
- promozione, in accordo con la struttura regionale competente in materia di servizi sociali ed educativi, di iniziative per la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita dall'articolo 1, comma 6, della legge 23 dicembre 1997, n. 451: «Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia» (Calabria, Liguria, Marche, Campania);
- interventi nei procedimenti amministrativi della Regione e degli enti da essa dipendenti e degli Enti locali ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241: «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» ove sussistano fattori di rischio (Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Campania);
- vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti

educativi-assistenziali, in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla propria famiglia, anche in ordine allo svolgimento dei poteri di vigilanza e controllo che vengono delegati ai comuni che possono esercitarli tramite le unità locali socio-sanitarie (Calabria, Liguria, Lazio, Molise, Campania, Veneto);

- segnalazione alle competenti amministrazioni pubbliche di fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario abitativo, urbanistico (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Molise, Provincia autonoma di Trento, Campania, Veneto);
- promozione, anche in collaborazione con gli enti territoriali competenti e le associazioni, di iniziative a favore dei minori affetti da talassemia o da altre malattie gravi o di rilevante impatto sociale, sotto il profilo della prevenzione, diagnosi precoce, trattamento, riabilitazione e di concorrere ad assicurare ad ogni minore affetto da una di queste malattie il diritto al trattamento ottimale (Calabria, Liguria);
- promozione di programmi ed azioni di sensibilizzazione circa le problematiche inerenti agli abusi sui minori ed alla pedofilia, sviluppando altresì iniziative tese a far emergere la consapevolezza della condotta abusante (Calabria, Liguria, Lazio, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Veneto);
- rappresentanza dei diritti e degli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutte le sedi istituzionali regionali (Emilia-Romagna);
- segnalazione alle Amministrazioni i casi di violazione di diritti indicati, conseguenti a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti, di cui abbia avuto conoscenza da soggetti pubblici e privati, o da parte di persone singole, anche di minore età (Emilia-Romagna);
- collaborazione agli interventi di raccolta ed elaborazione di

tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale, come previsto dall'articolo 4, comma 3) della L. 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia) (Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Marche, Campania);

- informazione al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale ed al Presidente della Giunta regionale circa la possibilità di esperire azioni in sede giudiziaria o amministrativa volte alla tutela dei diritti collettivi dell'infanzia (Emilia-Romagna);
- cura di iniziative a favore dei minori ospedalizzati e delle loro famiglie, e vigilanza sulle attività delle strutture sanitarie e socio-assistenziali convenzionate con la Regione o da essa accreditate ove essi si trovino ricoverati od ospitati (Liguria, Lazio);
- predisposizione di iniziative per facilitare la creazione di un nuovo rapporto tra minori ed informazione con l'intento di sviluppare nei minori capacità critiche e di suscitare nei media una maggiore sensibilità e rispetto verso l'infanzia al fine di difenderne i diritti e tutelarne l'immagine (Lazio, Provincia autonoma di Trento).

IX. Pubblicità

Tutte le regioni prevedono che il Garante relazioni periodicamente in ordine alla attività svolta al Consiglio; in molti casi però la relazione deve essere indirizzata anche ad altre istituzioni: al Presidente della Regione o del Consiglio (Basilicata, Marche), al Presidente Giunta o alla Giunta stessa (Molise, Friuli, Veneto, Lazio) ad una Commissione consiliare (Campania, Lazio), al Consiglio delle Autonomie Locali (Provincia autonoma di Trento).

Trattasi di relazione a cadenza semestrale o in molti casi annuale (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Trentino Alto Adige, Campania, Lazio).

Per espressa previsione normativa tale relazione può contenere delle proposte normative e di conseguenza il Garante può essere sentito dalla relativa Commissione competente (Friuli, Molise, Trentino Alto Adige, Veneto).

La legge della Provincia autonoma di Trento contempla altresì la possibilità di redigere relazioni non periodiche a discrezione del Garante.

È talvolta prevista l'organizzazione, a cadenza trimestrale, in occasione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di una conferenza regionale (Calabria, Marche, Campania).

La legge regionale della Puglia nulla dice in proposito.

X. Il Garante come esperienza concreta: considerazioni generali

Sono ancora poche le regioni nelle quali si è provveduto alla nomina del Garante.

Tra queste le realtà maggiormente consolidate sono quelle della regione Friuli Venezia Giulia, del Veneto e delle Marche. Degna di nota è altresì la nomina del Garante regionale del Lazio avvenuta in tempi recenti (giugno 2007), in Molise (novembre 2007) e anche in Puglia ove per espressa previsione normativa la presidenza è affidata alla Dott.ssa Calaprice, nella sua qualità di rappresentante regionale dell'UNICEF.

Ad oggi risulta pertanto difficoltoso e comunque prematuro reperire materiale rispetto all'attività svolta dall'Ufficio del Lazio e del Molise in considerazione della loro breve vita.

Dai contatti intrattenuti coi due Uffici emerge comunque che nel Lazio esso è già dotato di una propria sede, anche se pare non definitiva, e si è già provveduto all'assegnazione del personale. Nel Molise attualmente il Garante opera da solo in

quanto non si è ancora provveduto all'assegnazione del personale e non è dotato di apposita struttura: esso ha sede in un Ufficio provvisorio istituito presso l'Ufficio di Presidenza della regione.

Non si può però negare che, nelle altre regioni considerate, la realtà dell'Ufficio del Garante è presente da diverso tempo e registra un sempre più crescente aumento della mole di lavoro e dell'autorevolezza riconosciuta a tale Autorità.

Il canale che maggiormente favorisce questa diffusione e un contatto diretto con l'Ufficio è certamente rappresentato da Internet. A tale proposito si segnala la completezza e la facile reperibilità di notizie che caratterizza il sito del Garante del Veneto (<http://tutoreminori.regione.veneto.it>) e del Friuli Venezia Giulia (<http://www.regione.fvg.it/tutoreminori>). Essi sono stati pensati proprio al fine di favorire un contatto diretto con l'Ufficio; sono, infatti, entrambi dotati di un'apposita sezione per le segnalazioni degli utenti. Meno ricco di informazioni, ma comunque degno di nota, è il sito della regione Marche (<http://garanteminori.regione.marche.it>). Per quanto concerne invece il Lazio, in considerazione, come si accennava sopra, della breve vita dell'Ufficio sul sito è possibile per ora reperire le informazioni essenziali, circa i contatti telefonici ed esso non presenta una ricchezza di informazioni e dati paragonabile alle altre realtà regionali (http://www.regione.lazio.it/consiglio2/ente_regione/consiglio/garante_infanzia.php). In ogni caso la predisposizione di un adeguato sito dedicato solo ed esclusivamente all'attività della struttura del Garante rappresenta, da informazioni assunte, uno degli obiettivi a cui l'Ufficio sta attualmente lavorando.

X.1 La figura del Garante

Pare opportuno analizzare le diverse personalità che ad oggi ricoprono tale incarico: giova sin da ora mettere in

luce come siano tutte accomunate da una consolidata esperienza in materia minorile, in ossequio a quanto previsto dalle disposizioni normative indicate al paragrafo IV.

Una peculiarità del garante delle Marche è il fatto che sia l'unico Garante donna, nominata nel 2003. La semplice lettura del curriculum mette in luce la consolidata esperienza della Dottoressa in tema di minori. Si è, infatti, laureata a pieni voti in Pedagogia con indirizzo psicologico presso l'Università di Urbino; nel 1999 ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di Psicologa ed è iscritta all'Albo regionale degli Psicologi delle Marche e da sempre svolge tutta una serie di attività che, seppur di carattere diverso, si contraddistinguono per il fatto di essere sempre e comunque attinenti all'universo dei minori e degli adolescenti. Dal 1983 svolge attività di Consulente psico - pedagogica presso il Consultorio di Ancona; ha svolto attività di educatrice presso una Comunità alloggio per minori convenzionata con il Comune di Ancona; è responsabile dell' "Arca" – Comunità per minori convenzionata con la Provincia di Ancona, nonché Coordinatrice di Asilo Nido, presso la Cooperativa Sociale "Airone"; è stata inoltre componente della commissione regionale Famiglia presso la Regione Marche e ad oggi è componente dell'Associazione dei Genitori "AGE" per la quale interviene, in qualità di relatrice, a numerosi incontri formativi e di orientamento. Al fine di consolidare le competenze psicologiche e pedagogiche acquisite, la Dottoressa ha, inoltre, frequentato numerosi Corsi e convegni di specializzazione relativi ai problemi dei minori e alle situazioni di disagio familiare.

Il Garante della regione Veneto, Dott. Strumendo, ha invece una preparazione con connotazione giuridica, tan-

to che dal 1999 al 2000 ha ricoperto l'Incarico di Difensore civico regionale, per poi assumere dal 2001 quello di Tutore dei Minori. È inoltre docente a contratto presso l'Università di Padova - Facoltà di Scienze politiche ed in particolare presso la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani per l'insegnamento di "Pubblica Amministrazione e difesa dei cittadini - Teoria e pratica dell'Ombudsman". Ciò che ha contribuito a determinare la sua elezione è stato probabilmente altresì il suo impegno a livello politico che l'ha portato, dapprima a ricoprire la carica di consigliere provinciale, in un secondo momento di consigliere regionale, per poi arrivare addirittura a ricoprire l'incarico di parlamentare. Esaurita questa esperienza ha ricoperto l'incarico di Difensore civico con una dedizione tale da essere nominato primo coordinatore nazionale dei Difensori civici regionali.

Con riferimento al Tutore del Friuli Venezia Giulia uno dei primi aspetti che balza agli occhi è la giovane età: è stato infatti eletto nel 1996 a soli trentasei anni. Facile però comprendere le ragioni di tale elezioni posto che a una seppur giovane età si accompagnava una solida preparazione orientata verso il mondo minorile, che il Dottor Milanese ha avuto modo di consolidare nel tempo a partire dal conseguimento della laurea in Filosofia. Oggi infatti il Dottor Milanese è docente presso l'Università di Udine e l'Università di Trieste in materie afferenti al diritto di famiglia e legislazione minorile; insegna inoltre Legislazione e politiche nei servizi socio-educativi e socio-culturali presso la Scuola Superiore Internazionale di Scienze della Formazione a Venezia. Svolge altresì una notevole attività di ricerca, di diffusione culturale e di impegno formativo con gli operatori pubblici e privati dei servizi che si occupano di assistenza e di

educazione dell'infanzia e dell'adolescenza. È autore di numerose pubblicazioni in cui trovano spazio i suoi filoni di interesse culturale e di studio, tra cui spiccano la pace ed i diritti umani, la tutela e promozione dei diritti dei bambini. Infine è il curatore della collana editoriale di pubblicazioni per operatori dal titolo " Un metro o poco più", e collabora con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza della presidenza del Consiglio dei ministri (Istituto degli Innocenti di Firenze).

X.2 La struttura dell'Ufficio

Il problema più sentito sotto il profilo dell'organizzazione dell'Ufficio, come prevedibile, risulta essere quello delle risorse umane ed in generale dell'organizzazione interna. Dall'analisi condotta, la regione che sembra soffrire meno di tali problematiche pare essere il Friuli Venezia Giulia. Da un lato, infatti, la definitiva collocazione ha contribuito a determinare un riconoscimento istituzionale dell'Ufficio, mentre dall'altro il trasferimento della sede in una struttura logistica adeguata ha contribuito a favorirne la visibilità. Da segnalare che l'attuale struttura è individuata in un unico stabile assieme agli altri Istituti di Garanzia: ciò contribuisce chiaramente a conferire l'adeguata dignità e visibilità agli Istituti di Garanzia globalmente considerati. A ciò si aggiunga che il nuovo Consiglio regionale ha definito in maniera più compiuta la struttura dell'ufficio e la sua dotazione organica permettendo l'acquisizione di nuovo personale giuridico. Resta da definire solamente la dotazione organica che consenta di tutelare le lingue minoritarie. È stata attuata, infine, un'opera di definizione logistica e potenziamento delle risorse umane che ha favorito senza dubbio l'operatività dell'Istituto. Ad oggi l'organico è costituito da sei

dipendenti regionali a cui sono assegnate sei differenti funzioni: coordinamento dei progetti, coordinamento casistica, coordinamento amministrativo, coordinamento segreteria generale, coordinamento pareri e monitoraggio normativo, coordinamento legislativo e monitoraggio normativo. Il miglioramento generale della situazione delle risorse umane forse può imputarsi al fatto che questa realtà è oramai operativa da più di dieci anni ed è stato pertanto possibile elaborare delle soluzioni adeguate ai problemi strutturali ed organizzativi emersi. Certo è che questo miglioramento contribuisce a favorire l'operatività della struttura e la realizzazione delle azioni programmate, nonché la capillare presenza dell'istituto sul territorio regionale: l'Ufficio è dislocato infatti sulle quattro sedi di Trieste, Pordenone, Udine e Gorizia.

Certamente diversa è la situazione dell'Ufficio delle Marche e del Veneto dove viene segnalata l'inadeguatezza della dotazione organica.

Nelle Marche, pur essendo l'Ufficio dotato di tutte le attrezzature che consentono il normale svolgimento delle attività, la struttura risulta carente per quanto concerne sia il materiale normativo che le risorse umane. In riferimento a tale ultimo profilo la relazione annuale redatta dal Garante pone l'accento sulla necessità di garantire all'ufficio la presenza di personale di ruolo dotato di un ufficio stabile, che sia in grado di fare capo a figure con incarichi di responsabilità seconda l'organizzazione interna della struttura. A tale fine, l'ostacolo più grande riguarda l'inquadramento contrattuale che non è attualmente riconducibile a quello contrattualmente previsto per l'organizzazione regionale: il personale infatti, ad oggi, ha svolto le sue funzioni attraverso incarichi a progetto. Dopo un primo assestamento della struttura,

la lettura della relazione annuale mette in luce come il problema dell'organico appaia oramai pressante ed improcrastinabile. Ciò anche in considerazione del fatto che un adeguato inquadramento contrattuale favorirebbe certamente, anche come mostrato dall'esperienza del Friuli Venezia Giulia, un miglioramento nella qualità professionale del servizio che non può essere lasciata in balia della buona volontà degli operatori.

Pare pertanto interessante ed altresì utile per le regioni che non hanno ad oggi provveduto all'istituzione dell'ufficio, analizzare quella che a parere della Dott.ssa Mengarelli dovrebbe essere l'adeguata dotazione organica dell'Ufficio. Occorrerebbe un dirigente dell'ufficio, due funzionari incaricati dei procedimenti relativi alle segnalazioni, un responsabile del monitoraggio della stampa e per le pubbliche relazioni, un responsabile dei progetti, un'addetta alla segreteria generale e per la gestione del database, un consulente legale esperto in diritto minorile e amministrativo. La regione Marche ha forse tentato di dare una risposta a tutte queste problematiche con l'approvazione della legge regionale n. 3 del 26 febbraio 2008 recante le norme sull'organizzazione ed il finanziamento delle Autorità di garanzia indipendenti e modifiche alle leggi regionali istitutive. Tale legge è finalizzata a razionalizzare e rendere più efficiente la gestione delle risorse assegnate dalla regione alle Autorità indipendenti e a tal fine detta norme comuni al Difensore civico regionale, alla Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna, al Comitato regionale per le comunicazioni, al Garante per l'infanzia e l'adolescenza, nonché ad ogni altro organismo di garanzia istituito con legge presso il Consiglio regionale. L'articolo 2 di detta legge prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale individui per ogni Autorità

un'apposita struttura, determinandone l'assegnazione del relativo personale: essa è preordinata alla gestione unitaria delle risorse umane e al coordinamento delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna Autorità di garanzia. Il dirigente della struttura è inoltre individuato come responsabile della direzione e del coordinamento dell'attività amministrativa e finanziaria della stessa. Il profilo però più interessante concerne l'istituzione di una Conferenza delle Autorità di garanzia indipendenti, con la finalità di assicurare il coordinamento e l'integrazione funzionale delle medesime Autorità; alla stessa partecipa il dirigente della struttura ed essa è presieduta a rotazione da una delle Autorità che la compongono. Si fa obbligo inoltre a ciascuna Autorità entro il quindici settembre di ogni anno di presentare al Consiglio e alla Giunta regionale il programma di attività per l'anno successivo, con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario. Questa legge regionale rappresenta forse una "boccata d'aria" per la Dottoressa Mengarelli e per tutte le persone che con lei collaborano e con tutta probabilità anche per gli utenti, posto che la Giunta regionale aveva presentato una proposta di legge finalizzata ad accorpare nella figura del Difensore civico sia il garante per l'Infanzia sia il garante dei detenuti, di futura istituzione. Con questa legge, almeno per il momento, tale orientamento pare essere stato abbandonato, forse anche in considerazione delle difficoltà strutturali e di organico che caratterizzano altresì la struttura del Difensore civico. A ciò si aggiunga la recentissima presentazione di una proposta di legge (numero 232 dell'8 aprile 2008) finalizzata a prorogare le funzioni del Garante dei minori entro e non oltre il 31 luglio 2008 e comunque fino al riordino della normativa regionale sulla difesa civica.

Come si diceva all'inizio della trattazione il problema

dell'organico caratterizza altresì la regione Veneto: l'inedeguatezza dello stesso non consente, infatti, di soddisfare due esigenze fortemente sentite. Da un lato la necessità di portare avanti il programma tutori volontari di cui si parlerà oltre e dall'altro la necessità di far fronte alla sempre più consistente attività svolta dall'ufficio.

Circa l'attuale composizione giova segnalare che i servizi offerti sono realizzabili grazie all'ausilio fornito da collaboratori esterni del Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, in forza della Convenzione tra regione Veneto ed Università degli studi di Padova. Prescindendo da tali collaborazioni esterne, ad oggi l'organico è costituito da un esperto tecnico, due assistenti, uno psicologo dirigente esperto, due collaboratori esecutivi ed un esperto amministrativo.

X.3 Esame delle segnalazioni pervenute all'Ufficio

L'attività degli Uffici regionali, come si vedrà al paragrafo successivo, è in larga parte orientata alla ricezione delle segnalazioni degli utenti, da cui trae origine l'attività di ascolto, consulenza e mediazione dell'Ufficio.

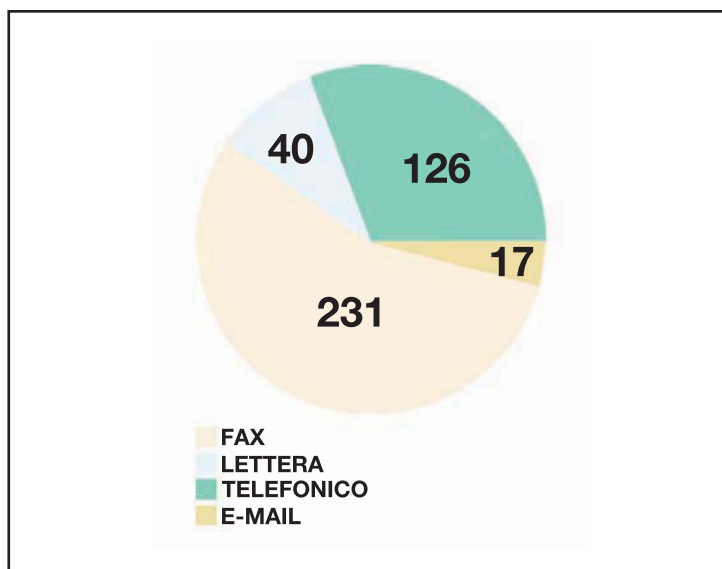
Un dato significativo, riscontrato in tutte le realtà regionali analizzate, è rappresentato dal forte incremento in ordine al numero delle segnalazioni pervenute.

Per quanto riguarda l'Ufficio delle Marche la stragrande maggioranza delle segnalazioni (circa l'80%) è costituita da casi già noti agli organi giudiziari ordinari o minorili, mentre le restanti non hanno carattere giudiziale. A tale proposito occorre evidenziare come negli ultimi due anni si sia verificato un forte incremento del numero delle pratiche giudiziali rispetto a quelle non giudiziali, in forza dell'aumento delle segnalazioni provenienti dal-

le Autorità Giudiziarie con riferimento ai minori stranieri non accompagnati e ai minori per i quali si è provveduto alla nomina di un tutore.

Nel caso della regione Veneto l'attenzione si pone su un intervenuto mutamento circa il momento in cui viene adito l'Ufficio. Mentre in passato arrivavano segnalazioni inerenti a situazioni di conflittualità o criticità già conclamate e pertanto le segnalazioni avevano per lo più carattere di denuncia, oggi invece l'Ufficio viene interpellato in via preventiva.

Circa lo strumento utilizzato al fine di contattare l'Ufficio si assiste nella regione Marche ad un notevole incremento dell'utilizzo del telefax, probabilmente in considerazione della sua efficacia a fronte di situazioni urgenti. Lo strumento di contatto più ampiamente utilizzato resta però sempre il telefono, mentre di rado gli utenti hanno fatto ricorso alla comunicazione scritta, come dimostra il grafico di seguito riportato.

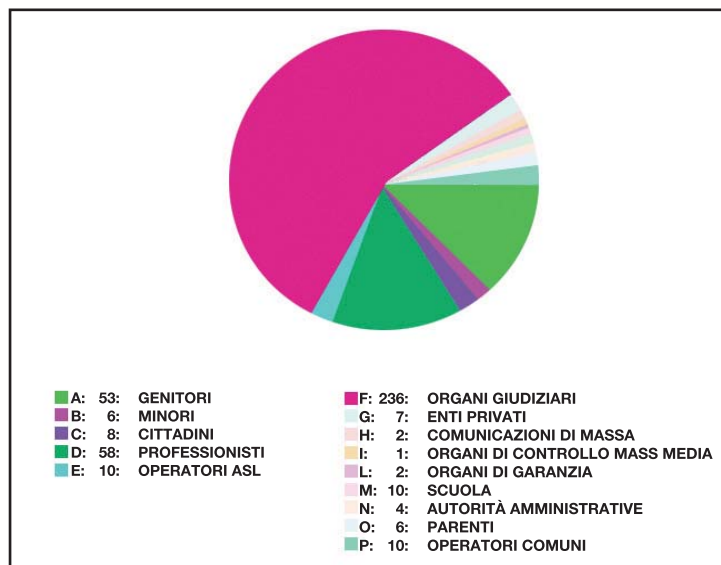


Anche nella regione Veneto la comunicazione scritta è scarsamente utilizzata e si preferisce utilizzare il telefono come strumento di primo contatto con l'Ufficio.

Circa la tipologia degli utenti che hanno effettuato le segnalazioni un ruolo significativo nella regione Marche è svolto dall'Autorità Giudiziaria minorile, che in molti casi ha assunto l'iniziativa con riferimento a minori stranieri in stato di abbandono o minori per cui le Autorità giudiziarie dispongono la nomina di un tutore. Questo dato ha consentito all'Ufficio della regione Marche di registrare un forte incremento della collaborazione tra l'Ufficio e gli Organi giudiziari. Le restanti segnalazioni sono pervenute per larga parte dall'ambito familiare, vale a dire dai genitori o altri membri del nucleo familiare, in particolare nonni. Non si può però tacere un altro dato interessante, vale a dire l'iniziativa assunta dai professionisti privati, per lo più avvocati: questo dato evidenzia che l'Ufficio delle Marche risulta sempre più ampiamente percepito come interlocutore di rilievo non solo dai cittadini, ed in primis dai genitori, ma anche dai professionisti privati impegnati a vario titolo nella tutela dei diritti dei minori.

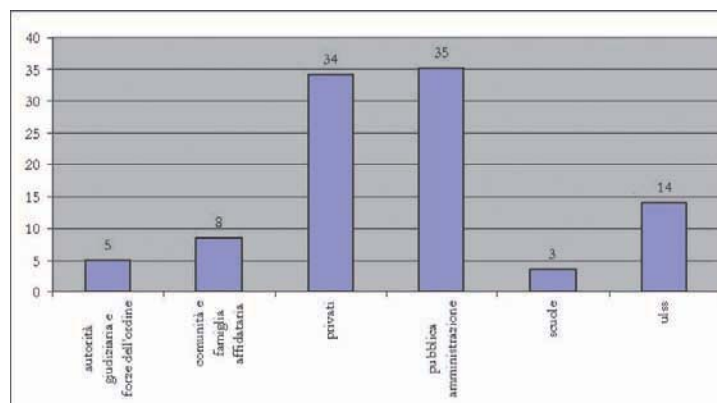
Un numero minore di segnalazioni proviene poi dagli insegnanti e dai dirigenti scolastici che, nella maggior parte dei casi, si sono preoccupati sia di studenti in situazioni multiproblematiche che di "interessi diffusi" dell'intera popolazione scolastica, nonché dai Servizi Sociali dei Comuni che hanno portato a conoscenza dell'Ufficio situazioni, per le quali gli stessi evidenziano una compromissione della tutela dei diritti di singoli minori o di gruppi allargati ed infine dalla autorità amministrative. Ciò a dimostrazione del riconoscimento di cui gode l'Ufficio del Garante da parte dagli Enti locali e delle Autorità regionali come importante riferimento riguardo la tutela dei diritti dei minori.

Il grafico riportato nella pagina seguente descrive in maniera riassunta la tipologia dei segnalanti della regione Marche.



Del tutto opposta è la situazione delle segnalazioni all'Ufficio del Garante veneto.

Pressoché tutte provengono, infatti, dalla pubblica amministrazione e dai privati, pochissime dall'autorità giudiziaria. Per quanto concerne la categoria dei privati essa comprende soggetti diversi, quali parenti entro il quarto grado, conoscenti, vicini di casa, gruppi spontanei, segnalanti anonimi. Lo schema riportato nella pagina seguente mette in luce una situazione completamente diversa rispetto a quella sopra illustrata della regione Marche.



Per quanto concerne invece la situazione dell'Ufficio del Friuli Venezia Giulia la relazione annuale pone l'accento sulla circostanza che, molto spesso, alla segnalazione segue una semplice attività di ascolto e di buon consiglio o aiuto. In sostanza il tutto si esaurisce nella stragrande maggioranza dei casi in una telefonata o in un breve colloquio di cui non rimane traccia procedurale o amministrativa nell'Ufficio.

In ordine alla tipologia dei segnalanti essa viene illustrata nella tabella sotto riportata che contiene inoltre una suddivisione per province.

Province	UD	TS	PN	GO	Totale
Familiari	10	15	3	6	34
Servizi pubblici	4	0	2	0	6
Servizi di volontariato	1	1	1	0	3
Affido/adozione internazionale					
Adottivi internazionale	1	1			2
Terzi			1		1
Istituzioni	3	2	3	0	8
TOTALE	19	19	10	6	54

L'aspetto più significativo che qui interessa considerare è quello legato al contenuto delle segnalazioni pervenute. Giova sin da ora precisare che tutte le realtà regionali analizzate si caratterizzano per l'estrema poliedricità delle situazioni affrontate che talvolta ha reso difficoltosa la catalogazione delle stesse, posto che più volte è emersa la pertinenza di una medesima pratica a più tipologie.

Sono state effettuate pertanto le necessarie semplificazioni.

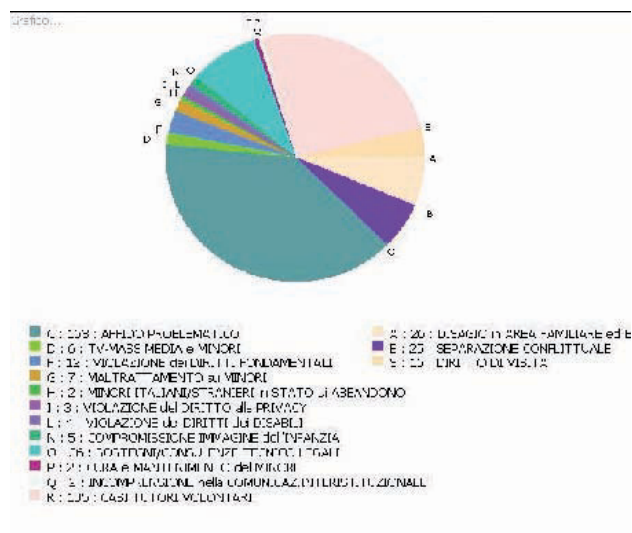
Nella regione Marche la categoria di segnalazioni maggiormente rappresentata riguarda le problematiche relative alla prima e seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Questi casi sono stati sempre segnalati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni delle Marche in relazione alla funzione di legge, prevista dall'art. 1, comma 2, lett. l) secondo cui l'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza "verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza del minore straniero non accompagnato". In tale contesto si inserisce inoltre la tematica dell'affido che ha interessato con sempre maggiore frequenza l'Ufficio del tutore. In alcuni casi infatti sono giunte all'Ufficio segnalazioni di presunta inadeguatezza degli affidi extrafamiliari stabiliti per i minori, tutti in questo caso di nazionalità italiana. L'Ufficio, dopo aver effettuato i necessari accertamenti, ha evidenziato che alcuni di questi affidi erano stati realizzati in assenza di strutturati percorsi di valutazione delle famiglie affidatarie. L'affido curato dall'Ufficio concerne altresì l'ambito familiare ed in particolare i casi di separazioni conflittuali con affido dei minori agli stessi genitori naturali. Un numero significativo di segnalazioni riguardano infatti le violazioni dei diritti dei minori realizzati a causa di forti contrasti tra i genitori.

Nelle separazioni conflittuali capita spesso infatti che

i genitori, troppo impegnati a difendere la propria posizione nei confronti dell'ex-coniuge, perdano di vista alcuni fondamentali diritti dei figli, in particolare quello a crescere il figlio, mantenendo un significativo, costante e regolare rapporto con il genitore non affidatario o il diritto al mantenimento. Altra tipologia di segnalazione presente è quella inerente il disagio in ambito scolastico: sotto tale profilo l'Ufficio ha avviato un percorso di collaborazione con le autorità scolastiche volto ad individuare in maniera concertata strategie di valutazione, gestione e risoluzione delle problematiche emerse.

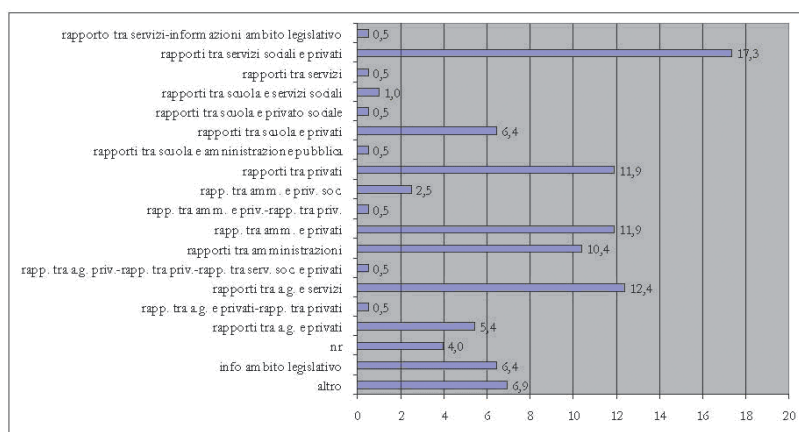
Un numero piuttosto esiguo di segnalazioni riguardano invece le situazioni di violazione dei diritti dei disabili riguardanti la compromissione del diritto allo studio, la presenza di barriere architettoniche oppure di limitazioni alla partecipazione dei studenti disabili alle attività scolastiche interne o esterne alla scuola.

Altrettanto esigue sono state le segnalazioni inerenti la violazione della privacy e la compromissione dell'immagine dell'infanzia.



Ancora una volta si registra una differenza rispetto alle segnalazioni pervenute all'Ufficio della regione Veneto. Giova premettere che la casistica è stata suddivisa in un numero maggiore di categorie, ma in ogni caso si registra un altissimo numero di procedure inerenti i rapporti tra servizi sociali e privati. Occorre precisare che in tale categoria non rientrano solo ed esclusivamente le ipotesi di situazioni conflittuali o insoddisfacenti tra i servizi e i loro utenti, ma anche le richieste di consulenza rivolte all'Ufficio al fine di meglio comprendere e rispondere ai loro bisogni. Altro dato significativo riguarda i rapporti tra l'autorità giudiziaria e privati che ricomprende situazioni diverse tra loro che vanno ad esempio dai tempi di risposta della Procura dei minori rispetto alle segnalazioni inoltrate, ai tempi dell'emissione dei decreti da parte del Tribunale dei Minorenni.

Anche il dato relativo al rapporto tra pubblica amministrazione e privati deve essere chiarito con la precisazione che esso si riferisce alla mancata o insufficiente fornitura di un servizio da parte della Pubblica Amministrazione.



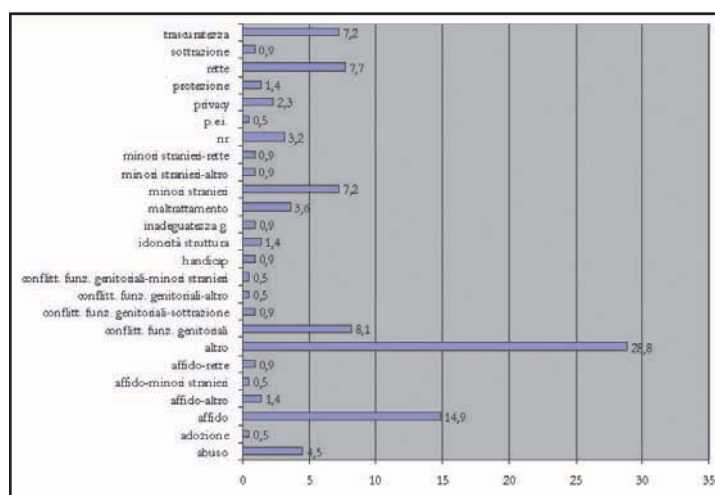
L'Ufficio della regione Friuli Venezia Giulia, come gli altri, ha poi tentato una classificazione delle segnalazioni in categorie tematiche, sempre suddivise per provincia. Anche in tal caso giova precisare che la categoria "altro" ricomprende tutte quelle situazioni caratterizzate da difficoltà sia da parte degli amministratori o enti a reperire le risorse economiche necessarie per far fronte alle diverse richieste inoltrate.

Province	UD	TS	GO	PN
Disagio familiare	3	6	5	5
Disagio scolastico	4	2	1	0
Adozioni internazionali	1	1	0	0
Adozioni nazionali	0	0	0	0
Affido	3	0	0	0
Comportamenti a rischio	1	1	0	1
Disagio psicologico	0	1	0	0
Istituzionalizzazione	2	2	0	0
Handicap	1	1		
Minori stranieri	1	0	0	4
Altro	3	5	0	0
Totale	19	19	6	10

La relazione redatta dall'Ufficio del Garante della regione Veneto si caratterizza poi per un maggior approfondimento circa i minori coinvolti nelle procedure aperte. L'analisi svolta mette in luce una netta prevalenza maschile e in ordine al loro status si registra una netta prevalenza di figli legittimi. Altro dato interessante

concerne il fatto che, ed in questo si rileva un ulteriore differenza rispetto all'esperienza marchigiana, i minori coinvolti sono prevalentemente italiani; negli ultimi anni si è infatti registrata una diminuzione di minori stranieri.

Infine l'analisi dell'Ufficio si spinge ancora oltre per fornire un prospetto ancora più dettagliato delle tipologie di disagio considerate.



Nonostante l'apprezzabile sforzo finalizzato a ricondurre a talune categorie la situazione di disagio in cui il minore versa, la voce "altro" prevale nettamente sulle restanti. In essa rientrano le richieste di consulenza inerenti le relazioni tra adulti con riferimento agli aspetti giuridico-legali o amministrativi e tutte quelle ulteriori situazioni che presentano un alto rischio di disagio.

X.4 Attività svolte dall'Ufficio

L'esame delle relazioni annuali presentate dai tre Uffici regionali esaminati mette in luce come l'attività in concreto svolta possa essere ricondotta ai seguenti ambiti:

A) attività di ascolto, consulenza e mediazione;

- B) **attività di vigilanza;**
- C) **attività di studio, formazione e promozione;**
- D) **formulazione di pareri;**
- E) **ideazione di progetti.**

È doveroso premettere che se da un lato non sempre è possibile riscontrare tutte queste attività nell'ambito di un'unica realtà regionale, dall'altro le attività individuate in due o tutte e tre le realtà esaminate presentano tratti in comune. Pare significativo procedere ad un esame approfondito delle stesse al fine di comprenderne il significato e la portata.

A) per **attività di ascolto, consulenza e mediazione** si intende sostanzialmente l'attività che trae origine dalle segnalazioni degli utenti. L'esame della relazione dell'Ufficio del Garante del Friuli Venezia Giulia sembra evidenziare più volte come, nello svolgimento di tale attività, l'Ufficio sia tenuto a rispettare i ruoli di tutti i soggetti interessati e a collaborare con gli stessi. Ciò non esclude comunque che tale attività possa condurre ad iniziative sul piano pratico, consistenti in segnalazioni al Tribunale, ai Servizi sociali o alle Competenti Autorità Pubbliche. Più nel dettaglio la consulenza si esaurisce in un'attività di ascolto, aiuto alla comprensione ed elargizione di un consiglio, mentre la mediazione si concretizza nel favorire un raccordo tra tutti i soggetti interessati che assume carattere di stragiudizialità. Tutto questo si rende possibile grazie alla posizione di terzietà che assume il Tutore, elemento essenziale per il funzionamento del meccanismo del raccordo, rafforzato anche dalla crescente autorevolezza di cui il medesimo gode.

Quanto esposto trova riscontro anche nell'esame delle relazioni del Garante delle Marche e del Veneto in cui

però vengono fornite maggiori indicazioni circa le concrete modalità di gestione delle segnalazioni e nel caso dell'Ufficio delle Marche anche in ordine alla casistica.

L'Ufficio della regione Veneto, infatti, pone in evidenza come l'attività in esame si traduca in un ascolto da un lato istituzionale e dall'altro professionale, che si svolge attraverso un processo di riflessione. La relazione fornisce utili indicazioni circa l'iter seguito dall'Ufficio nella gestione delle segnalazioni, che probabilmente, seppur non espressamente enunciato, è utilizzato anche negli altri Uffici presi in esame e che può essere utile esporre al fine di chiarire il *modus operandi* degli stessi. Dapprima si valuta la pertinenza dell'istanza pervenuta ed in caso positivo, qualora ad essa non sia possibile far fronte immediatamente, si provvede a fissare un appuntamento. Si assiste infatti, come sopra già anticipato, ad un forte incremento di istanze che si esauriscono semplicemente nel corso del primo contatto telefonico, in quanto magari aventi ad oggetto richieste di indicazioni di uffici o chiarimenti circa il contenuto di provvedimenti che possono essere forniti telefonicamente. In un secondo momento l'Ufficio provvede ad analizzare la richiesta andando oltre la domanda espressa e cercando di cogliere quali potrebbero essere i diritti dei minori violati o il rischio che ciò si verifichi: da questo esame si struttura un progetto di lavoro che può comportare ulteriori approfondimenti o può determinare la promozione di incontri di mediazione o orientamento o facilitazione dei rapporti tra le parti o infine dar corso a segnalazioni o interpellanze. Trattasi quindi di consulenza giuridica e psico - sociale per la quale è inoltre prevista la verifica nel tempo.

Anche l'esame della relazione dell'Ufficio delle Marche mette in evidenza come la finalità sia quella, a fronte

della molteplicità delle potenziali violazioni dei diritti dei minori, di individuare prassi operative finalizzate ad una risoluzione attraverso l'integrazione di competenze giuridiche e psicologiche. L'approccio ha, quindi, come obiettivo di incentivare la comunicazione e la sinergia tra i vari soggetti interessati. Come già accennato, anche nell'ambito di questa realtà regionale, in molti casi ci si limita semplicemente ad aiutare gli utenti ad orientarsi rispetto alla problematica concreta e a porre in primo piano il preminente interesse del minore. Ma con sempre maggiore frequenza l'Ufficio ha altresì provveduto a porre in essere una vera e propria attività di mediazione familiare o interistituzionale orientata a promuovere forme di collaborazione tra gli operatori la famiglia, la scuola, tra cittadini e amministrazioni, organi di stampa. In questo si registra la peculiarità dell'Ufficio del Garante delle regione Marche che ha portato gli operatori a ideare un vero e proprio progetto. L'attività di mediazione familiare in particolar modo, sembra andare oltre la funzione di ascolto delle altre due realtà regionali, dove almeno sulla carta, l'unico risvolto pratico sembra essere rappresentato dall'inoltro di una segnalazione.

La struttura del Garante delle Marche sembra spingersi oltre e l'attività concerne soprattutto la fattispecie di maggior interesse dell'Ufficio rappresentata dalla violazione dei diritti dei minori ad intrattenere rapporti con il genitore non affidatario e con i nonni. In tali ipotesi l'attività dell'Ufficio ha assunto carattere diverso a seconda che si fosse o meno già instaurato un procedimento dinanzi all'Autorità Giudiziaria. Nel primo caso l'Ufficio ha evidenziato difficoltà di comunicazione tra genitori, ma anche tra questi ultimi e i Servizi Sociali incaricati di seguire il caso, oltre ad una scarsa comunicazione tra Tribunale ordinario e quello dei Minorenni. In queste situazioni la

struttura del Garante si è attivata per porre in essere le azioni di collegamento previste dalla legge regionale che hanno portato ad una svolta positiva dei casi segnalati. Nelle situazioni in cui invece non si è instaurato alcun procedimento dinanzi all'Autorità Giudiziaria, l'Ufficio ha offerto ai genitori la possibilità di incontrarsi in un contesto neutrale per favorire la comunicazione tra i medesimi e riportare l'attenzione sul loro ruolo di genitori. In relazione alle altre problematiche analizzate (accoglienza e inserimento del minore straniero on accompagnato, diritti degli studenti diversamente abili e rapporto minori-scuola) l'attività del Garante si è sempre contraddistinta per essere finalizzata a favorire la comunicazione tra le parti a tutela del preminente interesse del minore. Il dialogo ha portato a risvolti pratici significativi: ad esempio con riferimento ai minori diversamente abili sono state ottenute le ore di educativa scolastica e domiciliare ed il trasporto scolastico gratuito.

Quanto esposto mette in evidenza la portata sempre più vasta di questa attività e l'impatto che essa assume sempre più sul piano pratico: da qui il fatto che in seno all'Ufficio si è iniziato a pensare di sperimentare un effettivo percorso di mediazione nell'ottica della condivisione del superiore interesse del minore.

B) l'attività di vigilanza e monitoraggio contraddistingue soprattutto l'Ufficio del garante veneto e marchigiano anche se sotto profili diversi. Essa trae origine o da segnalazioni esterne o da colloqui con i Servizi o dall'attività di ascolto dell'Ufficio. La struttura del Veneto ha posto in essere tale prerogativa nel corso dell'anno 2007 con riferimento all'attività di assistenza prestata dalle strutture tutelari e all'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo delegati ai Comuni o alle Aziende sanitarie, in

sette occasioni. Esse hanno per l'appunto interessato Comunità tutelari e Gruppi famiglia o con evidenti difficoltà di adeguamento agli standard strutturali previsti dalla legge regionale o per ripetute segnalazioni circa la loro inadeguatezza nell'espletamento della funzione educativa. In questi casi, dopo aver visitato le strutture e riscontrato le inadeguatezze indicate, si è iniziato un percorso di accompagnamento e monitoraggio caratterizzato dalla disponibilità della struttura del Garante a fornire consulenza e ausilio per superare le criticità evidenziate, che ha avuto esito positivo.

Nella regione Marche l'attività di vigilanza e monitoraggio sembra avere un respiro più ampio e soprattutto si connota per un' iniziativa particolare che trae origine da una concezione della stampa non solo come fonte di informazione, ma anche come strumento di percezione. L'Ufficio si preoccupa infatti di curare quotidianamente una "rassegna stampa" sui temi legati all'infanzia e all'adolescenza condotta sulle testate regionali. Lo scopo non è solo quello di favorire l'attività di vigilanza e accoglienza delle segnalazioni, ma altresì quello di studiare il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, così come pubblicato sui giornali. L'intento è in sostanza quello di evitare abusi che possano generare turbamento nei minori. Le stesse preoccupazioni sono rivolte anche al campo dei mass media e portano allo svolgimento di un'analoga attività di disamina. Il tutto in collaborazione col Corecom, la Polizia Postale, l'Ordine regionale dei giornalisti e le direzioni dei quotidiani e le risultanze riportate con grande dettaglio nella relazione annuale si presentano di notevole interesse.

C) l'attività di studio, formazione e promozione caratterizza tutte e tre le strutture regionali analizzate. Gran

parte di essa è rappresentata dai congressi, giornate di studio e iniziative particolari di cui gli Uffici si fanno promotori o a cui i Garanti sono chiamati ad intervenire. L'attività congressuale non esaurisce però la categoria oggetto di esame. Tutti gli operatori dell'Ufficio, infatti, sono impegnati in attività di studio che nel caso del Friuli Venezia Giulia sono finalizzate a facilitare la formulazione dei pareri e l'attività di programmazione. A tale proposito ci si è preoccupati di gestire le problematiche inerenti la privacy, di svolgere attività di monitoraggio normativo e giurisprudenziale incentrato sulle pronunce della Corte Costituzionale, di redigere memorie, note ed osservazioni su tematiche inerenti il mondo minorile, nonché di procedere alla stesura di un protocollo di intesa col Consiglio regionale e la Giunta regionale al fine di definire le procedure di consultazione e coordinare le reciproche funzioni nel rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale. In ordine all'attività di promozione l'Ufficio del Friuli Venezia Giulia non manca di iniziative dotate di una loro originalità come ad esempio la diffusione radiofonica in dieci puntate di una trasmissione radio presso un'emittente locale, avente ad oggetto il tema della promozione e divulgazione del contenuto della Convenzione internazionale del Fanciullo. In tale contesto si collocano altresì una serie di iniziative significative finalizzate allo stimolo e alla proposta culturale di attenzione alla Convenzione stessa.

Trattasi in generale di idee orientate a porre in risalto a livello locale questioni di grande importanza nazionale o internazionale, che hanno visto molto spesso l'opinione pubblica poco sensibilizzata e/o coinvolta. Si citano tra le altre, l'appello contro la legittimazione del partito filopedofilo danese NVD e l'adesione alla giornata internazionale del risparmio energetico.

Degna di nota è anche la realizzazione di una collana editoriale sia da parte dell'Ufficio friulano che di quello veneto finalizzata a raccogliere le buone pratiche e i migliori contributi interdisciplinari in campo minorile attraverso manuali operativi contenenti riflessioni ed esperienze di color che sono interessati alla tematica della cultura dei minori. L'Ufficio del Garante veneto oltre a realizzare tale collana denominata "Infanzia e minori" cura altresì la redazione e stampa di altri documenti nella collana interna dei quaderni, che rappresentano il frutto di percorsi di studio, ricerca o di convegni.

Altro profilo che si colloca sempre nell'ambito di quest'attività e che accomuna la realtà del Garante regionale friulano e veneto, è il maturato interesse per la tematica della rappresentanza dei bambini e ragazzi a livello istituzionale. L'Ufficio del Garante del Friuli Venezia Giulia ha realizzato diverse esperienze di questo tipo in collaborazione coi Comuni, di varia denominazione: Consigli comunali dei ragazzi, Consulte dei giovani o dei ragazzi, Consiglio dei bambini, Governo dei giovani. L'Ufficio veneto, invece, nel corso dell'anno 2007 si è preoccupato di verificare la fattibilità di tale percorso partecipato articolato in attività di diverso tenore quali seminari e attività di ricognizione.

Sempre al fine di promuovere e costruire idee comunicative positive riguardanti minori e adolescenti, l'Ufficio del Garante veneto ha ideato il sito internet Informaminori che si pone come strumento di servizio destinato a coloro che nella loro attività di professionisti della comunicazione si interessano di eventi e tematiche legate al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Per effetto di un protocollo siglato nel 2007 partecipano a tale progetto l'Ordine regionale dei giornalisti e l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, oltre al sup-

porto tecnico fornito dal Corecom. Il nucleo del sito è rappresentato dalla sezione “dati e schede” in cui sono trattate le tematiche relative ad aspetti della condizione dell’infanzia e dell’adolescenza che con maggior frequenza interessano il mondo dei media.

L’Ufficio del Garante delle Marche sembra invece concentrare l’attenzione, oltre che sull’attività seminariale, prevalentemente sull’ideazione di percorsi formativi: tra gli altri si cita il corso “trattamenti e mal-trattamenti” dedicato ad operatori socio-sanitari impegnati nel trattamento di minori maltrattati.

D) la **formulazione di pareri** inerenti a tematiche specifiche a partire dalle richieste pervenute all’Ufficio, è attività che interessa in particolar modo l’Ufficio del Garante del Friuli Venezia Giulia. Quest’ultimo è stato chiamato a formulare pareri, tra gli altri, in materia di videoriprese di minori e in ordine alla responsabilità civile e penale dell’operatore scolastico nel caso di uscita autonoma dalla scuola dell’alunno minore di età al termine del normale orario scolastico su autorizzazione dei genitori. Per espressa previsione normativa il Tutore del Friuli Venezia Giulia è chiamato inoltre ad esprimere pareri sui progetti di legge e sui provvedimenti amministrativi della regione in materia minorile. Tra questi si segnala l’intervento del Tutore in relazione alla legge recante “Norme per la tutela, la promozione e il sostegno della famiglia” e quella recante “Interventi per la genitorialità”.

E) il **progetto** più significativo ed importante portato avanti da tutti e tre gli Uffici regionali è il progetto tutori. Il punto di partenza è dato dal fatto che il ruolo del tutore implica conoscenze inerenti le problematiche so-

ciali e psicologiche dei minori, la consapevolezza degli obblighi attribuiti a tale figura e la capacità di muoversi negli iter istituzionali relativi alla tutela dei minori. Nei confronti del minore il tutore ha un ampio margine di scelta circa l'aspetto etico, sociale ed educativo della formazione del medesimo. Attualmente nella maggior parte dei casi per prassi le autorità giudiziarie si trovano costrette a nominare tutori i sindaci, assessori, dirigenti dei Servizi sociali: soggetti che proprio per la funzione istituzionale che svolgono difficilmente riescono ad espletare al meglio tale incarico. Da qui è nata l'esigenza da parte degli Uffici regionali esaminati di creare una rete organizzativa di figure volontarie, motivate ed adeguatamente formate, disponibili ad assumere tale incarico: questo è il nucleo centrale del progetto tutori e nel caso del Garante delle Marche altresì del progetto curatori.

L'Ufficio del Garante del Veneto allo scopo di avere tra i frequentatori persone realmente interessate e dotate di adeguata professionalità, ha chiesto ai Servizi di segnalare le persone ritenute idonee e motivate per l'incarico. Il corso è stato inoltre adeguatamente pubblicizzato anche attraverso incontri di presentazione ed informazione. L'iscrizione è stata pubblicizzata attraverso internet, i periodici e le emittenti televisive. La scuola di formazione è gestita dall'Ufficio col contributo degli uffici amministrativi del Consiglio regionale e con due tutor d'aula. Il primo corso risale al 2005 e, in generale anche i successivi sono stati articolati in lezioni tenute nella giornata di venerdì e sabato. Nell'anno 2006 i partecipanti sono stati ventotto. Tutto il materiale e altresì la frequenza sono completamente gratuiti e sono tenuti da professori universitari, avvocati, psicologi e assistenti sociali. Le materie insegnate sono: organizzazione dei

servizi, diritto di famiglia, legislazione minorile e psicologia della relazione. L'Ufficio del Garante del Veneto è particolarmente impegnato nella realizzazione di tale progetto che è stato strutturato in maniera differente rispetto agli altri: trattasi infatti di un progetto di lavoro in rete. Ciò significa che l'attività dell'Ufficio si basa sulla collaborazione con una rete territoriale di professionisti dei Servizi Sociali adeguatamente formati che fungono da referenti territoriali per la tutela legale. La rete operativa comprende inoltre la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria prima destinataria di tale attività e con i Servizi sociali pubblici e privati. Tale progetto ha avuto una larghissima diffusione in Veneto: basti pensare che ben cinquecento persone, dopo aver frequentato gli specifici corsi, si sono resi disponibili ad essere nominati tutori. Il sistema organizzativo dei corsi vede il prezioso appoggio fornito dall'Università degli studi di Padova e i filoni tematici, da quando emerge dalla lettura della relazione, sembrano essere più articolati rispetto a quelli trattati nei corsi organizzati dal Garante del Friuli Venezia Giulia.

Una volta completato l'iter formativo si è provveduto a istituire una banca dati contenenti i nominativi e i riferimenti dei volontari formati disponibili ad assumere l'incarico. Si segnala che con sempre maggiore frequenza l'autorità giudiziaria si rivolge quindi all'Ufficio per chiedere il nominativo di un volontario da nominare. I dati contenuti nella relazione annuale attestano come ciò accada sempre più di frequente con riguardo ai minori stranieri non accompagnati; le ulteriori istanze riguardano tutele aperte dal Tribunale per i minorenni nell'ambito di procedure di adattabilità o per sospensioni/ decadenze di potestà o stato di abbandono. Una volta effettuata la nomina l'Ufficio provvede a svolgere

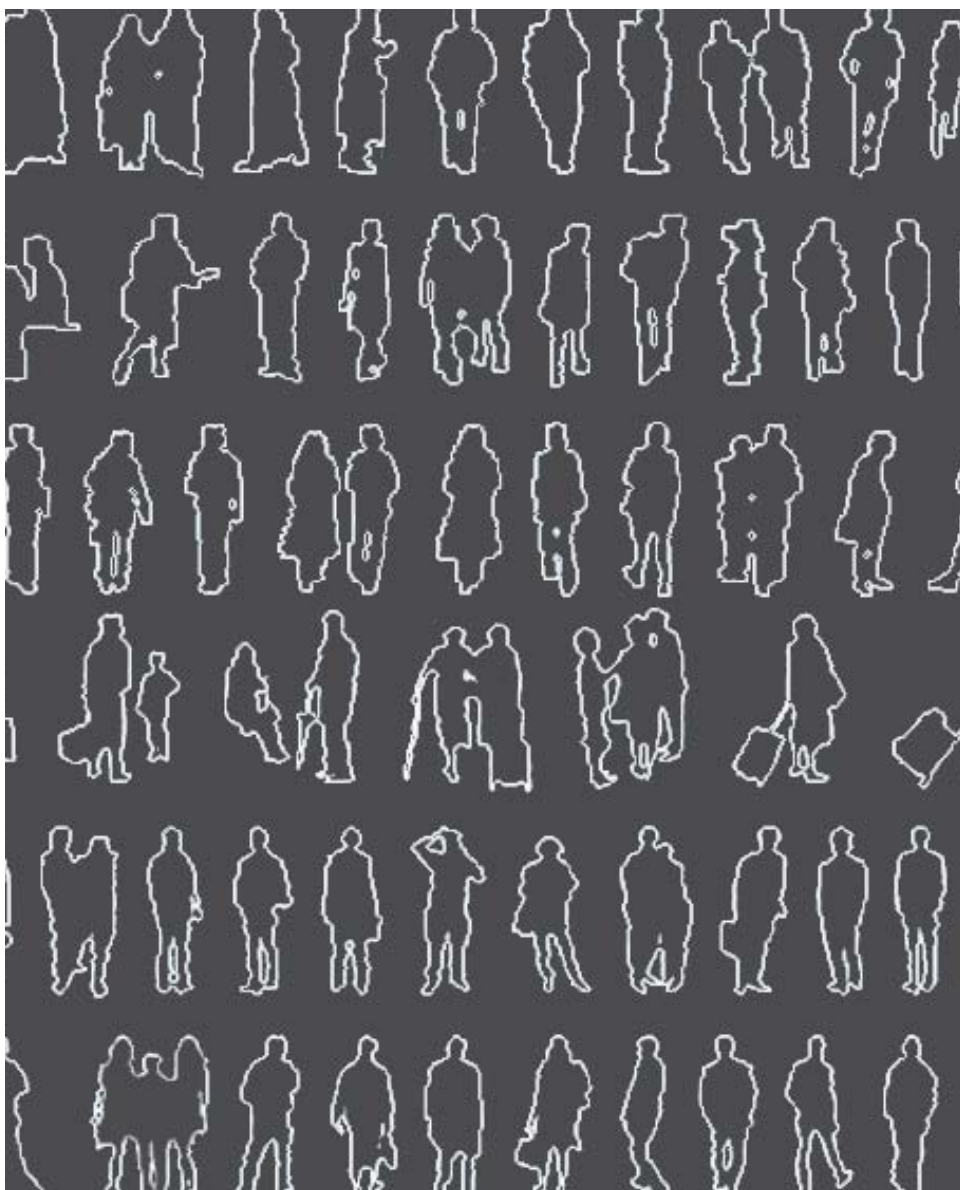
attività di monitoraggio al fine di effettuare un riscontro diretto dell'operato dei tutori: essa consiste in incontri territoriali di gruppo che consentono ai tutori di confrontarsi e verificare l'attività svolta.

Per quanto concerne l'Ufficio del Garante delle Marche in parte si registrano profili già esaminati nelle altre due realtà regionali: anche qui il progetto si caratterizza per una forte attività di sensibilizzazione, si sviluppa attraverso corsi altamente qualificati forniti anche in questo caso in collaborazione con l'Università di Urbino Macerata, articolati in lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche svolte con l'ausilio di esperti. In questo caso però l'Ufficio ha provveduto all'istituzione di un apposito albo della rappresentanza e dell'assistenza all'infanzia e all'adolescenza messo a disposizione dell'Autorità Giudiziaria. All'atto della nomina anche in questo caso, il Garante rinnova la disponibilità al sostegno del tutore e lo accompagna nel corso della tutela. Lo scopo è chiaramente quello di fornire ai tutori sostegno legale e psicologico in considerazione delle diverse problematiche di volta in volta presentate. La peculiarità dell'esperienza marchigiana si rinviene nel fatto che l'Ufficio oltre ad accingersi ad avviare il secondo corso per tutori, ha già avviato altresì il secondo corso curatori. Dopo aver sottoscritto un protocollo d'intesa coi Tribunali ordinari della Regione e con il Tribunale per i minorenni sono stati istituiti due albi: uno dei tutori volontari e l'altro dei curatori speciali. Anche il progetto curatori si svolge attraverso un'attività di forte sensibilizzazione e organizzazione di corsi di formazione dedicati a giuristi che intendono approfondire tematiche legate al diritto minorile. Il corso, sempre svolto in collaborazione con l'Università e sempre tenuto da esperti si articola in un'area giuridica e un'area socio psicologica.

L'esame di questo progetto attuato attraverso le relazioni annuali consente di affermare che la tutela legale dei minori sta acquistando la rilevanza di una vera e propria politica regionale per i minori, uscendo dalla fase sperimentale tipica del progetto, per acquistare stabilità e strutturazione.

Circa gli altri progetti realizzati si segnala l'istituzione da parte dell'Ufficio del Friuli Venezia Giulia di un osservatorio denominato "Informagiovani e diritti dei minori" su quelli che sono gli interessi e gli stili di vita dei giovani che risiedono in regione. A tutti i centri informativi della regione è stato chiesto di monitorare tutta una serie di profili allo scopo di cogliere un eventuale disagio adolescenziale giovanile sia attraverso indagini ad hoc sia attraverso l'accoglienza di segnalazioni. Altro progetto ambizioso dello stesso Ufficio è quello inerente la città di Novi Sad ed è indirizzato a fornire sostegno agli operatori socio assistenziali e sanitari. Per quanto concerne invece l'Ufficio del Garante delle Marche un progetto degno di nota, di cui già si è accennato, è quello che riguarda il corso di mediazione familiare. Altro progetto significativo è quello denominato M.I.O. (Minors Internet Orientation) finalizzato a favorire un corretto e consapevole uso della rete telematica e a predisporre apposite tutele atte a prevenire il pericolo che il minore possa venire a contatto con contenuti illeciti o dannosi. Infine si segnala il progetto Spazio Minori rivolto ai ragazzi e orientato alla creazione di uno spazio per incontrarsi, raccogliere informazioni, scambiarsi idee, promuovere attività. Si tratta in sostanza di un network assicurato dalla Convenzione stipulata dal Garante con mass media scelti, che utilizza stampa, tv, radio e internet. Da qui la pubblicazione di questo spazio su tre testate giornalistiche locali, la creazione di uno spazio web nel sito del Garante e un vero e proprio notiziario regionale dei ragazzi denominato TGM.





Capitolo 2

**Il garante dei diritti delle persone
sottoposte a misure restrittive
della libertà personale**

I. Introduzione

L'Istituto del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale è già da tempo sperimentato in diversi paesi europei (Austria, Danimarca, Ungheria, Norvegia, Olanda, Portogallo, Finlandia, Inghilterra, Scozia): in Italia solo in tempi recenti si è assistito all'affermarsi dello stesso nell'ambito di alcune, occorre precisarlo, ancora limitate, realtà regionali.

La peculiarità di tale Ufficio è data dal fatto che esso si pone come organo esterno e indipendente rispetto all'apparato carcerario e alle altre strutture che prevedono misure restrittive della libertà personale: trattasi di un organo "terzo" di completamento a cui è attribuita una precisa funzione di raccordo, rispetto alle figure istituzionali e della società civile già operanti nella realtà carceraria. Tutte le leggi regionali esaminate si preoccupano, infatti, di precisare che trattasi di un organo che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione.

Occorre segnalare che tale figura è presente in Italia non solo a livello regionale, ma anche a livello comunale e provinciale ed, in considerazione di ciò, i vari istituti presenti sul territorio hanno nel tempo sperimentato delle forme di coordinamento che consentono di trattare congiuntamente questioni comuni e avanzare proposte e richieste di intervento specifico.

A tale proposito si riporta di seguito un prospetto relativo all'attuale disciplina di tale organo nelle varie regioni italiane:

Puglia: articolo 31 legge regionale n. 19 del 10 luglio 2006

Emilia-Romagna: legge regionale n. 3 del 19 febbraio 2008

Lazio: legge regionale n. 31 del 6 ottobre 2003

Basilicata: legge regionale n. 4 del 14 febbraio 2007

Campania: legge regionale n. 18 del 24 luglio 2006

Umbria: legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2006

Lombardia: art. 10 legge regionale n. 8 del 14.02.2005 e regolamento n. 10 del 14.12.2006

Sicilia: legge regionale n. 5 del 2005

Da segnalare inoltre che in alcune regioni sono state presentate delle proposte inerenti all'Istituzione dell'Ufficio che ad oggi non sono approdate in vere e proprie leggi regionali (le principali sono il Piemonte e la Toscana).

Anche con riferimento a questo istituto la semplice lettura degli atti normativi mette subito la diversa denominazione che tale organo assume nelle varie regioni.

Si parla di Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Emilia-Romagna, Umbria), Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Lazio, Campania, Puglia), Garante dei detenuti (Lombardia), Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti (Sicilia).

Da segnalare la peculiarità della realtà regionale della Lombardia in cui le funzioni dell'Ufficio del Garante sono attribuite medio tempore al Difensore civico: di ciò si tratterà nei successivi paragrafi.

Al fine di garantire le prerogative di indipendenza e autonomia di cui si accennava sopra, pressoché tutte le regioni contemplano delle ipotesi di incompatibilità tra la carica di Garante e altre cariche che possono compromettere l'indipendenza e la serenità di giudizio.

Anche rispetto a tale organo di garanzia giova fin da ora precisare che solo alcune regioni hanno nella pratica provveduto alla nomina del Garante: trattasi, infatti, di una realtà operativa solamente nel Lazio e in Sicilia.

Da segnalare inoltre la recente presentazione in data 6 maggio 2008 di un disegno di legge inerente l'istituzione del Garante

nazionale, di cui si è fatto promotore il garante della regione Sicilia. Non sono comunque mancate iniziative in tal senso anche in passato, che però non sono mai approdate a risultati concreti.

II. Composizione

In generale tale organo è concepito come autorità monocratica con alcune precisazioni.

In Campania presso l'ufficio del Garante è, infatti, istituito l'osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione, composto dalle associazioni, organizzazioni o enti che si occupano delle questioni legate alla detenzione. Nel Lazio, inoltre, il Garante è affiancato da due coadiutori che svolgono una funzione di ausilio nell'esercizio delle funzioni attribuite all'organo di garanzia.

III. Sede e struttura

L'Ufficio del Garante ha sempre sede presso il Consiglio regionale.

Circa l'organizzazione e la dotazione organica occorre precisare che in Sicilia è dotato di apposita struttura e personale individuato con decreto del presidente della regione, su proposta del garante e sempre in tal modo sono definite le modalità di funzionamento dell'ufficio. In Campania l'Ufficio di Presidenza del Consiglio provvede per le risorse umane ed infrastrutturali nell'ambito della dotazione organica del Consiglio regionale, determinando annualmente il fondo a disposizione per le spese di funzionamento. Sempre in Campania e anche nel Lazio, Puglia e in Umbria il Garante può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni di volontariato e di centri di studi e ricerca. Il Garante in Cam-

pania e Lazio adotta un apposito regolamento che disciplina il proprio funzionamento. Nel Lazio il Garante si avvale, per lo svolgimento delle proprie funzioni di una apposita struttura amministrativa. In Puglia la dotazione organica dell'ufficio è stabilita con delibera del consiglio regionale sentito il garante: il personale assegnato è individuato nell'organico regionale e dipende funzionalmente dal Garante.

In Umbria il Garante si avvale, per lo svolgimento delle proprie funzioni, di risorse messe a disposizione dalla Giunta regionale. Le modalità organizzative e le risorse per lo svolgimento delle funzioni del Garante sono definite dalla Giunta regionale con proprio atto, d'intesa con il Garante stesso, sentita la competente Commissione consiliare.

IV. Requisiti per l'accesso alla carica

In Campania il Garante è scelto tra candidati che hanno ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo o che hanno una indiscussa e acclarata competenza nel settore della protezione dei diritti fondamentali, con particolare riguardo ai temi della detenzione.

In Sicilia deve trattarsi di persona residente nel territorio della regione da almeno 5 anni, che abbia una consolidata esperienza nella tutela dei diritti umani ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

Nel Lazio il Garante è scelto tra persone che hanno ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo, mentre i coadiutori sono scelti tra persone che hanno svolto attività in ambito sociale.

In Emilia-Romagna e Umbria il Garante è scelto tra personalità con comprovata esperienza in campo penitenziario, nel campo delle scienze giuridiche, delle scienze sociali o dei diritti umani. In Umbria si precisa che per esperienze acquisite nella

tutela dei diritti la persona nominata deve offrire garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza e capacità nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nel caso in cui venga nominato Garante un dipendente di enti e istituti sottoposti alla vigilanza della regione egli viene collocato d'ufficio in aspettativa per tutta la durata dell'incarico (Sicilia).

In Campania non può essere eletto Garante colui che ha carichi pendenti o riporta condanne passate in giudicato indipendentemente dal tipo di reato contestato e colui che ha ricoperto incarichi nell'amministrazione penitenziaria. Il Garante non può esercitare durante il mandato altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Il conferimento della carica di Garante a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.

Nel Lazio e Umbria la carica di Garante e di coadiutore è incompatibile con quella di: a) membro del Parlamento, ministro, consigliere ed assessore regionale, provinciale e comunale; b) amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica, nonché amministratore di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione. Inoltre sempre in tali regioni, come in Campania, il Garante e i due coadiutori non possono esercitare, durante il mandato, altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Sempre in linea alle previsioni della legge campana, nel Lazio Umbria il conferimento della carica di garante e di coadiutore a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di

previdenza e dell'anzianità di servizio. Tali leggi regionali inoltre disciplinano l'ipotesi i cui dopo la nomina, venga accertata una delle cause di incompatibilità; in tal caso il Presidente del Consiglio regionale invita l'interessato a rimuovere tale causa entro quindici giorni e, se questi non ottempera all'invito, lo dichiara decaduto dalla carica e ne dà immediata comunicazione al Consiglio regionale al fine della sostituzione.

La legge regionale dell' Emilia-Romagna si limita solo a precisare che il Garante deve offrire garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza e capacità nell'esercizio delle proprie funzioni senza prevedere ipotesi tassative di incompatibilità.

V. Modalità di elezione

In Sicilia il garante è eletto con decreto del Presidente della Regione.

In Campania il Garante è eletto dal Consiglio regionale con la maggioranza dei due terzi dei voti favorevoli nelle prime due votazioni e con la maggioranza semplice nella terza votazione. Sempre in Campania è previsto che il bando per la presentazione delle domande sia pubblicato, a cura del Presidente del Consiglio regionale, sul bollettino ufficiale della regione Campania entro trenta giorni dall'approvazione della legge istitutiva. Le volte successive alla prima, il bando è pubblicato dopo trenta giorni dalle dimissioni o dalla scadenza di mandato.

Nel Lazio Garante e coadiutori sono eletti dal Consiglio regionale con deliberazione adottata a maggioranza assoluta con voto limitato.

In Emilia-Romagna l'elezione avviene da parte dell'Assemblea legislativa regionale.

In Umbria il Garante è eletto dal Consiglio regionale con la maggioranza dei due terzi e nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale.

VI. Durata carica

In Sicilia il Garante resta in carica sette anni con possibilità di rielezione per non più di una volta.

In Campania la durata della carica del Garante coincide con l'intera legislatura e non è prevista possibilità di rielezione. La legge regionale stabilisce però che il medesimo possa essere revocato per gravi violazioni di leggi e nel caso del Lazio per gravi e ripetute violazioni.

In Umbria resta in carica cinque anni e non può essere riconfermato. Come in Campania anche in questa realtà regionale il Consiglio regionale può revocarlo in caso di gravi violazioni di legge o dei doveri inerenti l'incarico affidato; si provvede alla nuova designazione anche in caso di dimissioni, morte, accertato impedimento fisico o psichico del Garante o nel caso in cui lo stesso riporti condanna penale definitiva.

Nel Lazio Garante e coadiutori restano in carica cinque anni, così come in Emilia-Romagna ove si precisa però che non può essere rieletto: in tale regione e nell'Umbria si precisa che alla scadenza il Garante resta in carica fino alla nomina del successore e comunque per un periodo di tempo non superiore a novanta giorni entro il quale deve essere nominato il nuovo Garante.

VII. Destinatari della tutela

In generale occorre premettere che non si tratta solamente di detenuti.

La legge regionale siciliana contempla anche coloro che scontano la pena in forma alternativa, e le loro famiglie ed in particolare dei figli minorenni.

In Campania, Lazio, Emilia-Romagna e Puglia si precisa che si tratta di soggetti presenti negli istituti penitenziari, negli istituti

penali per minori, nonché nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio. La legge umbra stabilisce che i destinatari sono le persone presenti negli istituti penitenziari, quelle in esecuzione penale esterna, le persone sottoposte a misure cautelari personali, le persone in stato di arresto ovvero di fermo, nonché le persone presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio.

VIII. Funzioni

Come si accennava nell'introduzione tutte le fonti regionali esaminate si preoccupano di precisare che il Garante opera in completa autonomia e indipendenza. In ordine alle funzioni è possibile riassumerle nei punti di seguito riportati:

- pone in essere ogni iniziativa necessaria ed opportuna per promuovere e facilitare l'inserimento lavorativo dipendente ed autonomo nonché il recupero culturale e sociale e la formazione scolastica ed universitaria dei beneficiari (Sicilia), oltre al diritto alla salute. Le leggi regionali della Campania, Lazio, Puglia, Umbria parlano di ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento del mondo del lavoro; il Garante inoltre vigila affinché vengano garantiti i diritti essenziali dei soggetti destinatari della tutela e delle famiglie, per quanto di competenza della regione, enti locali e usl: a tale fine si rivolge alle autorità per chiedere informazioni, effettuare segnalazioni circa il mancato o inadeguato rispetto (Sicilia). In Campania, Piemonte, Lazio, Puglia se vengono accertate omissioni o inosservanze rispetto alle proprie competenze che compromettono l'erogazione delle sue prestazioni, il Garante propone agli organi regionali titolari di un potere di vigilanza su tali strutture le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi. Sempre in

Campania, Piemonte, Lazio e Umbria ed in Puglia è previsto che il Garante segnali agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone dei quali è a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato e si attiva nei suoi confronti affinché assuma le iniziative opportune. In queste regioni l'organo di garanzia, quindi, è connotato da una forte funzione propositiva: propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare le persone sottoposte a tutela; propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

- concorda con il Presidente del Consiglio regionale la creazione di commissioni regionali di controllo delle condizioni detentive, composte secondo i principi statutari senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale (Campania);
- promuove iniziative ed attiva strumenti di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani, del loro recupero sociale e della umanizzazione della pena detentiva (Sicilia e Puglia in collaborazione con l'assessorato regionale, Lombardia);
- promuove protocolli d'intesa finalizzati ad un migliore espletamento delle sue funzioni (Sicilia);
- esprime pareri sui piani di formazione destinati a detenuti o ex detenuti (Sicilia) nonché a seguito di richiesta degli organi regionali competenti, in ordine ad interventi di carattere legislativo e/o amministrativo che possono riguardare persone sottoposte a misure restrittive (Lombardia);
- formula proposte e può chiedere chiarimenti all'assemblea,

- alle commissioni e al presidente della regione circa l'avvio di iniziative e interventi, per quanto di loro competenza (Sicilia);
- invita la commissione consiliare speciale per la sicurezza ed integrazione sociale e la lotta alla criminalità ad effettuare una visita ai sensi dell'articolo 67, comma primo, lettera d), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e successive modifiche, nei casi in cui abbia notizia o ritenga che vi sia una violazione dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale negli istituti penitenziari (Lazio): è previsto l'obbligo per il Garante di tenere costantemente informata la Commissione;
 - informa dello svolgimento delle funzioni costantemente il Presidente della Giunta regionale (Puglia);
 - il Garante è membro dell'Osservatorio regionale sulla condizione penitenziaria e post penitenziaria in Umbria;
 - il Garante ha facoltà di acquisire gli esiti delle decisioni conseguenti alla concertazione della programmazione sociale di territorio ed ha facoltà di formulare proposte al tavolo regionale del welfare per le tematiche inerenti la propria funzione (Umbria);
 - offre supporto alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale per l'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale, al fine di favorire un rapporto di trasparenza e di dialogo (Lombardia);
 - segnala irregolarità procedimentali, per consentire agli organi regionali competenti il riesame dei propri atti nell'esercizio discrezionale del potere di autotutela (Lombardia);
 - formula osservazioni, a seguito di richiesta degli organi regionali competenti, in ordine a interventi di carattere legislativo e/o amministrativo che possono riguardare persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Lombardia).

IX. Rapporti con altri organi e/o istituzioni

In Campania, Lazio, Puglia e Umbria il Garante stipula i protocolli d'intesa sottoscritti dalla Regione e le amministrazioni statali competenti a promuovere: a) l'attivazione all'interno degli istituti penitenziari di strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1; b) la previsione anche di altre forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio del Garante.

In Umbria il Garante informa periodicamente la commissione consiliare competente in materia sull'attività svolta.

L'Emilia-Romagna prevede una stretta collaborazione con il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In Lombardia si precisa che in ogni caso l'attività dell'Ufficio non può comportare sovrapposizioni istituzionali e ingerenze e/o interferenze con i soggetti concessionari di pubblici servizi regionali o convenzionati con la regione che a vario titolo interagiscono con l'amministrazione penitenziaria. Sono inoltre previste forme di collaborazione con i difensori civici provinciali e comunali e con i titolari di funzione di garante dei detenuti operanti in ambito locale, anche al fine di costituire una rete comune, effettuare segnalazioni di situazioni di interesse comune e coordinare le rispettive attività, nell'ambito delle specifiche competenze.

X. Pubblicità

Il Garante presenta relazioni all'assemblea e al presidente della regione almeno una volta all'anno (Sicilia).

In Campania la relazione deve essere presentata entro il trenta aprile di ogni anno alla Giunta regionale e al Consiglio regionale

e deve avere ad oggetto l'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su altri organi di stampa della Regione o indipendenti.

Nel Lazio entro il trenta aprile di ogni anno il Garante presenta una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti alla Giunta regionale ed alla commissione consiliare competente per materia, che ne informa il Consiglio regionale. Il Garante provvede poi ad inviare copia della relazione a tutti i responsabili delle strutture di cui all'articolo 1, comma 2.

In Puglia la relazione deve essere presentata al Consiglio regionale entro il trenta aprile di ogni anno e il Consiglio discute la relazione in apposita sessione convocata entro trenta giorni dalla presentazione.

La legge regionale umbra contempla una disciplina della pubblicità particolarmente dettagliata: il Garante, entro il mese di marzo di ogni anno, presenta una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti al Consiglio regionale ed alla Giunta regionale. La relazione è pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su organi di stampa della regione o indipendenti. Il Consiglio regionale discute la relazione in una apposita sessione, convocata entro due mesi dalla presentazione della stessa. Le attività del Garante ed i materiali documentali ed informativi connessi alla sua funzione vengono pubblicati su apposita sezione del sito della Regione. Gli organi regionali con competenze attinenti dovranno trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, relazioni riepilogative comprensive di statistiche sintetiche sui servizi o progetti attivati e sui risultati raggiunti.

In Lombardia la relazione sull'attività svolta deve essere pre-

sentata al Consiglio regionale e alla Giunta: in casi di particolare rilievo o comunque meritevoli di urgente attenzione, il garante può trasmettere apposite relazioni al Presidente del Consiglio regionale, alle Commissioni consiliari competenti ed al Presidente della Giunta regionale.

XI. Il garante come esperienza pratica: considerazioni generali

A livello regionale occorre precisare che la figura del Garante dei detenuti è ancora scarsamente diffusa. Solamente due sono le regioni in cui si è provveduto alla nomina del Garante e in cui il medesimo opera nell'esercizio effettivo delle sue funzioni.

Pare comunque significativo esaminare più nel dettaglio le caratteristiche dei soggetti che ricoprono l'incarico, la struttura dell'ufficio e le attività nel concreto svolte.

Altrettanto significativo è esaminare l'esperienza lombarda di cui si accennava nel paragrafo introduttivo, in cui il ruolo del Garante è svolto dal Difensore civico.

XII.1 La figura del Garante

In conformità a quanto previsto dalla legge istitutiva il garante del Lazio, Avvocato Angiolino Marroni, è una persona che ha ricoperto incarichi istituzionali di particolare rilievo: Consigliere provinciale di Roma, Vicepresidente ed assessore al Bilancio della Provincia di Roma, Vicepresidente del Consiglio regionale del Lazio, Presidente per la Commissione per la lotta alla criminalità, Assessore regionale al Bilancio e Vicepresidente della Commissione "Roma Capitale" della regione Lazio. Trattasi quindi di una personalità dotata di un certo spessore e di una indiscutibile autorevolezza

alla quale si affianca una consolidata esperienza in tema di volontariato in carcere e la promozione di importanti iniziative a livello sociale e culturale finalizzate al miglioramento della qualità di vita nelle carceri. La sua elezione, avvenuta all'unanimità, risale all'anno 2003.

Accanto al Garante, sempre in conformità alla previsione contenuta nella legge regionale, sono stati nominati i coadiutori.

In Sicilia il Garante è l'Onorevole Fleres che attualmente ricopre altresì la carica di senatore della repubblica.

XII.2 La struttura dell'Ufficio

L'ufficio del garante della regione Lazio è costituito da due persone addette alla segreteria, da un direttore e tre funzionari. Particolarmente corposo è il team di operatori che sono chiamati a svolgere a seconda delle necessità le funzioni assegnate, in quanto se ne contano bene nove. Oltre a ciò è presente una persona assegnata all'Ufficio stampa e un'altra assegnata all'Ufficio legale.

XII.3 Attività svolta dall'Ufficio

L'esame della documentazione fornita dall'Ufficio del Lazio mette subito in evidenza un incremento dell'attività rispetto agli anni precedenti, anche in considerazione della sempre maggiore autorevolezza acquisita dall'Ufficio in questi anni: esso non è infatti accreditato solamente presso tutti gli istituti carcerari del Lazio ma anche presso il Ministero della Giustizia, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Provveditorato regionale. L'attività viene svolta sostanzialmente in stretto collegamento con tutti gli enti, compresi quelli regionali, le associazioni e gli istituti che coinvolgono la realtà carceraria, nel rispetto

dei ruoli reciproci e al fine di promuovere iniziative e coordinare gli ambiti di intervento. A riprova dell'importanza e della portata dell'Ufficio si segnala che lo stesso ha concluso ben ventisei Protocolli d'Intesa.

L'attività svolta concerne ambiti diversi. Oltre all'attività congressuale incentrata su una riflessione inerente il diritto penale, l'attività dell'Ufficio si caratterizza in particolare per le numerosissime pubblicazioni (si pensi che nel 2007 sono state 887). L'attività dell'Ufficio coinvolge naturalmente ambiti diversi. Sotto il profilo sanitario, gli sforzi sono stati incentrati al fine di garantire l'attuazione del passaggio della medicina penitenziaria alle asl. In tale prospettiva la collaborazione con l'assessorato regionale alla sanità è stata finalizzata a monitorare l'affluenza e i costi della medicina penitenziaria e presso l'Ufficio del Garante si è dato vita ad un gruppo di lavoro della Commissione regionale per la salute in carcere. Sempre in ambito sanitario l'Ufficio si è prodigato in materia di prevenzione: tra le altre iniziative, sono stati distribuiti nelle carceri opuscoli informativi in più lingue circa le malattie maggiormente diffuse in carcere e si è cercato di garantire il servizio di odontoambulanza. È stato inoltre attuato un progetto sperimentale per offrire ai tossicodipendenti al momento dell'arresto una pena alternativa presso una comunità di recupero.

Circa invece la formazione si rileva come i finanziamenti considerevoli disposti dalla regione abbiano consentito di risolvere il problema del diritto al lavoro per gli ex detenuti. Sono stati organizzati corsi di alfabetizzazione informatica, laboratori di sartoria finalizzati all'assunzione presso cooperative, l'organizzazione di corsi di agricoltura e inerenti ad altre ambiti che possano

favorire un successivo inserimento lavorativo. L'Ufficio si è preoccupato altresì di favorire la crescita del livello culturale dei detenuti, essenziale al fine della loro reintegrazione sociale. A tale fine sono stati stretti rapporti con vari istituti finalizzati a fornire ausilio didattico, materiale e borse di studio. In tale contesto rientrano due progetti: il primo che consente ai detenuti di seguire le lezioni universitarie di alcune facoltà attraverso una piattaforma telematica e interagire una volta la settimana coi docenti; il secondo finalizzato a rifornire e completare gratuitamente le biblioteche delle carceri.

Sempre sotto il profilo culturale si è cercato di promuovere l'attività teatrale, musicale e sportiva attraverso innanzitutto la messa in scena di spettacoli teatrali, la realizzazione di film, la pubblicazione di giornali e la formazione di squadre di calcio.

Nell'ambito delle attività di prevenzione l'Ufficio del Garante ha promosso un progetto che ha come obiettivo quello di migliorare la comprensione dei problemi dei giovani e ridurre il loro disagio.

Tra i progetti futuri rientra l'attivazione di uno sportello di assistenza legale dei detenuti ammessi all'esecuzione penale esterna.

Da segnalare infine che, quali strumenti di comunicazione adottati il più efficiente pare essere il nuovo sito internet, disponibile anche in lingua inglese, aggiornato costantemente e contenente notizie utili per tutti coloro che vivono il carcere. Oltre a ciò, si segnala la predisposizione di una brochure informativa.

XII.4 L'attribuzione delle funzioni del Garante al Difensore civico

In base alla legge regionale n. 4 del 14.02.2007, "Rete

regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale” il Difensore civico della Basilicata nell’ambito delle sue prerogative e con i suoi strumenti di intervento, esercita la funzione di Garante dei diritti di accesso e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui alla legge regionale n. 4/2007, anche attraverso un rapporto permanente di consultazione e collaborazione con le associazioni dei consumatori e degli utenti. Una certa priorità di intervento è assicurata alle persone in condizioni di povertà o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze, a quelle con particolari difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché alle persone bisognose di interventi assistenziali a seguito di provvedimenti dell’autorità giudiziaria, in stato detentivo, in esecuzione penale esterna o in quanto ex detenuti. Ciononostante la figura non è ancora stata istituita in tale realtà e neppure le relative funzioni sono state assegnate al Difensore: semplicemente non è escluso l’intervento d’ufficio del Difensore in favore di tutti i cittadini ed in particolare di quelli appartenenti a categorie deboli.

Per quanto concerne invece la realtà lombarda l’attribuzione delle funzioni è già effettiva ed è possibile fare alcune riflessioni in materia ed esaminare gli ambiti di intervento. In ordine alla struttura ci si avvale, come è facile comprendere, di un istituto e di una struttura già presente ed operativa. Da qui la necessità di rendere le attribuzioni del Garante più omogenee rispetto all’attività del Difensore civico: la scelta è stata pertanto quella di privilegiare per il Garante della Regione Lombardia un modello che non prevede l’attribuzione di funzioni di amministrazione attiva nella materia carceraria, preferendo potenziare e valorizzare i compiti di controllo e vigilanza propri del Difensore civico nei confronti dei

soggetti che, all'interno degli istituti penitenziari, svolgono specifiche attività. In questo è pertanto possibile ravvisare una diversa impostazione rispetto all'Ufficio della regione Lazio, sopra esaminato.

Il vantaggio di tale impostazione è che il Garante si avvale del *modus operandi* dell'istituto già esistente. Da un lato, quindi, la trattazione del caso avviene in tempi solitamente alquanto ristretti, per via del modo di procedere snello ed informale; dall'altro, è contemplata la possibilità per il Garante di procedere d'ufficio, del tutto informalmente, raccogliendo da fonti diverse gli elementi che gli permettono di formarsi un proprio convincimento sulle questioni che ritiene opportuno siano oggetto di trattazione. In particolare le modalità di intervento sono dettagliatamente illustrate in un regolamento regionale e proprio per le considerazioni fin qui svolte, sono per lo più mutate dal Difensore civico, con gli opportuni adattamenti. In sostanza è corretto affermare che il Garante si può delineare come una figura specialistica di difesa civica.

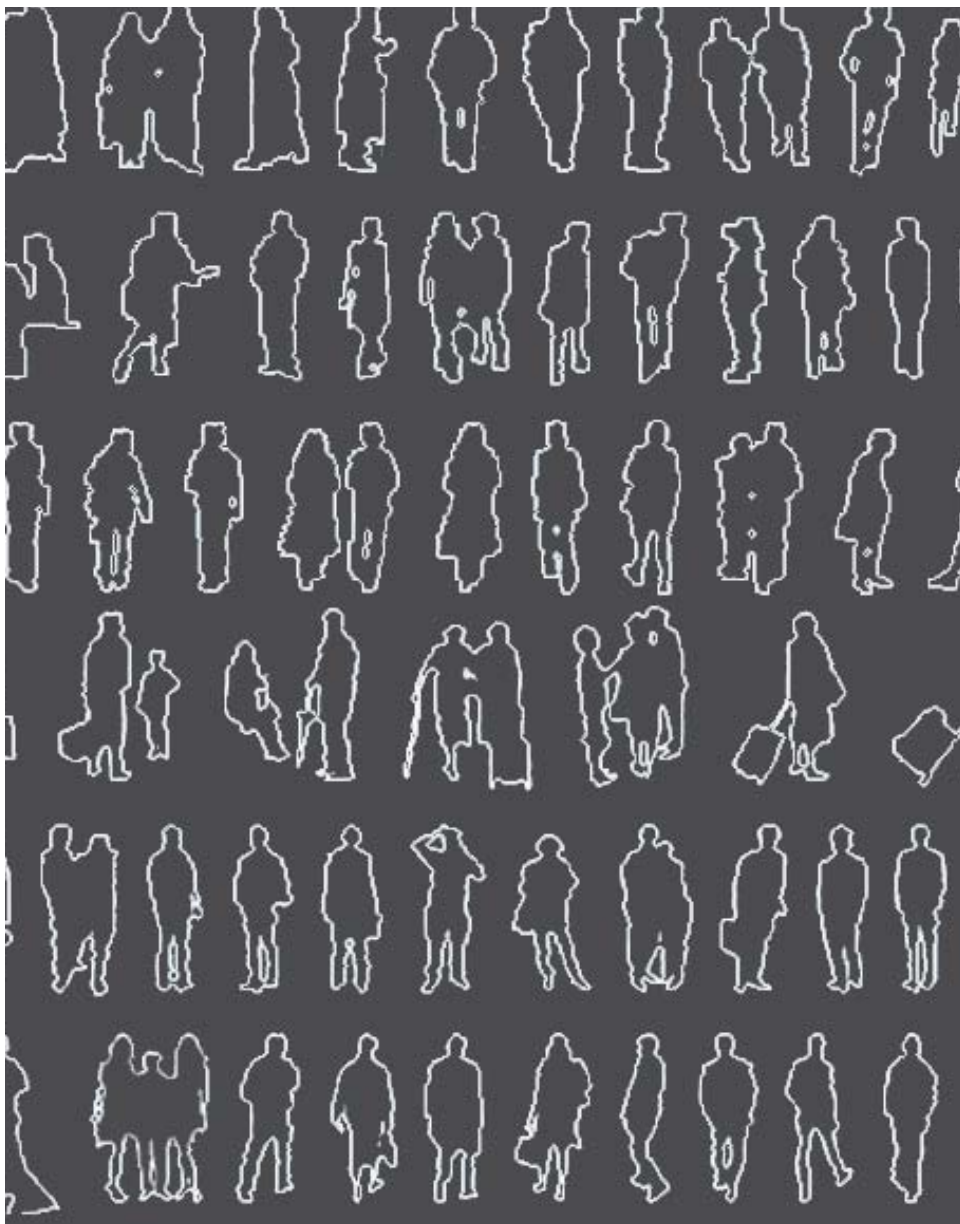
Si tratta, in altre parole, di un mediatore *super partes*, dotato di autorevolezza istituzionale, che interviene, come nel caso del Difensore civico, sia d'ufficio, sia su istanza di parte al fine di concorrere ad assicurare l'effettiva fruizione dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e delle connesse attività nell'ambito delle materie di competenza regionale. Aldilà delle funzioni attribuite al Garante gli ambiti di azione possono essere raggruppati in quattro grandi aree. La prima concerne l'assistenza sanitaria e riguarda l'assistenza farmaceutica e specialistica prestata attraverso le ASL e le aziende ospedaliere; gli interventi di prevenzione sanitaria, compresi gli interventi di

profilassi delle malattie infettive; le azioni volte a promuovere il miglioramento delle condizioni dei soggetti con invalidità congenita o acquisita e l'attività di riabilitazione, nonché la carta dei servizi sanitari per le prestazioni di assistenza ai detenuti; tossicodipendenze. La seconda area concerne la formazione professionale ed inserimento lavorativo: vi rientrano le questioni che riguardano gli educatori professionali, il coinvolgimento attivo di operatori esterni al Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria; l'avvio e lo sviluppo di attività di orientamento, consulenza e motivazione al lavoro, la promozione e il sostegno a progetti, anche sperimentali, volti a favorire la partecipazione di persone sottoposte a misure privative e limitative della libertà personale a progetti di imprenditorialità sociale; l'accesso a forme di incentivazione (quali borse-lavoro), a tirocini, abbattimento degli oneri previdenziali. La terza area ricomprende tutte le questioni inerenti gli interventi e i progetti finalizzati a mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i membri della propria famiglia, con particolare attenzione alla tutela del ruolo parentale e della relazione figli-genitori. La quarta e ultima area concerne infine i rapporti con i soggetti gestori, vale a dire le questioni che riguardano i rapporti tra la Regione, il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, il Centro per la giustizia minorile, nonché le questioni riguardanti l'aggiornamento degli operatori dell'Amministrazione penitenziaria, della Giustizia minorile, dei servizi territoriali pubblici e privati, compreso il terzo settore ed il volontariato.

In ordine all'attività in concreto svolta, occorre precisare che essa non può considerarsi ancora a pieno regime, poiché dalle informazioni reperite risulta che nel corso dell'ultimo anno sono state per lo più svolte

attività di formazione del personale nel campo specifico ed è tuttora in corso lo sviluppo di una campagna informativa per quanto concerne in generale l'immagine del Difensore civico regionale e nello specifico delle funzioni della nuova figura del Garante dei detenuti. È doveroso però porre in evidenza come siano, già pervenute alcune richieste di intervento da parte di detenuti e/o di familiari e di associazioni del terzo settore, soprattutto nell'ambito dell'assistenza sanitaria e dell'inserimento lavorativo, che hanno dato corso all'interessamento - anche solo al fine di fornire complete informazioni - ed in taluni casi al vero e proprio intervento.





Capitolo 3

Gli organi regionali di garanzia statutaria

I. Introduzione

Tutti i nuovi Statuti regionali, con l'unica eccezione della regione Marche e della regione Campania, prevedono organi di garanzia statutaria, cui affidano compiti e funzioni analoghi a quelli attribuiti alla Corte Costituzionale.

La costituzione di questi organi rappresenta l'attuazione delle elaborazioni dottrinali formulate già da diverso tempo: la dottrina, a più riprese, aveva infatti affermato la necessità di procedere alla costituzione di un organo regionale che fosse in grado di salvaguardare la rigidità degli Statuti, sulla base del presupposto che lo Statuto "è oggi in grado di porsi al vertice di un sistema regionale di fonti che trova il suo aggancio con l'ordinamento statale unicamente nell'armonia con la Costituzione"⁽¹⁾. Tale posizione dottrinale trovava riscontro anche nella recente giurisprudenza costituzionale.

Già a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 si è, infatti, cercato di attribuire un nuovo ruolo allo Statuto, custode dell'autonomia e dell'identità regionale, nonché fonte di vertice del relativo ordinamento giuridico⁽²⁾. In tale prospettiva, un significativo impulso al rinnovato iter formativo dell'atto statutario è stato rappresentato sia dalla scomparsa dell'approvazione parlamentare prevista dalla precedente formulazione dell'articolo 123 della Costituzione ed altresì dai nuovi ambiti contenutistici attribuiti a tale fonte. Proprio l'estensione degli ambiti materiali disciplinati dallo statuto e la presenza di materie che trovano in tale fonte una disciplina autonoma, pare giustificare da un lato e dall'altro rendere necessaria, l'istituzione di organi ad hoc che garantiscano il rispetto dello statuto da parte delle fonti regionali subordinate.

1) GROPPI, *Quale Garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 842.

2) BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*

La presenza di questi organi, oltre ad essere stata contemplata da pressoché tutti gli Statuti regionali, è stata accompagnata, nella maggior parte dei casi, dall'approvazione di una legge regionale avente diverso contenuto nelle singole realtà territoriali, a seconda delle attribuzioni previste dallo Statuto, ma, in generale, disciplinante gli aspetti operativi dell'organo di garanzia.

A tale proposito si riporta di seguito un prospetto relativo all'attuale disciplina nelle varie regioni italiane:

Toscana: articolo 57 Statuto

Umbria: articoli 81 e 82 Statuto e legge regionale n. 27 del 31 luglio 2007

Puglia: articoli 47, 48 e 49 Statuto

Calabria: articolo 57 Statuto e legge regionale n. 2 del 5 gennaio 2007

Abruzzo: articoli 79 e 80 Statuto e legge regionale n. 42 del 11 dicembre 2007

Emilia-Romagna: articolo 69 Statuto e legge regionale n. 23 del 4 dicembre 2007

Liguria: articoli 74 e 75 Statuto e legge regionale n. 19 del 24 luglio 2006

Lazio: art. 68 Statuto e legge regionale n. 24 del 21 dicembre 2007

Piemonte: articoli 91 e 92 Statuto e legge regionale n. 31 del 3 agosto 2006

La lettura di questi atti normativi mette subito in luce un primo dato, vale a dire la diversa denominazione che tale organo assume nelle varie regioni. Si parla di "Collegio regionale per le garanzie statutarie" in Abruzzo; di "Consulta statutaria", in Calabria, Liguria e Molise, di "Consulta di garanzia statutaria" in Emilia-Romagna; di "Comitato di garanzia statutaria" nel Lazio; di "Consiglio statutario regionale" in Puglia; di "Commissione di garanzia statutaria" in Umbria; di "Collegio di garanzia" in Toscana; di "Commissione di Garanzia" in Piemonte.

Circa la qualificazione di tale organo è opportuno segnalare che alcune regioni lo definiscono come “organo di consulenza della regione” (Abruzzo, Liguria, Calabria), altre semplicemente come organo autonomo e indipendente (Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte).

L’esame degli atti normativi regionali mette, in ogni caso, in evidenza la presenza di tutta una serie di elementi che si ripetono nelle diverse realtà locali e che contribuiscono a favorire il delinearsi di una disciplina omogenea di tale organo di garanzia. Si pensi allo stretto collegamento col Consiglio regionale, ai requisiti di competenza tecnico-giuridica dei membri ed, infine, alla stessa funzione di garanzia statutaria.

Da segnalare, inoltre, che in tutte le regioni ci si preoccupa di conferire a tale organo autonomia organizzativa e amministrativa, considerati presupposti indispensabili per l’espletamento delle funzioni attribuite e per il rispetto del ruolo conferito. L’indipendenza viene garantita dalle disposizioni statutarie riguardanti la composizione ed elezione dell’organo, le incompatibilità dei suoi componenti e la sua durata in carica.

Si precisa fin d’ora che le uniche regioni in cui ad oggi tale organo è operativo o comunque è in procinto di insediarsi, sono la Liguria ed il Piemonte; di ciò si tratterà nei paragrafi IX e X.

II. Composizione

Il numero dei membri della Consulta è variabile: esso oscilla in generale tra i cinque previsti da Puglia, Calabria, Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria e i sette previsti da Toscana, Umbria, Lazio, Piemonte.

Come si accennava sopra, tutti gli Statuti prevedono uno stretto collegamento tra le Consulte ed il Consiglio Regionale, determinato dalla circostanza che l’elezione dell’organo avviene ad opera, appunto, del Consiglio. In ordine all’elezione è

opportuno segnalare, inoltre, che gli statuti dell'Emilia-Romagna, Toscana e Abruzzo prevedono il coinvolgimento, con modalità diverse, di un altro organo regionale: il Consiglio delle Autonomie locali. In particolare in Emilia-Romagna ed in Abruzzo si prevede che il Consiglio nomini rispettivamente due membri e un membro; la regione Toscana riconosce per contro a tale organo, un ruolo propositivo, posto che un membro viene scelto da una rosa di esperti designati dal Consiglio stesso.

Quanto alle maggioranze richieste per l'elezione, si tratta sempre di maggioranze qualificate particolarmente elevate, tali da coinvolgere necessariamente l'opposizione: trattasi di un aspetto assolutamente imprescindibile al fine di garantire l'effettiva indipendenza dell'ente. Tali maggioranze sono riconducibili a due tipologie: voto favorevole dei 3/4 dei componenti del Consiglio (Toscana, Abruzzo, Liguria, Lazio) oppure voto favorevole dei 2/3 dei componenti del Consiglio (Umbria Calabria, Piemonte).

Lo Statuto della regione Puglia parla genericamente di elezione da parte del Consiglio regionale, senza altro precisare.

III. Requisiti per l'elezione

Quanto alle prerogative richieste ai componenti, esse sono finalizzate ad assicurare il possesso di specifiche competenze tecnico-giuridiche soprattutto al fine di garantire la competenza e la capacità tecnica dell'organo.

In molte regioni la professionalità si traduce però in formulazioni assolutamente generiche che pongono problemi in termini di interpretazione e conseguente applicazione pratica: lo statuto dell'Abruzzo parla semplicemente di "esperti"; quello della Toscana richiede "l'alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico"; si parla poi di "esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione"

(Umbria, Liguria e Abruzzo che richiede oltre a ciò almeno quindici anni esperienza), e “esperti in discipline giuridiche” (Puglia), e di “figure che abbiano maturato una significativa esperienza nel settore giuridico amministrativo” (Emilia-Romagna). Anche la Regione Lazio parla genericamente di “giuristi di provata esperienza” aggiungendo, inoltre, un requisito di età che non deve essere inferiore ai quarant’anni.

Accanto a tali generiche enunciazioni si pone per contro l’elencazione di professionalità maggiormente definite che si possono sostanzialmente ricondurre a tre diverse tipologie di categorie tassativamente indicate: magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile (Umbria, Calabria, Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte); professori universitari (Umbria, Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte e Calabria oltre ad almeno 15 anni di carriera), avvocati (Umbria e Abruzzo, in Piemonte con almeno 15 anni di professione, in Calabria con venti anni di professione, in Emilia-Romagna con almeno dieci anni professione). La regione Lazio contempla un’ulteriore categoria, non prevista in nessun altro Statuto, che è quella dei dirigenti di enti, aziende e strutture private o pubbliche per almeno dieci anni nel campo giuridico e amministrativo.

È opportuno mettere in evidenza che la composizione di tale organo in Piemonte e Puglia assume una connotazione di natura politica, in considerazione del fatto che è prevista una composizione mista di giuristi e politici: il Piemonte prevede infatti, tra i componenti, due ex consiglieri regionali, mentre la Puglia contempla la nomina di tre Consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni. In quest’ultimo caso tale disposizione desta parecchie perplessità posto che in tale realtà regionale la componente politica finisce per prevalere su quella tecnica col rischio di grave danno per l’indipendenza e la legittimazione dell’organo.

Sempre in ordine alla composizione, occorre precisare che tutte le regioni prevedono la nomina all'interno dell'organo di un Presidente, con l'unica eccezione della Toscana. La durata della sua carica è variabile: talvolta è equiparata alla durata dell'organo (Lazio), altre volte è fissata in tre anni (Piemonte, Umbria) o trenta mesi (Emilia-Romagna), altre ancora coincide con la durata del mandato (Calabria).

Molte regioni prevedono altresì la nomina di un vice presidente (Liguria, Umbria, Calabria, Puglia, Abruzzo).

Non si può, infine, prescindere dal considerare le numerose ipotesi di incompatibilità previste pressoché da tutte le regioni ad eccezione della Toscana, Puglia e Liguria, funzionali, come si diceva sopra, all'indipendenza dell'organo. Anche a tale proposito si rilevano numerose differenze contenutistiche tra le diverse fonti normative. La previsione più dettagliata e restrittiva è certamente quella contenuta nella legge regionale della Calabria che accanto all'ipotesi dell'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che può costituire conflitto di interessi con la regione, elemento che si ritrova anche nelle fonti normative di altre regioni (Umbria, Abruzzo, Piemonte), contempla altresì lo status di dipendente pubblico o privato, oltre alle ipotesi di ineleggibilità e d'incompatibilità previste per i consiglieri regionali. La regione Lazio parla genericamente di qualunque carica elettiva, mentre la regione Emilia-Romagna precisa che sussiste incompatibilità con la carica di componente dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di Parlamentare nazionale o europeo.

Alcune regioni, infine, sempre al fine di massimizzare il grado di indipendenza delle commissioni di garanzia, si preoccupano anche di disciplinare il trattamento economico dei membri³⁾.

3) MOI - CUCURACHI, *Organi di garanzia statutaria*.

IV. Durata

Come anticipato nell'introduzione, anche la durata dell'organo assume rilievo al fine di tutelarne l'indipendenza.

Tutte le regioni, ad eccezione dell'Abruzzo che stabilisce una durata di cinque anni, prevedono che il mandato dei garanti abbia una durata di sei anni.

A tale proposito non si può evitare di segnalare la disposizione particolarmente complessa contenuta nello Statuto della regione Emilia-Romagna: l'articolo 69 stabilisce, infatti, che "La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'assemblea".

Tale disposizione aveva suscitato numerosi dubbi interpretativi⁽⁴⁾ che si sono dissipati in senso conforme al maggioritario orientamento interpretativo, per effetto dell'approvazione della legge regionale. Essa stabilisce, infatti, che i componenti restano in carica per un solo mandato. In altre parole la durata di tale organo non è fissata in modo stabile ma è legata alla durata della legislatura. Uno scioglimento anticipato dell'assemblea determinerà, quindi, una riduzione dell'incarico dell'organo di garanzia che non potrà, in ogni caso, essere superiore a cinque anni. Da più parti si rileva come tale previsione desti notevoli perplessità poiché la scelta di legare la durata della consulta alla durata della legislatura rischia di compromettere seriamente l'indipendenza di tale organo: la diversità di durata rappresenta, infatti, un elemento essenziale per slegare i componenti da qualunque tipo di rapporto di fiducia con l'apparato politico che ha provveduto alla nomina. La diversificazione fra la durata del Consiglio regionale e quella del Collegio di

4) BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*

garanzia, inoltre, non ha soltanto una funzione di tutela dell'indipendenza di quest'ultimo ma, evitando il contemporaneo rinnovo dei due collegi, evita le potenziali disfunzioni al normale esercizio dell'attività di controllo.

Tutte le regioni, infine, specificano che i membri non sono immediatamente rieleggibili ad eccezione dello statuto della regione Puglia che nulla dice in proposito.

V. Funzioni

Gli organi di garanzia sono titolari di tre principali funzioni:

A) Valutare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto

Si tratta, in ultima analisi, di un vero e proprio sindacato di legittimità delle fonti regionali rispetto alle norme statutarie.

Le fonti normative regionali sottoponibili a tale giudizio si differenziano, in ogni caso, notevolmente da regione a regione. Mentre alcune regioni hanno, infatti, ritenuto opportuno limitare il sindacato agli atti con valore di legge, sia che si tratti di proposte di legge o progetti di legge, altre regioni lo hanno esteso anche ai regolamenti (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria). Occorre precisare che la peculiarità di tale sindacato che vale a differenziarlo da quello svolto dalla Corte Costituzionale, è dato dal suo carattere preventivo: esso interviene, infatti, prima dell'entrata in vigore dell'atto normativo. In tal senso è opportuno richiamare la disciplina particolarmente dettagliata elaborata dalla regione Calabria ed Emilia-Romagna.

La prima prevede che l'iniziativa debba essere assunta entro trenta giorni dalla promulgazione della legge; nel caso di verifica della compatibilità di proposte di legge con lo Statuto l'istanza ha carattere preventivo e deve essere presentata

prima che gli atti siano promulgati ed emanati. La Consulta provvede entro trenta giorni dalla richiesta. La seconda stabilisce che il parere di conformità allo Statuto debba essere richiesto solo dopo l'approvazione in aula dell'intero provvedimento e almeno ventiquattro ore prima della sua promulgazione. In senso analogo si pone la legge regionale ligure che stabilisce che il parere debba essere richiesto prima dell'esame del progetto di legge in assemblea.

Le altre regioni dettano, per contro, una disciplina meno dettagliata o comunque si preoccupano di porre l'attenzione per lo più sul termine entro il quale il parere deve essere rilasciato, fissato in trenta giorni (Piemonte) o venti (Lazio, Umbria, Abruzzo, Liguria), con o senza (Liguria) possibilità di proroga.

- B)** Giudicare in ordine all'ammissibilità delle richieste di referendum e più in generale, in alcune regioni, in ordine all'ammissibilità delle iniziative popolari (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria)

Circa tale attribuzione preme rilevare come anche in tale caso l'iniziativa assuma carattere preventivo, come precisato dalle fonti normative della regione Calabria che nel dettaglio chiariscono che l'iniziativa deve precedere la raccolta delle firme ed il connesso giudizio di regolarità. Più minuziosa è la disciplina elaborata dalla regione Lazio che distingue tra referendum propositivi e abrogativi: per i primi le richieste devono essere inoltrate prima della loro sottoposizione al Consiglio regionale ed il Comitato di Garanzia provvede entro sessanta giorni; per i secondi il termine per la pronuncia del provvedimento è invece ridotto a venti giorni.

- C)** Pronunciarsi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali
- Le formulazioni utilizzate in ordine a tale attribuzione sono diversificate nelle singole realtà regionali, ma in generale si

può dire che le fonti regionali non attribuiscono all'organo di garanzia il compito di risolvere direttamente i summenzionati conflitti, ma piuttosto quello di pronunciarsi in ordine "all'interpretazione dello Statuto nei conflitti interorganici" (Abruzzo, Lazio, Piemonte). Solo lo Statuto toscano ricalca la previsione dell'articolo 134 della Costituzione. Tale competenza non è contemplata negli atti regionali della regione Puglia ed Umbria, anche se lo statuto umbro utilizza una locuzione particolarmente ampia "questioni interpretative delle norme statutarie" in cui la risoluzione di tali conflitti può, ad ogni buon conto, certamente considerarsi ricompresa. Particolarmente analitica è la disposizione della regione Emilia-Romagna che recita: "A richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta regionale [la consulta] esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione".

Altre competenze

Oltre alle sopracitate funzioni che si riscontrano pressoché in tutti gli ordinamenti regionali esaminati, è possibile individuare ulteriori competenze previste solo da taluni di essi.

Da segnalare in primo luogo le fonti regionali dell'Abruzzo che contemplano una pluralità di attribuzioni ulteriori: il Consiglio si occupa infatti di valutare la legittimità azione regionale, la legittimità del regolamento del Consiglio, esprime un parere sulle richieste delle giunte consiliari ed è inoltre titolare di competenze in materia elettorale.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, una previsione analoga è contenuta nello Statuto dell'Emilia-Romagna, con una differenza però rispetto a quello abruzzese. Mentre quest'ultimo,

infatti, contiene una norma di carattere ampiamente generico, che si limita a stabilire solamente che “al Collegio per le garanzie statutarie la legge elettorale demanda compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni”, lo Statuto emiliano-romagnolo reca una previsione molto più puntuale, in forza della quale, la “Consulta di garanzia statutaria”, “prende atto degli eventi che causano l’anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all’elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto”. Sempre con riferimento alle fonti regionali abruzzesi occorre inoltre segnalare che il Consiglio si occupa altresì delle questioni interpretative delle norme statutarie e/o regionali e/o nazionali e della loro applicazione; analoga attribuzione si rinviene anche nelle fonti regionali dell’Umbria e del Piemonte.

Con riferimento al Piemonte gli atti normativi regionali attribuiscono alla “Commissione di garanzia” un compito molto particolare, vale a dire la possibilità di esprimere pareri “sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato”.

Lo Statuto della Regione Puglia infine attribuisce al “Consiglio statutario regionale” una funzione di cui non si rinviene traccia in nessun altro Statuto regionale: “esprimere parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento di compiti di per sé pubblici”.

VI. Soggetti legittimati ad adire l’organo

Ad eccezione dello Statuto della regione Puglia che nulla dice a tale proposito, quasi tutte le regioni riconoscono l’iniziativa al Presidente della Giunta (Toscana, Umbria, Calabria, Abruzzo, Liguria, Piemonte), al Presidente del Consiglio (Toscana, Umbria, Calabria, Abruzzo, Liguria, Emilia-Romagna su iniziativa consi-

glieri, Lazio, Piemonte), nonché ai consiglieri regionali, seppur con maggioranze diverse (1/5 in Toscana, Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria e 1/3 in Umbria, Calabria, Lazio, Piemonte).

Ogni singola regione poi contempla altri organi ai quali è riconosciuto un potere di iniziativa: il Presidente della Regione (Lazio), almeno 3 presidenti di gruppi consiliari (Toscana), il Consiglio regionale (Abruzzo), la Giunta regionale (Abruzzo, Emilia-Romagna), le commissioni consiliari in generale (Umbria, Abruzzo, Piemonte), il Consiglio delle autonomie locali (Toscana, Calabria, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte), gli organi regionali con competenze elettorali (Umbria), il difensore civico (Calabria), la Consulta per l'ambiente (Calabria), la Commissione pari opportunità, (Calabria), gli enti promotori legittimati a presentare richiesta di referendum, (Calabria), il comitato consiliare per la qualità e fattibilità delle leggi, (Calabria), la commissione d'inchiesta (Calabria), i gruppi consiliari (Emilia-Romagna).

VII. Effetti delle pronunce

Le pronunce dell'organo di garanzia sono in generale definite "pareri" e ciò pare coerente con la funzione consultiva ad esso attribuita.

L'aspetto più interessante concerne, quindi, le conseguenze da ricollegare ad un'eventuale pronuncia di un parere negativo. A tale proposito le fonti regionali dell'Umbria e della Toscana prevedono, in tale circostanza, un obbligo di riesame dell'atto da parte del suo autore e l'adozione di una nuova deliberazione sull'atto medesimo. È in ogni caso sempre fatta salva, comunque, la possibilità per il Consiglio Regionale di discostarsi dalle decisioni dell'organo di garanzia, disponendo anche in senso opposto a quanto da esso stabilito.

Si discostano dalla regola generale sopra enunciata gli Statuti delle regioni Puglia, Calabria, Lazio, Abruzzo, Emilia-Romagna

e Piemonte. Il primo nulla dice in proposito; Calabria, Lazio e Abruzzo stabiliscono invece che un'eventuale votazione del Consiglio regionale contraria ai rilievi della consulta debba avvenire con votazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti; l'Emilia-Romagna e il Piemonte prevedono invece che si proceda con provvedimento motivato. A tale proposito è da segnalare che sia lo Statuto del Piemonte che quello dell'Emilia-Romagna contengono un'analoga disposizione in forza della quale il parere sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie è obbligatorio. Inoltre il parere sulla ripartizione delle competenze, qualora non accolto dagli organi regionali interessati, deve essere sottoposto alla valutazione del Consiglio regionale. Il parere negativo sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie comporta invece la loro decadenza.

Discorso a parte merita la regione Calabria.

Si tratta, infatti, dell'unica regione in cui i provvedimenti dell'organo possono assumere la forma, oltre che di pareri, anche di decisioni.

L'articolo 7 della legge regionale calabrese distingue infatti gli atti della Consulta in deliberazioni interne e delibere esterne. Con le prime l'organo esercita una serie di prerogative, ossia approva e modifica a maggioranza assoluta le norme del regolamento interno, valuta, nei casi previsti dal regolamento e con l'astensione dell'interessato, il comportamento di un singolo componente della Consulta stessa, adotta provvedimenti amministrativi relativi all'utilizzazione del personale dipendente. Le delibere esterne si distinguono invece in decisioni sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e pareri sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie.

Con riferimento alle due tipologie di atti normativi la distinzione è sostanzialmente ricollegata ad una diversa funzione svolta dall'organo.

Le decisioni, infatti, sono prese su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale e, la legge precisa, attengono alla funzione di garanzia dell'organo. Esse riguardano:

- a) i conflitti fra gli organi della Regione;
- b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
- c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto;
- d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum.

Per contro i pareri che di norma sono tendenzialmente brevi ed unitari, attengono alle funzioni di consulenza dell'organo e possono essere dati dalla Consulta, oltre che su richiesta dei soggetti sopra menzionati anche su istanza del Difensore civico, della Consulta per l'ambiente, della Commissione per le pari opportunità, degli enti e dei promotori rappresentanti i soggetti legittimati a presentare richiesta di referendum indicati negli artt. 11 e 12 dello Statuto, del Comitato consiliare per la qualità e fattibilità delle leggi, delle Commissioni d'inchiesta.

Circa l'efficacia delle delibere esterne, andando contro l'orientamento seguito dalle altre regioni, la Calabria sembra, senza ombra di dubbio, attribuire carattere vincolante alle decisioni e, a parere di chi scrive, in base alla formulazione letterale dell'articolo 8, anche ai pareri. Il primo comma recita infatti "Gli organi regionali, e gli altri soggetti istituzionali interessati, si attengono alle decisioni e ai pareri della Consulta, facendone corretta ed esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti".

Le eccezioni a tale principio generale contenute nei commi successivi attengono solo ed esclusivamente alle decisioni, lasciando quindi pensare che in ordine ai pareri la legge calabrese non preveda deroghe alcune al principio del carattere

vincolante degli stessi. Essi così recitano: “ 2. In particolare, con l’eccezione dei casi indicati nei successivi commi 3 e 4, le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della Regione. 3. Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest’ultimo può comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta. 4. Ove la Consulta, in conseguenza di un conflitto, ritenga leso lo Statuto da leggi o da regolamenti del Consiglio rispettivamente promulgate o emanati, il Consiglio regionale può comunque rideliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta.”.

Tale particolare efficacia riconosciuta in Calabria ai provvedimenti dell’organo di garanzia è stato oggetto di un recente ricorso governativo alla Corte Costituzionale di cui si tratterà nel paragrafo successivo.

VIII. Il ruolo degli organi di garanzia statutaria nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

L’esame degli interventi della Corte Costituzionale in materia, consente di fare chiarezza circa il ruolo degli organi di garanzia nel nostro ordinamento giuridico e circa la portata dei poteri loro attribuiti.

A tal fine vengono innanzitutto in considerazione due sentenze, che pur essendo pronunce di non fondatezza della questione, sono entrambe particolarmente significative⁵⁾.

La prima concerne lo Statuto della regione Umbria impugnato

5) GALLINARO, *Commissioni di garanzia statutaria, atti del convegno di Napoli dell’Osservatorio legislativo interregionale*.

dal Governo con ricorso nel quale si legge “l’articolo 82, nella parte in cui prevede che la Commissione di garanzia statutaria esprima pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali e non già sui progetti o le proposte di legge o regolamenti, ove intesa come esame successivo al completamento dell’attività normativa e non come fase interna del procedimento formativo dell’attività stessa, viola la competenza del Consiglio e della Giunta regionale ex articolo 121 Cost. nonché l’articolo 134 Cost., in quanto la Commissione non interviene in sede di parere nel procedimento di formazione degli atti normativi, ma effettua un controllo su leggi e regolamenti già in vigore”.

Nonostante, appunto, come detto, il ricorso sia stato considerato infondato, esso ha rappresentato la prima occasione per la Corte Costituzionale di pronunciarsi sui nuovi organi di garanzia. Il rigetto è stato giustificato affermando che “la disciplina della Commissione di garanzia statutaria negli artt. 81 ed 82 della delibera statutaria configura solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni, essendo prevista nell’art. 81 una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definirne - tra l’altro - “le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle sue funzioni”: sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici. In ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”.

La Corte, in primis, si è in un certo senso, riservata di effettuare il vero controllo di legittimità costituzionale più che sugli Statuti, sulle leggi di attuazione degli stessi.

Ma oltre ha ciò, ha chiaramente preso posizione in favore del carattere consultivo dell'organo, senza affrontare la questione centrale del ricorso relativa al momento nel quale il parere interviene: il solo fatto che si tratti di un parere, secondo la Corte, è sufficiente a privare di fondamento le censure formulate. Proprio per rafforzare la circostanza che ci si trova di fronte a pareri, la sentenza si sofferma sulle conseguenze di una valutazione negativa compiuta dall'organo di garanzia, rilevando che essa, secondo lo Statuto dell'Umbria, determinerebbe solo un obbligo di riesame, senza alcun vincolo alla modifica delle disposizioni interessate e senza che sia necessaria, per la riapprovazione, alcuna maggioranza qualificata. Da tali ultime affermazioni si potrebbe desumere che, qualora ciò avvenisse, non si tratterebbe più di un semplice parere, e si profilerebbe la illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in questione.

Ancora più dubbia pare essere l'ipotesi della previsione di una necessaria motivazione qualora il Consiglio intendesse allontanarsi dal parere dell'organo di garanzia. Tale profilo è stato oggetto del ricorso governativo del 4 novembre 2004 contro lo Statuto della regione Abruzzo. Secondo il ricorso "la disposizione, prevedendo che il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie, con l'obbligo di motivare le deliberazioni anche legislative, costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del Consiglio regionale, ponendosi in contrasto con l'art. 121, comma 2, e col principio secondo cui l'attività legislativa non può essere soggetta all'obbligo di motivazione in quanto attività libera nei fini".

La sentenza della Corte n. 12 del 2006 è stata pronunciata, occorre precisarlo, con riferimento alla precedente versione dello Statuto abruzzese posto che, nelle more, la regione Abruzzo ha provveduto a modificare la disposizione statutaria eliminando il summenzionato obbligo di motivazione.

È comunque significativo analizzarla al fine di maggiormente comprendere il prosieguo della trattazione.

La Corte, infatti, si è pronunciata direttamente sull'obbligo di motivazione previsto dalla precedente versione dell'art. 79 dello Statuto abruzzese, affermando che la motivazione richiesta "non inerisce agli atti legislativi ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa" e che l'introduzione del parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie "rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Dai precedenti giurisprudenziali citati è facile comprendere quali siano state le ragioni alla base di un recente ricorso presentato dal Governo avverso lo Statuto della Regione Calabria. Il carattere ibrido che assume tale organo in tale ambito regionale, vale a dire di organo munito da un lato di potere consultivo e dall'altro di potestà decisoria vincolante, supererebbe, a dire del Governo, i limiti posti dalla Corte costituzionale con la sentenza sopracitata n. 378 del 2004 relativa allo Statuto della regione Umbria.

Due sono i profili di presunta illegittimità costituzionale.

Il primo poco rileva in questa sede in quanto attiene alla previsione di un'immunità penale, civile e contabile dei membri della Consulta, pur se "esclusivamente per le opinioni espresse (...) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni". Tale previsione a parere del Governo, eccederebbe i limiti della competenza regionale perché, ex art. 117, comma 2 della Costituzione la materia della responsabilità penale e civile sarebbe rimessa alla esclusiva competenza statale.

È il secondo profilo che richiama maggiormente la nostra attenzione poiché attiene all'attribuzione alla Consulta di "poteri ulteriori rispetto all'emanazione di pareri semplicemente con-

sultivi”, ossia il potere di adottare “decisioni e pareri di carattere vincolante” come «tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale». Le disposizioni impugnate, infatti, prevedono, come illustrato al paragrafo precedente, che l’intervento in materia di verifica della compatibilità statutaria e di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e/o gli Enti locali avvenga sotto forma di decisioni, accanto alle quali sono previsti pareri che attengono alle funzioni di consulenza dell’organo e deliberazioni interne relative ai profili organizzativi.

L’articolo 8 della legge calabra, inoltre, da un lato, riproduce il dettato statutario nel prevedere che il Consiglio regionale possa “comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta” e, dall’altro, lo integra, prevedendo non semplicemente che “gli organi regionali (diversi dal Consiglio) si attengono alle valutazioni della Consulta” (art. 57, c. 7, St. Calabria) ma specificatamente che “le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli organi della Regione”.

Mentre la questione di legittimità costituzionale relativa all’obbligo di motivazione da parte del Consiglio nel caso di adozione di una delibera contraria è da ritenersi superata in forza della sentenza del 2006 della Corte, rimane quindi ad oggi aperta la questione inerente la legittimità della previsione che impone la riapprovazione della delibera a maggioranza qualificata, sulla quale la Corte Costituzionale dovrà assumere posizione definitiva⁶⁾.

Più in generale però la Corte sarà chiamata a valutare i limiti oltre i quali l’attività dell’organo di garanzia non può spingersi. Questo contribuirà con molta probabilità a meglio definire il ruolo e la collocazione di tale organo in ambito statutario.

6) SALVATELLI, Il ruolo degli “organi di garanzia statutaria” di nuovo al vaglio della Consulta.

IX. Il caso Liguria

La regione Liguria, come anticipato nell'introduzione, è l'unica regione assieme al Piemonte in cui ad oggi l'organo di garanzia è operativo e per la precisione trattasi della prima ad aver provveduto alla sua istituzione.

La Consulta si è insediata nel maggio 2007 e le prime sedute sono state sostanzialmente dedicate all'approvazione del regolamento interno (allegato 1) che disciplina in maniera particolarmente dettagliata l'organizzazione e il funzionamento dell'organo.

Trattasi della prima delibera dell'organo di garanzia adottata il 20.09.2007.

La seconda delibera è datata 21.11.2007 e concerne la questione di maggior interesse affrontata fino a questo momento dalla Consulta (allegato 2), relativa al giudizio di ammissibilità di un referendum abrogativo della legge regionale n. 7 del 20 febbraio 2007 recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati". Come si evince dalla lettura dell'atto, la Consulta statutaria ha dichiarato, a maggioranza, ammissibile il quesito, pronunciandosi entro il termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza, in conformità a quanto previsto dalle norme regionali.

X. Il caso Piemonte

Ad oggi la Commissione di Garanzia non è pienamente operativa a differenza di quello che accade in Liguria, ma è in fase di insediamento.

In particolare con la delibera n. 35/2008 adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in data 17.03.2008 (allegato 3), sono state disciplinate le modalità di funzionamento e organizzazione dell'organo.

Il testo della stessa viene riportato per l'appunto quale allegato 3 al presente lavoro, ma di seguito preme mettere in risalto alcuni profili.

Anche in tale realtà regionale l'organo ha sede presso il Consiglio regionale ed inoltre il funzionamento della Commissione in termini di personale è garantito dal personale assegnato alla Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale, sulla base di quanto disposto dall'Ufficio di Presidenza. Al fine di meglio assolvere la funzione relativa alla ricevibilità delle proposte di referendum è altresì previsto che su richiesta della Commissione, l'Ufficio di Presidenza possa deliberare la costituzione di un struttura flessibile composta da personale del Consiglio regionale per meglio ottemperare a tale funzione.

Circa le modalità concrete per l'insediamento della Commissione, essa è convocata dal Presidente del Consiglio regionale e nel primo incontro si provvede all'elezione del Presidente. Le competenze di quest'ultimo sono poi dettagliatamente individuate: egli rappresenta la Commissione, ne dispone la convocazione, determina l'ordine del giorno ed è responsabile dei rapporti con gli organi regionali.

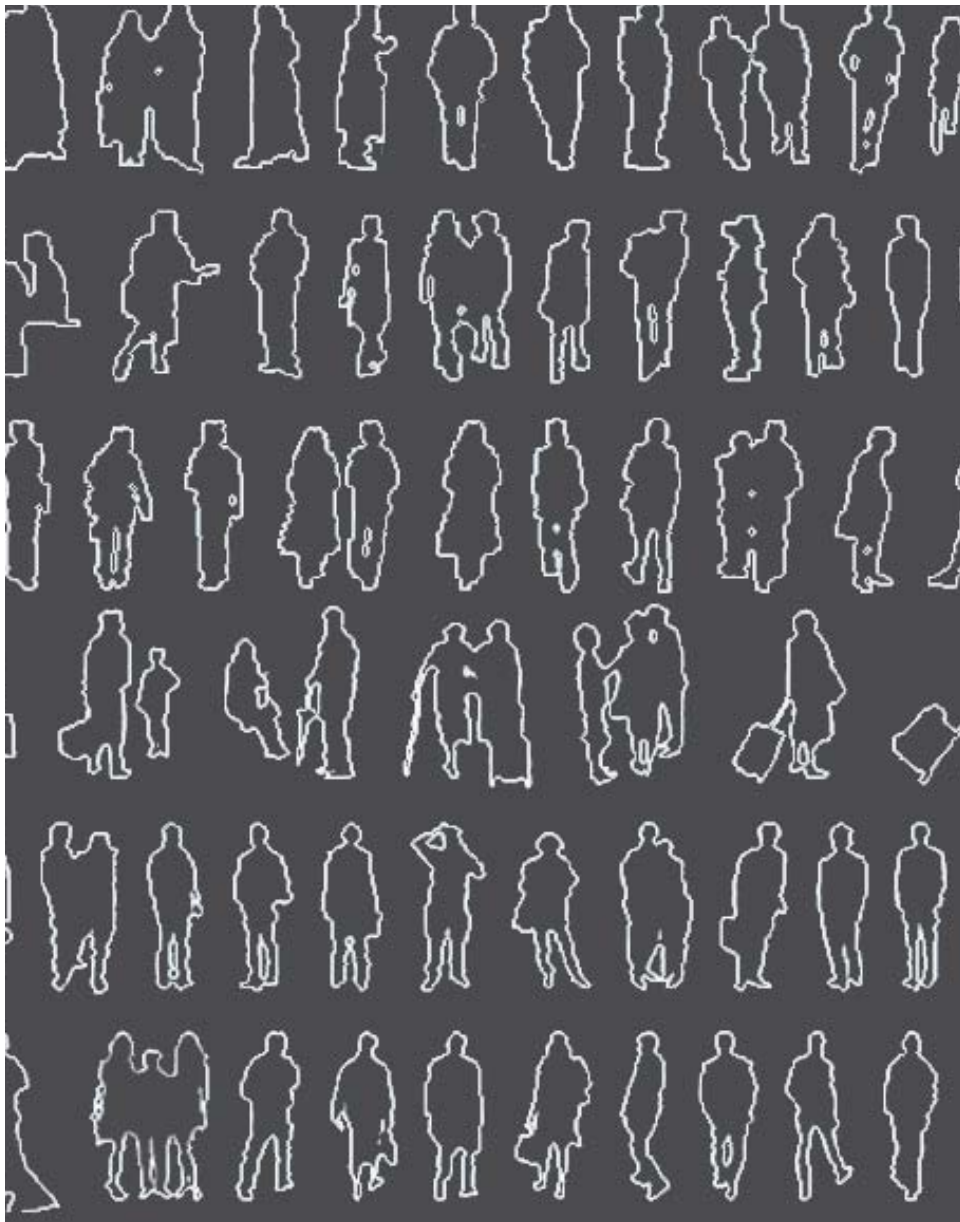
Viene in ogni caso fatta salva la possibilità di delega delle funzioni del Presidente in caso di impedimento.

Per quanto concerne il funzionamento, si richiede, al fine di garantire il funzionamento della Commissione, la presenza di almeno cinque membri su sette. Per l'adozione dei pareri è richiesto il voto favorevole di almeno quattro componenti e per ogni questione di cui l'organo è investita, viene nominato un relatore.

Si precisa, infine, che il termine di durata in carica dei componenti decorre dalla data di insediamento.

Da segnalare che la delibera rinvia, per quanto non previsto, al regolamento interno che verrà approvato al momento dell'insediamento effettivo dell'organo.





Allegati

REGIONE LIGURIA

Consulta statutaria

Regolamento interno

Allegato alla deliberazione n. __1__ del 20/09/2007

Capo I

Oggetto

Articolo 1

(Oggetto)

1. Il presente regolamento interno, in attuazione degli articoli 74 e 75 dello Statuto della Regione Liguria e della legge regionale 24 luglio 2006, n. 19 (Istituzione della Consulta statutaria) e successive modificazioni, disciplina ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale n. 19 del 2006, l'organizzazione e il funzionamento della Consulta statutaria.

Capo II

Organo

Articolo 2

(Prima seduta di insediamento della Consulta statutaria)

1. La prima seduta della Consulta statutaria, di seguito definita Consulta, successiva alla nomina dei componenti, è convocata, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale n. 19 del 2006, dal componente più anziano di età.
2. La Consulta nella sua prima seduta elegge un Presidente e un Vicepresidente.
3. L'elezione del Presidente e del Vicepresidente ha luogo a maggioranza assoluta dei componenti della Consulta e a scrutinio segreto, con distinte votazioni.

Articolo 3

(Attribuzioni del Presidente e del Vicepresidente della Consulta)

1. Il Presidente:
 - a) rappresenta la Consulta;
 - b) la presiede e assicura il buon andamento dei suoi lavori;
 - c) convoca le sedute e fissa l'ordine del giorno;
 - d) designa i relatori sui diversi atti sottoposti all'esame della Consulta;
 - e) comunica agli organi regionali e ai soggetti interessati le deliberazioni assunte dalla Consulta;
 - f) svolge le altre attività previste dal presente regolamento.
2. Il Vice presidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento.
3. In caso di assenza del Presidente e del Vicepresidente, le relative funzioni sono svolte dal componente più anziano di età.

Articolo 4

(Decadenza, dimissioni e sostituzione dei componenti)

1. I componenti della Consulta decadono automaticamente per la mancata presenza, senza adeguata motivazione, a tre sedute nel corso dell'anno solare.
2. Il componente impossibilitato a partecipare a una seduta è tenuto a comunicare al Presidente le cause dell'assenza.
3. Le dimissioni dei componenti della Consulta sono efficaci solamente a seguito della presa d'atto da parte del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria, di seguito denominata Assemblea legislativa.

Articolo 5

(Sede)

1. La Consulta ha sede e si riunisce presso l'Assemblea legislativa.

Articolo 6

(Funzioni di ausilio)

1. La struttura regionale di ausilio alla Consulta:
 - a) svolge le funzioni di segreteria;
 - b) cura il protocollo della Consulta;
 - c) assiste, se richiesto dal Presidente, la Consulta nello svolgimento dei lavori;
 - d) cura gli adempimenti antecedenti e susseguenti alle sedute della Consulta;
 - e) assicura la pubblicità delle deliberazioni della Consulta, su richiesta del Presidente della stessa.

Capo III

Funzionamento

Articolo 7

(Convocazione)

1. La Consulta si riunisce:
 - a) su convocazione del Presidente;
 - b) su richiesta motivata di almeno due componenti.
2. Nel caso di cui al comma 1, lettera b), il Presidente convoca la Consulta entro 10 giorni dalla richiesta con l'ordine del giorno concordato con i proponenti.
3. La convocazione contenente l'ordine del giorno deve pervenire ai componenti, anche per posta elettronica o fax o fonogramma, almeno 3 giorni prima della seduta.
4. La Consulta può autoconvocarsi e validamente deliberare, qualora siano presenti e favorevoli tutti i componenti.

Articolo 8

(Sedute)

1. Le sedute della Consulta non sono pubbliche.
2. La Consulta, per assicurare la completezza dell'istruttoria, può chiedere l'audizione dei direttori generali e dei dirigenti delle strutture regionali interessati, nonché dei soggetti legittimati a richiedere le deliberazioni, o loro delegati.
3. La Consulta può altresì chiedere l'audizione dei soggetti legittimati - o loro delegati - a promuovere referendum e a esercitare l'iniziativa popolare.
4. La Consulta può acquisire memorie.

Articolo 9

(Validità delle sedute e delle deliberazioni)

1. La Consulta si riunisce validamente e delibera con la presenza della maggioranza dei suoi componenti.
2. La Consulta delibera secondo le modalità e nei termini previsti dallo Statuto, dalla legge regionale n. 19 del 2006 e dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa.
3. Le astensioni equivalgono a voto negativo. In caso di parità prevale il voto del Presidente.

Articolo 10

(Verbalizzazione)

1. Svolge le funzioni di segreteria un funzionario appartenente alla struttura regionale di ausilio alla Consulta.
2. Di ogni seduta viene redatto un verbale nel quale sono riportati i nomi dei partecipanti, l'ordine del giorno, la discussione, le deliberazioni ed eventuali comunicazioni e dichiarazioni rilasciate dai partecipanti.
3. Il verbale, redatto dal segretario, è sottoscritto dallo stesso e dal Presidente.

Capo IV
Richiesta di deliberazioni

Articolo 11

(Presentazione delle richieste di deliberazioni)

1. La richiesta di deliberazioni previste dallo Statuto e dalla legge è depositata presso la segreteria della Consulta e immediatamente protocollata.
2. Alla richiesta possono essere allegate memorie.
3. I termini previsti dallo Statuto, dalla legge regionale n. 19 del 2006 e dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa iniziano a decorrere dalla data del protocollo.
4. L'avvenuto deposito è immediatamente comunicato a tutti i componenti della Consulta, cui altresì viene inviata copia degli atti e dei documenti acquisiti ai sensi del successivo articolo 12.

Articolo 12

(Acquisizione di atti e documenti)

1. Il Presidente della Consulta o il relatore acquisiscono dagli uffici regionali e dagli enti dipendenti, partecipati o vigilati, gli atti e i documenti necessari allo svolgimento delle funzioni della Consulta stessa, facendone diretta richiesta al dirigente regionale competente, nel caso di struttura regionale, o al legale rappresentante, nel caso di enti dipendenti, partecipati o vigilati.
2. L'utilizzo degli atti acquisiti deve avvenire nel rispetto della normativa vigente a tutela dei dati personali. Qualora l'acquisizione abbia a oggetto dati e documenti riservati, ciascun componente della Consulta ha l'obbligo di mantenere la riservatezza.

Articolo 13

(Adozione della deliberazione)

1. Il relatore riferisce alla Consulta sull'argomento e propone l'ipotesi di deliberazione.
2. La Consulta adotta la deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti con voto palese.
3. Il componente che dissenta in modo espresso e argomentato è tenuto a indicare immediatamente le relative motivazioni, le quali sono inserite nel verbale.
4. La deliberazione, qualora sia adottata con il dissenso argomentato di uno o più componenti, deve essere congruamente motivata in relazione alle ragioni del dissenso.

Capo V

Disposizione finale

Articolo 14

(Approvazione e revisione del regolamento interno)

1. Il regolamento interno della Consulta è approvato all'unanimità dai componenti della Consulta ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria.
2. Ciascun componente può proporre modifiche e integrazioni al regolamento interno della Consulta.

Anno XXXVIII - N. 19 BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE LIGURIA Parte I 28.II.2007 - pag. 493

AVVISO

Con riferimento all'istanza presentata dal Comitato promotore del referendum abrogativo della legge regionale 20 febbraio 2007 n. 7 (norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati) già pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 18, parte I, del 14 novembre 2007, si pubblica, ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 28 novembre 1977 n. 44 (norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari), la deliberazione della Consulta statutaria n. 2 del 21 novembre 2007, che ha dichiarato a maggioranza ammissibile il quesito.

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA STATUTARIA 21.11.2007 N. 2

Valutazione sull'ammissibilità dell'istanza di referendum abrogativo della legge regionale 20 febbraio 2007 n. 7 ("Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati").

LA CONSULTA STATUTARIA

- VISTA l'istanza presentata, ai sensi dell'articolo 8 Legge Statutaria 3 maggio 2005 n. 1 "Statuto della Regione Liguria" e successive modifiche, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria il giorno 8 novembre 2007 da dieci cittadini residenti in Liguria ed iscritti nelle liste elettorali di Comuni della regione stessa, per promuovere referendum abrogativo con il seguente quesito: "Volete voi l'abrogazione totale in tutto il suo articolato della legge regionale 20 febbraio 2007 n.7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)?";
- VISTO l'articolo 8 della Legge Statutaria 3 maggio 2005 n. 1 "Statuto della Regione Liguria" e successive modifiche, di seguito denominato Statuto, che disciplina il referendum abrogativo di leggi regionali;
- VISTO l'articolo 18 della legge regionale 28 novembre 1977 n.44 (Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari"), che regola le modalità per promuovere il referendum ed, in particolare, prevede che i cittadini che intendano promuovere il referendum debbono in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci, presentare apposita istanza scritta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio che ne dà atto con verbale del quale viene rilasciata copia e che i promotori debbono essere muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di Comuni della Regione;
- VISTI i commi 3 e 4 dell'articolo 10 dello Statuto, relativo ai limiti dell'iniziativa popolare e del referendum, in base ai quali il giudizio di ammissibilità è affidato alla Consulta statutaria, che ne accerta la legittimità e, altresì, la chiarezza e l'univocità del quesito referendario;
- VISTI gli articoli 74 e 75 dello Statuto, relativi, rispettivamente alla Consulta statutaria ed alle funzioni dalla stessa svolte;
- VISTA la legge regionale 24 luglio 2006 n. 19 (Istituzione della Consulta statutaria) e successive modifiche;
- CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge regionale 19 del 2006, sulla ammissibilità del referendum abrogativo si pronuncia, entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta, la Consulta statutaria;
- VISTO l'articolo 10 dello Statuto, che ai commi 1 e 2 individua i limiti oggettivi del referendum, disponendo che i referendum non sono ammessi, oltre che sulle disposizioni statutarie, nelle seguenti materie: ordinamento degli organi e degli uffici regionali, status dei consiglieri regionali, bilancio, tributi, finanze, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi ed intese internazionali della Regione e attuazione delle normative comunitarie.
- VISTA la legge regionale 20 febbraio 2007 n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati);
- RITENUTO che in detta legge non è rinvenibile nessuna disposizione avente oggetto materie quali status dei consiglieri regionali, bilancio, tributi, finanze, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi ed intese internazionali della Regione ed attuazione delle normative comunitarie;
- RITENUTO che, per quanto attiene in particolare la materia relativa ad ordinamento degli organi e

degli uffici regionali, il limite previsto dall'art. 10 dello Statuto neanche in questo caso è violato, poiché l'art. 7 della legge regionale 20 febbraio 2007 n. 7 descrive funzioni connaturali alle finalità della legge stessa, vertente su temi di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati, come recita il titolo della legge stessa;

- RITENUTO altresì che l'art. 8 della legge de qua riguarda esclusivamente la composizione dell'organo, le cui funzioni sono indicate nell'art. 7;

- RITENUTO che il quesito proposto, inequivocabilmente diretto alla abrogazione dell'intera legge regionale in tutto il suo articolato, deve ritenersi chiaro ed univoco;

- RITENUTO conseguentemente che, per le ragioni esposte, l'istanza referendaria, accertatane la legittimità, è da dichiararsi ammissibile;

A maggioranza

DELIBERA

- di dichiarare l'ammissibilità dell'istanza di referendum abrogativo della legge regionale 20 febbraio 2007 n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati) presentata l'8 novembre 2007, poiché la stessa non disciplina materie escluse dal referendum abrogativo ai sensi dell'articolo 10 dello Statuto e perché il quesito proposto, inequivocabilmente diretto alla abrogazione dell'intera legge regionale, è da ritenere chiaro ed univoco;

- di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria.

IL SEGRETARIO

Maria Francesca Costa

IL PRESIDENTE

Fernanda Contri

Direttore responsabile: Mario Gonnella Pubblicato dalla Presidenza del Consiglio Regionale

Autorizzazione del Tribunale di Genova n. 22 del 16/7/1976 (legge regionale 24 dicembre 2004, n. 32)

Anno XXXVIII - N. 19 BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE LIGURIA Parte I 28.II.2007 - pag. 494



Ufficio di Presidenza

Delibera n. 35/2008 – Prot. C.R.N/13544 – Cl. 1.15.1

Oggetto: MODALITA' DI FUNZIONAMENTO E ORGANIZZAZIONE DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA (NL/FP)

L'anno duemilaotto, il giorno 17 marzo alle ore 13.07 in Via Alfieri n. 15 - TORINO - si è riunito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

Sono presenti:, il Presidente GARIGLIO, la Vice Presidente COTTO ed i Consiglieri Segretari GHIGLIA e SPINOSA.

Non sono intervenuti: il Vice Presidente PLACIDO ed il Consigliere Segretario CHIEPPA.

Il Presidente, constatata la regolare composizione dell'Ufficio di Presidenza, dichiara aperta la seduta.

O M I S S I S

Il n. 2) dell'o.d.g. reca: MODALITA' DI FUNZIONAMENTO E ORGANIZZAZIONE DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA (NL/FP)

Visti gli articoli 91 e 92 dello Statuto della Regione Piemonte;

Vista la legge regionale 26 luglio 2006, n. 25 (Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alle leggi regionali n. 4 del 1973, n. 55 del 1990 e n. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum);

Considerato che l'articolo 4, comma 3, della l.r. 25/2006 prevede che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definisca le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia;

L'Ufficio di Presidenza, unanime,

D E L I B E R A

di approvare le **allegate** disposizioni attuative dell'articolo 4, comma 3, della l.r. 25/2006.

Disposizioni attuative dell'articolo 4, comma 3, della legge regionale 26 luglio 2006, n. 25. Modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia.

Art. 1
Disposizioni generali

1. La Commissione di garanzia, istituita con legge regionale 26 luglio 2006, n. 25 (Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alle leggi regionali n. 4 del 1973, n. 55 del 1990 e n. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum), ha sede presso il Consiglio regionale del Piemonte.
2. Il personale assegnato alla Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale collabora al funzionamento della Commissione, su disposizione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.
3. L'Ufficio di Presidenza, su richiesta della Commissione di garanzia, può deliberare la costituzione di una struttura flessibile composta da personale del Consiglio regionale per procedere alla verifica di ricevibilità delle proposte di referendum, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 1973, così come modificata dalla legge regionale n. 25 del 2006.

Art. 2
Insedimento e presidenza della Commissione

1. Il Presidente del Consiglio regionale convoca, per l'insediamento, la Commissione che, quale primo atto, elegge al proprio interno il Presidente ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della l.r. 25/2006. Il Presidente del Consiglio regionale convoca altresì la Commissione ogni qualvolta si debba procedere all'elezione del Presidente per scadenza del mandato, dimissioni, decadenza, impedimento permanente o morte.
2. Il Presidente della Commissione di garanzia rappresenta la Commissione, ne dispone la convocazione, determina l'ordine del giorno delle sedute ed è responsabile dei rapporti con gli organi regionali.
3. Il Presidente può, in caso di suo temporaneo impedimento, delegare le proprie funzioni a uno dei commissari. Qualora il Presidente non provveda alla delega, le funzioni sono esercitate dal commissario più anziano per elezione o, in caso di contemporanea elezione, per età.

Art. 3
Modalità di funzionamento

1. Per la validità delle sedute della Commissione di garanzia è necessaria la presenza di almeno cinque componenti.
2. La Commissione delibera con il voto favorevole di almeno quattro componenti.
3. Per ogni parere richiesto alla Commissione, il Presidente nomina un relatore.
4. La Commissione disciplina ulteriori modalità di organizzazione e funzionamento con proprio regolamento interno.

Art. 4
Norma transitoria

1. In occasione della prima costituzione della Commissione, il termine di durata in carica dei componenti decorre dalla data di insediamento.

© Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Progetto grafico e impaginazione

Roberta Gravano

Centro grafico Assemblea legislativa

Stampa

DM stampa - Bologna

chiuso in tipografia nel mese di novembre 2008

“Prima o poi arriva l'ora in cui
bisogna prendere una posi-
zione che non è né sicura, né
conveniente, né popolare; ma
bisogna prenderla, perché è
giusta”.

Martin Luther King

