

queste istituzioni

**I Garanti regionali dei detenuti
nel riparto di competenza legislativa
fra Stato e Regioni**

Francesco Picozzi

Numero 4/2021
31 dicembre 2021

I Garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni

di Francesco Picozzi*

Sommario

1. Un ritorno di interesse da parte delle Regioni. – 2. Il Garante regionale dei diritti della persona della Basilicata: una figura dalle molteplici competenze. – 2.1. L'organo lucano quale Garante delle persone sottoposte a restrizioni della libertà. – 3. La legge ligure sul Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. – 4. Altri interventi di minore ampiezza. – 5. Il riparto costituzionale di competenza fra legge statale e regionale in materia penitenziaria. – 5.1. Segue: Garante nazionale e garanti territoriali nella legislazione statale. – 5.2. Segue: a) l'accesso agli istituti penitenziari. – 5.3. Segue: b) i poteri di formulare raccomandazioni e richiedere informazioni e documenti. – 6. Spunti di sintesi.

Sintesi

L'articolo, dopo avere offerto una panoramica sulle leggi regionali concernenti i garanti dei diritti dei detenuti, affronta la questione del riparto costituzionale di competenze legislative. Infatti, nonostante la materia dell'ordinamento penitenziario rientri all'interno della potestà legislativa esclusiva dello Stato, la legislazione regionale in tema di Garanti delle persone detenute è talvolta intervenuta in contraddizione con il criterio di riparto di competenze fissato dall'art. 117 Cost., così dando luogo a profili di criticità costituzionale.

Abstract

The paper addresses the issue of the Guarantors of prisoners in Italian regional laws. First, it analyzes some regional laws approved or modified in 2021 (in particular, Liguria and Basilicata); secondly, it investigates on the division of State-Regions competences. The paper notes how the Regions sometimes intervene in an area of exclusive legislation of the State, in contrast with the division of competences outlined by art. 117 of the Constitution.

Parole chiave

Garante nazionale detenuti – NPM – Garanti regionali – ordinamento penitenziario – Regioni – Liguria – Basilicata – art. 117 Cost. – riparto di competenze.

* Dirigente, Ministero della Giustizia – Dott. di Ric. in Tecnica della legislazione, Università di Genova. Le opinioni espresse dall'autore sono personali e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

1. Un ritorno di interesse da parte delle Regioni.

Nel corso del 2021, si è registrato un ritorno di interesse dei legislatori regionali per gli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti delle persone private della libertà, talora sinteticamente definiti “garanti dei detenuti”. Infatti, a pochi mesi l’una dall’altra, ben cinque Regioni – Basilicata, Liguria, Puglia, Calabria e Veneto – hanno approvato leggi concernenti tali organi «non necessari», dal punto di vista della forma di governo regionale, che gli Statuti possono prevedere con compiti «di controllo e di garanzia»¹, talvolta apportando più o meno ampie modifiche a figure già esistenti talaltra istituendone di nuove.

Appare, dunque, interessante passare brevemente in rassegna questi interventi legislativi, per i profili concernenti la funzione di tutela dei diritti nel settore penitenziario, innanzitutto allo scopo di fornire un aggiornamento sulle scelte operate nel corso dell’anno dai Consigli regionali. Inoltre, l’occasione consente di affrontare il tema, complessivamente poco indagato, dei limiti alla competenza della legge regionale nell’attribuzione di funzioni e poteri agli organi in discorso e altresì di operare un raffronto fra le competenze di cui sono titolari questi ultimi e quelle proprie dell’organo statale denominato – a seguito di una recente novella² – Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (in sigla, GNPL).

2. Il Garante regionale dei diritti della persona della Basilicata: una figura dalle molteplici competenze.

Ai molteplici fini appena indicati, essendo quello di più ampia portata, sembra opportuno prendere le mosse dal testo della Regione Basilicata, la quale, nel mese di gennaio 2021, ha istituito e regolamentato il proprio «Garante regionale dei diritti della persona – Difensore civico» (art. 1, co. 1), attribuendogli un vario e frastagliato novero di competenze³. Il testo normativo è pertanto piuttosto ampio – 27 articoli, distribuiti in sette Capi – e si apre con alcune disposizioni di carattere generale, tra le quali risulta centrale il riconoscimento di autonomia e indipendenza all’organo (art. 2, co. 1).

Concreta declinazione di tale principio basilare appaiono le norme concernenti:

a) l’individuazione di una struttura organizzativa, di personale posto alle dipendenze funzionali e della possibilità di avvalersi di collaboratori esterni (art. 2, co. 3, 4 e 5);

¹ Per tale classificazione v. P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, V ed., 205 s.

² Sulla *ratio* della modifica normativa che ha portato all’attuale denominazione, leggermente più sintetica della precedente, cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L’esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL). Parte II*, in *Studium Iuris*, 2021, 11, 1299 ss.

³ L.r. Basilicata 15 gennaio 2021, n. 5, *Garante regionale dei diritti della persona*.

b) la predeterminazione della durata del mandato⁴, l'individuazione delle modalità di elezione⁵ e la non rieleggibilità (art. 3, co. 2, 3 e 4);

c) i requisiti culturali e professionali per accedere alla carica (art. 3, co. 1)⁶;

d) le cause di ineleggibilità, incompatibilità, decadenza e le relative modalità di rimozione d'ufficio dall'incarico (art. 4)⁷ nonché di revoca e rinuncia da parte del titolare (art. 5)⁸;

e) il riconoscimento di un'indennità non simbolica (art. 7)⁹.

Sempre nel Capo I, dedicato ai «principi generali», vengono disciplinati taluni compiti di natura, per così dire, trasversale del Garante. Questo, in particolare, deve presentare annualmente una relazione generale sulla propria attività, potendo anche riferire su casi di particolare importanza e urgenza: tutti i documenti in discorso vengono discussi in Consiglio regionale e resi pubblici; l'*Ombudsman* può essere audito, su sua richiesta o su invito, dall'Assemblea legislativa, da singole Commissioni e dalla Giunta; è titolare del potere di rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche o amministrative competenti; ha diritto di accesso agli uffici della Regione e degli enti e delle strutture da essa dipendenti o convenzionati, nonché alla documentazione in loro possesso (art. 6).

La legge disciplina poi partitamente, nei Capi successivi al I, le molteplici competenze settoriali che sono state concentrate in capo al nuovo organo, iniziando con l'ufficio di Difensore civico, titolare di compiti «a garanzia della legalità, della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa», da parte «di uffici o servizi della Regione» o comunque «dipendenti o sottoposti alla vigilanza» di quest'ultima, ovvero di enti locali, «su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni» (art. 8). Il Difensore, infatti, assiste i soggetti in condizioni di particolare disagio sociale, al fine di agevolare l'esercizio dei loro diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione (art. 8) e, ai sensi del Testo unico per l'immigrazione¹⁰, supporta gli stranieri vittime di discriminazioni per motivi razziali, etnici e

⁴ Stabilita in cinque anni.

⁵ A scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale; solo dopo la terza votazione è sufficiente la maggioranza assoluta.

⁶ Laurea specialistica o vecchio ordinamento in giurisprudenza o scienze politiche, nonché una specifica esperienza almeno quinquennale nelle materie inerenti alle funzioni e i compiti dell'organo.

⁷ È prevista l'ineleggibilità per: componenti del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo; Presidenti di Regione, Provincia e Comunità montana; Sindaci; assessori e consiglieri regionali, provinciali, comunali e di Comunità montana; Dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria; coloro che hanno riportato condanne penali, chiedendosi anche che siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione dalle cariche. Si richiama inoltre il codice etico di autoregolamentazione.

⁸ Sono previste tanto la possibilità di revoca «per gravi o ripetute violazioni di legge», quanto l'eventualità di una rinuncia volontaria all'incarico, previo preavviso.

⁹ Pari al 50% dell'indennità complessiva lorda percepita dal Consigliere Regionale, nonché lo stesso trattamento di missione qualora, per motivi del proprio ufficio, debba recarsi fuori sede.

¹⁰ D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

religiosi, nonché di situazioni di grave sfruttamento (art. 9)¹¹. Il Garante-Difensore civico interviene, d'ufficio o a richiesta degli interessati (singoli, enti, associazioni o formazioni sociali)¹², allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni, svolgendo indagini per rilevare inefficienze, irregolarità o disfunzioni e sollecitando l'adozione di provvedimenti. Le amministrazioni e i soggetti coinvolti sono tenuti a prestare leale collaborazione per il raggiungimento delle finalità della legge (art. 10).

Anche al fine di dare attuazione a norme statali e di trattati internazionali, la legge lucana attribuisce al nuovo organo, disciplinandone lo svolgimento, le importanti funzioni di Garante regionale «per l'infanzia e l'adolescenza» (Capo III) e per il «diritto alla salute e delle persone con disabilità» (Capo IV).

Rappresenta, invece, una scelta di pura iniziativa regionale, nel senso che non trova un riferimento in norme nazionali o internazionali, l'individuazione del Garante quale organo di vigilanza «sulla effettività dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato» (Capo V)¹³. Non si tratta di una novità nel panorama della legislazione regionale, benché altre Regioni abbiano preferito una differente scelta di fondo, istituendo un organo esclusivamente deputato allo svolgimento di tale compito¹⁴.

Infine, il Capo VI (artt. 22-23) disciplina la competenza che qui maggiormente interessa, ossia quella di Garante dei detenuti.

2.1. L'organo lucano quale Garante delle persone sottoposte a restrizioni della libertà.

Ai sensi dell'art. 22, co. 1, il Garante «concorre ad assicurare alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale l'effettivo esercizio dei diritti in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e delle connesse attività». Coerentemente, i commi successivi stabiliscono che la sua azione è rivolta «all'amministrazione regionale, agli enti pubblici regionali, ai gestori o

¹¹ A tal fine, riceve le segnalazioni su comportamenti ritenuti discriminatori e si raccorda con la rete dei difensori civici locali; favorisce, per quanto di competenza, l'effettiva possibilità dei diritti di difesa in favore di cittadini stranieri vittime di discriminazione; coordina la propria attività con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (in sigla, UNAR) e con le reti di contrasto alla discriminazione presenti nel territorio regionale; acquisisce i dati di interesse sulle fenomenologie attinenti la discriminazione in collaborazione con l'Osservatorio regionale per le politiche sociali; supporta gli stranieri nell'attivazione dei servizi sociali e degli altri servizi territoriali competenti a tutelare le vittime di discriminazioni.

¹² Ai sensi dell'art. 10, co. 2, «[l]a richiesta di intervento non è soggetta a formalità, è gratuita e non è impedita dalla presentazione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi».

¹³ L'art. 19, co 3, considera «vittima di reato» la «persona offesa dal reato e, qualora questa sia deceduta, i parenti entro il secondo grado, il coniuge, chi è legato alla persona offesa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo coniuge, era con essa stabile convivente». L'art. 20, co 1, individua l'ambito e le modalità di intervento con un'elencazione in 7 punti. Più in generale, sull'evoluzione del ruolo della vittima di reato si rinvia, in particolare, a M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, Jovene, Napoli, 2015.

¹⁴ V., ad esempio, l.r. Liguria 1° giugno 2020, n. 11, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*, parzialmente novellata dalla successiva l.r. 2 aprile 2021, n. 3. In precedenza, l.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 22, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*.

concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e gli uffici di esecuzione penale esterna con sede in Basilicata», nonché «agli enti locali e alle aziende sanitarie cui sono conferite funzioni in materia dalla normativa regionale vigente» (art. 22, co. 2 e 3).

Nel rispetto di tale impostazione, l'art. 23 elenca nel dettaglio le competenze del Garante dei detenuti che, in primo luogo, assicura alle persone ristrette la concreta erogazione delle prestazioni sociali di competenza regionale concernenti la salute, l'istruzione e la formazione professionale, al fine di contribuire al miglioramento della qualità della vita, al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro degli interessati; nella medesima ottica, verifica che i procedimenti amministrativi si svolgano regolarmente e tempestivamente (lett. b) e interviene nei confronti degli organi del sistema dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria regionale (lett. h). Il Garante, inoltre, supporta le persone sottoposte a misure restrittive della libertà nell'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi (lett. d), promuove iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone private della libertà (lett. e); formula osservazioni agli organi regionali competenti in ordine a interventi di carattere legislativo o amministrativo (lett. f). Infine, può effettuare visite negli istituti di pena secondo criteri sui quali ci si soffermerà in seguito (lett. g).

Alcune disposizioni di natura finanziaria (art. 24), transitorie e relative alle abrogazioni (artt. 25-26) chiudono la legge, della quale viene dichiarata l'urgenza (art. 27).

3. La legge ligure sul Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà.

Nell'aprile 2021¹⁵, la Liguria ha novellato in più punti la propria legge dell'anno precedente istitutiva del «Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale»¹⁶.

Preliminarmente va evidenziato come la scelta di fondo del legislatore ligure del 2020, non intaccata dalle modifiche di quest'anno, sia stata strutturalmente diversa da quella dell'omologo lucano: infatti, mentre a Potenza si è voluto un *Ombudsman* unico per molteplici campi, a Genova si è optato per un organo specializzato nella tutela delle persone private della libertà. Il che conferma il «polimorfismo organizzativo» imperante nell'incerta categoria delle «autorità regionali di tutela dei diritti», da tempo segnalato in dottrina¹⁷.

¹⁵ Lr. Liguria 2 aprile 2021, n. 4, *Modifiche alla legge regionale 1° giugno 2021, n. 10, (Istituzione del garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)*.

¹⁶ Lr. Liguria 1° giugno 2020, n. 10, *Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*.

¹⁷ Cfr., tra gli altri, M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 4, 921 s.

Anche in virtù di alcuni aggiornamenti lessicali¹⁸, il Garante ligure viene configurato «quale organismo di garanzia, nell’ambito delle materie di competenza regionale, dei diritti fondamentali delle persone in stato di detenzione, di arresto, di fermo, di custodia cautelare, di restrizione nei Centri di prima accoglienza e nei Centri di permanenza per i rimpatri, sottoposte a Trattamento Sanitario Obbligatorio (TSO) o comunque sottoposte ad altro provvedimento restrittivo della libertà personale» (art. 2, co. 1)».

È, quindi, rivisitato l’elenco delle cause di ineleggibilità e incompatibilità per il titolare dell’incarico in discorso, integrando le norme entrate in vigore nel 2020 al fine di renderle più rigorose; in tale ottica, tra l’altro, sono stati inseriti nel catalogo dei soggetti non eleggibili quanti abbiano «ricoperto incarichi nell’amministrazione penitenziaria» (art. 3)¹⁹.

Inoltre, viene rimodulata la prerogativa riconosciuta al Garante di visitare una serie di strutture, ove si attuano forme di compressione della libertà personale, fra le quali gli stabilimenti detentivi per adulti e quelli per minori, precisando che l’accesso a questi ultimi avviene «senza necessità di autorizzazione» (art. 5, co. 1, lett. f).

Infine, come si dirà meglio in seguito, è stata modificata la disposizione concernente il potere del Garante di formulare, nel caso ritenga fondata una segnalazione pervenutagli, specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate (art. 6, co. 5).

A chiudere la legge, sono poi previste disposizioni di invarianza finanziaria e la dichiarazione d’urgenza con relativa caducazione del periodo di *vacatio legis*²⁰.

4. Altri interventi di minore ampiezza.

Altre Regioni hanno innovato le rispettive norme sui garanti dei detenuti, sia pure con modifiche di portata più circoscritta rispetto a quelle sin qui descritte.

La Puglia, ad esempio, ha ritoccato l’elenco dei compiti attribuiti al proprio organo di controllo, ampliandone l’ambito di competenza rispetto alle strutture sanitarie. Infatti, la disposizione che aveva originariamente istituito «l’Ufficio del Garante regionale delle persone

¹⁸ Si veda l’art. 1 della l.r. Liguria, 4/2021 che alle parole «permanenza temporanea per stranieri», contenute all’art. 2, co. 1, l.r. 10/2020, sostituisce «nei Centri di permanenza per i rimpatri».

¹⁹ Con l’impiego di tale dizione, la legge ligure sembra riferirsi testualmente soltanto a quanti abbiano svolto incarichi, di qualunque tipo, durata e livello, nell’ambito del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria. Ne risulterebbero esclusi coloro i quali, invece, abbiano prestato servizio presso il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Tale interpretazione letterale può però portare anche a conclusioni non ragionevoli, poiché mentre rende ineleggibile anche quanti abbiano svolto incarichi temporanei, di modesta importanza o in aree geografiche distanti dalla Regione interessata per conto del primo dei due Dipartimenti del Ministero della giustizia, non opererebbe nei riguardi di chi abbia avuto compiti di alto rilievo nel campo della detenzione dei minori o dell’esecuzione delle misure alternative di condannati adulti nel territorio della Liguria.

²⁰ Artt. 5 e 6, l.r. Liguria 4/2021.

sottoposte a misure restrittive della libertà personale»²¹ è stata novellata, sopprimendo le parole che limitavano l'ambito di azione del Garante nei riguardi delle «persone presenti [...] nelle strutture sanitarie» soltanto a quelle sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio²². La Puglia sembra così adottare un concetto di libertà personale differente rispetto a quello cristallizzato nell'art. 13 Cost., poiché comprensivo di situazioni ove la limitazione del diritto è soltanto in via di fatto²³.

Dal canto suo, la Calabria si è limitata a prevedere che al Garante regionale dei detenuti spetti, «in caso di missione per l'espletamento delle proprie funzioni, [...] il rimborso delle relative spese»²⁴.

Il Veneto, infine, è intervenuto in argomento con una norma di natura transitoria su di un profilo strutturale; con apposita disposizione, infatti, sono stati riaperti i termini di presentazione delle candidature «per la nomina a Garante regionale dei diritti della persona» che, ai sensi della sua legge istitutiva, esercita tra l'altro funzioni a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale²⁵.

5. Il riparto costituzionale di competenza fra legge statale e regionale in materia penitenziaria.

Soprattutto l'approvazione, da parte di Basilicata e Liguria, dei significativi testi appena descritti induce a svolgere alcune considerazioni sui limiti che incontra il legislatore regionale nel disciplinare gli organi di tutela dei diritti delle persone detenute; ciò non tanto dal punto di vista della struttura organizzativa, sembrando tale profilo ampiamente rimesso all'autonomia di ciascuna Regione, quanto con riferimento all'attribuzione di competenze e funzioni agli organi in discorso.

Il quesito presenta un certo interesse, poiché la materia penitenziaria sembra essere attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Invero, la disciplina dell'esecuzione penale, dell'accesso alle misure alternative alla detenzione e delle regole di vita all'interno degli

²¹ Si tratta dell'art. 31 della l.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*.

²² Art. 9, l.r. Puglia 8 giugno 2021, n. 15, *Misure di razionalizzazione in materia sanitaria e disposizioni varie*.

²³ In senso analogo, cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2021*, Roma, 2021, 38 e ss. (disponibile in www.garantenazionaleprivatiliberta.it), ove si descrivono le «attività di analisi e visita di strutture residenziali di natura assistenziale o sanitaria» svolte dal GNPL, evidenziando come in queste le persone ospiti siano in sostanza costrette a tale tipo di permanenza, il che darebbe luogo a una privazione della libertà, sia pure in via di fatto.

²⁴ Art. 1, l.r. Calabria 7 luglio 2021, n. 19, *Integrazione all'articolo 11 della legge regionale 29 gennaio 2018, n. 1 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale)*.

²⁵ L.r. Veneto 24 dicembre 2013, n. 37, *Garante regionale dei diritti della persona*.

istituti penitenziari pare ragionevolmente da ricondurre alla materia ordinamento penale, che l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., assegna alla competenza esclusiva del legislatore statale²⁶.

Tale previsione costituzionale non va intesa come radicalmente ostativa alla facoltà di istituire Garanti dei detenuti da parte delle Regioni. Queste ultime, infatti, ben possono dotarsi di organi che, come precisato nella legge della Basilicata, concorrano ad assicurare l'effettivo esercizio dei diritti dei ristretti «in quanto utenti dei servizi pubblici regionali», dunque afferenti a materie di competenza concorrente o residuale²⁷, anche con funzioni di controllo e con poteri di intervento nei confronti degli uffici della Regione, di enti che a questa fanno riferimento oppure ai quali la normativa regionale ha conferito funzioni in materia²⁸. In questa ottica, paiono in armonia con la Costituzione le disposizioni di legge regionale che, nell'istituire l'organo di garanzia dei detenuti, fanno «salve le funzioni delle amministrazioni competenti ai sensi della legislazione nazionale vigente», individuando il fondamentale *modus operandi* del garante regionale nella collaborazione con gli organi periferici dello Stato tradizionalmente deputati ad amministrare le strutture penitenziarie²⁹.

Per contro, non pare consentita alla legge regionale la configurazione di autorità indipendenti con funzioni generalizzate di vigilanza sugli stabilimenti detentivi e, dunque, sull'operato degli apparati statali competenti, così come illegittima apparirebbe l'attribuzione di ruoli di sindacato sull'applicazione delle norme penitenziarie che disciplinano la vita intramuraria nonché il trattamento penitenziario o rieducativo dei detenuti: la matrice di queste ultime quali regole sull'esecuzione delle pene detentive o della custodia cautelare in carcere, infatti, non consente intrusioni al legislatore regionale³⁰. Quest'ultimo non potrebbe neppure

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. 22 ottobre 2010 (dep.), n. 299, pronunciata in un giudizio di legittimità promosso in via principale dal Governo nei confronti della Regione Puglia. In tale caso, la Corte non condivise i dubbi di legittimità del ricorrente sull'art. 15 della l. r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, che prevede una programmazione di interventi Regionali diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso degli immigrati alle misure alternative alla detenzione o ai permessi premio previsti dall'ord. penit. In tal senso, vennero ritenuti decisivi due elementi: a) il fatto che gli interventi non incidano sui presupposti e sulla disciplina di tali misure, limitandosi a regolamentare gli interventi di tipo sociale di competenza regionale necessari per rimuovere le condizioni che potrebbero impedire l'accesso alle medesime; b) il fatto che l'attuazione degli interventi sia condizionata all'intesa con l'organo territoriale dell'amministrazione penitenziaria. *A contrario*, se ne desume chiaramente l'intangibilità delle norme di ordinamento penitenziario propriamente intese da parte della legge regionale.

²⁷ Si pensi, ad esempio, alla tutela della salute (essendo la sanità penitenziaria, ormai da oltre tredici anni transitata in capo al Servizio Sanitario Nazionale), agli interventi per garantire il diritto allo studio o all'istruzione e formazione professionale, materie tutte riconducibili ai commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost. In senso analogo cfr. N.O. MASCHERPA, *Il diritto dell'esecuzione penale lombardo alla luce della l.r. 24 novembre 2017, n. 25*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, n. 1, 1-2.

²⁸ Analoghe le previsioni dell'art. 13 della l.r. Marche 28 luglio 2008, n. 23, *Garante regionale dei diritti della persona*.

²⁹ Sembra da leggere in tal senso l'art. 14, co. 1, l.r. Veneto 37/2013.

³⁰ Si pensi alle norme sul trattamento dei detenuti o a quelle concernenti il regime penitenziario, quali, ad esempio, quelle su colloqui visivi, sulla corrispondenza telefonica o epistolare, sulla collocazione nei circuiti penitenziari, sull'applicazione di regimi detentivi speciali o particolari, sulle sanzioni disciplinari nei confronti dei detenuti.

autonomamente configurare il garante da esso istituito quale organo di contrasto e prevenzione di eventuali violazioni dei diritti fondamentali o gravi maltrattamenti delle persone ristrette posti in essere dalle autorità statali; dunque, non compete alla legge regionale – ancor meno ad atti normativi di Province o Comuni – la scelta di qualificare l’*Ombudsman* territoriale quale componente del «meccanismo nazionale di prevenzione» (dall’acronimo inglese NPM) di cui all’art. 3, co. 3 della legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti³¹, fatto a New York il 18 dicembre 2002, attribuendogli i relativi poteri³².

Soltanto la normativa nazionale può conferire a un determinato organo, eventualmente anche non statale, tali funzioni di garanzia, manifestandosi su tutti i profili in discorso la competenza esclusiva della legislazione dello Stato.

5.1. Segue: Garante nazionale e garanti territoriali nella legislazione statale.

Dal canto suo, la legislazione statale³³, prima ancora di dare vita a un’Autorità nazionale di tutela dei diritti dei detenuti, ha fornito un espresso riconoscimento ai garanti all’epoca già istituiti per spontanea iniziativa di alcuni Comuni, Province e Regioni³⁴. Infatti, con un primo intervento normativo del 2009³⁵, da un lato, «il garante dei diritti dei detenuti» è stato inserito nel novero dei soggetti con i quali il detenuto può svolgere colloqui visivi (art. 18 ord. penit.); d’altro lato, i «garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati» sono stati inclusi nell’eterogeneo elenco degli organi istituzionali titolari della prerogativa di visitare gli istituti penitenziari «senza autorizzazione» (art. 67 ord. penit.). Con un successivo intervento del 2013³⁶, tanto il «garante nazionale» – contestualmente istituito, ma non ancora concretamente funzionante – quanto i «garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti» sono stati ricompresi nel catalogo di soggetti ai quali le persone ristrette possono «rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa» (art. 35 ord. penit.).

³¹ L. 9 novembre 2012, n. 195, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002*.

³² In argomento v., tra i primi, R. TURRINI VITA, *Il protocollo addizionale alla Convenzione ONU contro la tortura*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2002, n. 1-2, 35 ss.

³³ L. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

³⁴ Tra i primi a sottolineare come siano stati Comuni, Province e Regioni ad anticipare lo Stato v. R. FONTI, *Art. 18*, in A. GIARDA-G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, vol. III, Ipsoa, Milano, 2010, IV ed., 10.273.

³⁵ L. l. 24 febbraio 2009, n. 14, che, in fase di conversione in legge, ha modificato il d.-l. 30 dicembre 2008, n. 207, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti*.

³⁶ Art. 3, co. 1, lett. a), d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*, convertito con modificazioni in l. 21 febbraio 2014, n. 10.

La stratificazione di tali disposizioni ha restituito un quadro ambiguo e non privo di elementi di incoerenza circa il ruolo dei garanti sub-statali; ciò al punto che, in dottrina, non si è mancato di rilevare come, a ben vedere, le facoltà previste dalla normativa penitenziaria nazionale non siano necessarie agli organi regionali e locali per l'espletamento delle loro funzioni di garanti delle persone detenute in quanto utenti dei servizi dei rispettivi enti territoriali, nonché quali soggetti che necessitano di sostegno nel percorso di reinserimento sociale³⁷.

Tale ambiguità è stata peraltro aggravata da una lettera diplomatica del 2014, indirizzata dall'Italia al competente Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (in sigla, SPT)³⁸, nella quale in sintesi si comunicava che l'NPM (ossia al meccanismo nazionale di prevenzione) italiano sarebbe stato costituito dal Garante nazionale e da quelli regionali e cittadini, con il primo a formulare raccomandazioni al Governo centrale e i secondi a fare altrettanto con le Autorità regionali. Su tale fragile base³⁹, nonostante l'assenza di atti normativi che la confermassero, si è ritenuto – sino a tempi recenti – di poter ricomprendere nel Meccanismo nazionale di prevenzione tanto l'Autorità indipendente nazionale – con funzioni di coordinamento – quanto gli *Ombudsman* territoriali⁴⁰, entrambi titolari di poteri comparabili, distinti essenzialmente in relazione all'ambito territoriale di competenza. Tale tesi, se portata alle sue logiche conseguenze, avrebbe peraltro implicato un pieno riconoscimento dei poteri di NPM, come codificati dal Protocollo Opzionale, in capo a tutti i garanti regionali o locali.

Tale impostazione non sembra tuttavia più sostenibile a seguito di due recenti interventi normativi statali, che – diversamente rispetto alle precedenti novelle dell'ordinamento penitenziario – hanno sancito in maniera netta la differente posizione del Garante nazionale rispetto a quella degli organi territoriali, con ciò rendendo ancor meno convincenti talune ricostruzioni dottrinali che, senza affrontare il problema del riparto costituzionale di competenza legislativa, svolgono un discorso unitario e indistinto sull'inquadramento dei garanti istituiti dai vari livelli di governo della Repubblica⁴¹,

³⁷ Cfr., con riferimento ai Garanti degli enti locali, S. CARNEVALE, *Torture e maltrattamenti in carcere: i presidi di diritto processuale e penitenziario a supporto degli strumenti sostanziali*, in *disCrimen*, 25 febbraio 2019, 14-16, secondo la quale le ripetute novelle all'ordinamento penitenziario hanno dato luogo a una «singolare commistura di compiti, che può disorientare e in certi casi indebolire l'azione di queste figure». Invero, «non serve visitare a sorpresa il carcere [...] o le camere di sicurezza della polizia [...], né parlare riservatamente con i detenuti [...] o riceverne la corrispondenza senza margini di controllo [...] per seguire progetti e attività risocializzative».

³⁸ *Note verbale* 28 aprile 2014 della Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite a Ginevra.

³⁹ Per quanto non sia questa la sede per approfondire adeguatamente il tema, va comunque rilevata l'incongruità di riconoscere a una nota di risposta a una sollecitazione rivolta all'Italia del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura, il ruolo di fonte del diritto.

⁴⁰ Nel senso che qui non si condivide v. A. ALBANO, *Funzioni di prevenzione dei garanti delle persone private della libertà personale. La rete nazionale e NPM*, in *garantedetenuti.consiglio.puglia.it*, 24 luglio 2018, in part. 7-8.

⁴¹ Per tale, non condivisibile, impostazione cfr. L. CESARIS, *Quali garanzie per il garante dei detenuti?*, in *Archivio penale*, 2016, 2, 564 ss.

Innanzitutto, il nuovo art. 41-*bis*, co. 2-*quater*.1, ord. penit. chiarisce che, nell'ordinamento italiano, soltanto il «Garante nazionale» riveste il ruolo di «meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti» del 2002, ruolo che, di conseguenza, non è riconosciuto a omonimi organi istituiti da altri enti territoriali⁴².

Ma non è tutto. Il novellato art. 7 del d.-l. 146/2013 (disposizione istitutiva del GNPL)⁴³, da un lato, ribadisce la natura di meccanismo nazionale di prevenzione del Garante nazionale (comma 1-*bis*), dall'altro, stabilisce che quest'ultimo, per un periodo massimo di sei mesi, può delegare ai garanti territoriali l'esercizio di alcune sue funzioni, fra le quali non vengono enumerate quelle relative alle strutture detentive (comma 5.1)⁴⁴; ne deriva che i compiti elencati nell'art. 7, co. 5, sono propri dell'Autorità nazionale e che quelli concernenti la tutela delle persone ristrette in istituti penitenziari non sono neppure temporaneamente delegabili agli *Ombudsman* delle autonomie.

Tali due recenti innovazioni normative non solo inducono a superare ogni dubbio circa l'impossibilità di riconoscere in via ermeneutica ai garanti regionali (nonché, *a fortiori*, locali) il ruolo di NPM e i relativi poteri⁴⁵, ma inoltre depongono per un'interpretazione delle prerogative che la legge nazionale di ordinamento penitenziario attribuisce loro come strettamente correlate agli ambiti di competenze delle Regioni (o degli altri enti territoriali dai quali il garante è stato istituito).

5.2. Segue: a) l'accesso agli istituti penitenziari.

Alla luce di tali considerazioni generali, è utile esaminare partitamente le leggi di Basilicata e Liguria, così da valutarne la compatibilità con il citato art. 117, co. 2, lett. l), Cost. riguardo a due cruciali profili. Il primo è quello della disciplina dell'accesso agli istituti penitenziari che, lo

⁴² L. 25 giugno 2020, n. 70, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.*

⁴³ Art. 13 del d.-l. 21 ottobre 2020, n. 130, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, convertito, con modificazioni, in l. 18 dicembre 2020, n. 173.

⁴⁴ Si riporta il testo della disposizione richiamata: «5.1. Il Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5, quando particolari circostanze lo richiedano. La delega ha una durata massima di sei mesi».

⁴⁵ In senso, almeno in parte, analogo cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL). Parte I*, in *Studium Iuris*, 2021, 10, 1168 s.

si ricorda, sono organi periferici del Ministero della Giustizia. Entrambe le leggi, sul punto, presentano dei profili di tensione con il criterio costituzionale di riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

La legge ligure rivela gli elementi di contrasto più accentuati, in quanto, nel novellare la precedente disciplina, ha inserito tra le funzioni del Garante regionale quella di visitare, «senza necessità di autorizzazione» una serie di strutture, fra le quali gli istituti penitenziari e gli istituti penali per i minorenni, «incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi»⁴⁶.

Non sembra rientrare nella competenza del legislatore regionale la possibilità di conferire la facoltà di accedere agli istituti penitenziari ad autorità o organi esterni alla struttura né di disciplinare le modalità di tale accesso⁴⁷. Per contro, nell'ambito della normativa statale, l'art. 67 ord. penit. individua i soggetti istituzionali titolari della prerogativa di visitare gli istituti penitenziari, «senza autorizzazione», conferendo tale facoltà anche ai «garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati», locuzione nella quale sono da ritenersi ricompresi i Garanti istituiti dalle Regioni⁴⁸.

Già tale constatazione lascia emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale, anche se questa si limitasse a riprodurre pedissequamente il contenuto della norma statale disciplinante lo stesso oggetto. Infatti, stando all'insegnamento della Consulta «a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, è decisivo il rilievo che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale»⁴⁹.

Per giunta, va considerato che la disposizione ligure attribuisce al proprio Garante anche la facoltà di incontrare «liberamente» i detenuti, mentre la normativa statale sulle modalità di svolgimento delle visite stabilisce alcune regole. Da un lato, l'art. 117, co 1, reg. penit., prevede che queste «devono svolgersi nel rispetto della personalità dei detenuti e degli internati. Sono rivolte particolarmente alla verifica delle condizioni di vita degli stessi, compresi quelli in isolamento giudiziario. Non è consentito fare osservazioni sulla vita dell'istituto in presenza di

⁴⁶ Art. 3, l.r. Liguria, 4/2021, che modifica l'art. 5, l.r. 10/2020.

⁴⁷ Simili perplessità sono suscitate dall'art. 8, co. 4, l.r. Lombardia 6 dicembre 2010, n. 18, *Disciplina del Difensore regionale*, poiché, a seguito della novella apportata dall'art. 5 l.r. 28 dicembre 2017, n. 37, attribuisce al Garante regionale lombardo la possibilità di visitare, «senza necessità di autorizzazione, gli istituti di pena per adulti e minori [...] come da definizione di cui all'articolo 4, comma 2, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT)».

⁴⁸ In tal senso cfr., in giurisprudenza, C. cass., Sez. I, sent. 9 gennaio 2019, n. 11597, ove si afferma: «[n]essun dubbio, sul piano interpretativo, che in tale nozione rientrino, oltre al Garante nazionale, anche i Garanti locali, tale soluzione imponendosi alla luce della locuzione “comunque denominati”, la quale allude certamente alle diverse figure di Garante istituite a livello regionale, provinciale, comunale». In senso analogo si era già orientata anche la competente articolazione del Ministero della Giustizia (cfr. Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, circ. 7 novembre 2013, n. 3651/6101, *Nuovo testo unico delle disposizioni dipartimentali in materia di visite agli istituti penitenziari ex art 67 O.P.*).

⁴⁹ Corte cost., sent. 30 maggio 2018 (dep.), n. 110, punto 3.3.1 del C.I.D., anche per le ulteriori pronunce ivi citate.

detenuti o internati, o trattare con imputati argomenti relativi al processo penale in corso»⁵⁰. D'altro lato, il nuovo co. 2-*quater*.2, dell'art. 41-*bis* ord. penit.⁵¹, stabilisce una specifica disciplina per gli accessi dei garanti regionali dei diritti dei detenuti, comunque denominati, agli istituti o sezioni dove sono ristrette persone sottoposte al regime detentivo speciale. Tale disposizione, infatti, prevede che i garanti regionali accedano, «nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale» e, a differenza dell'omonimo organo nazionale, svolgano con tale tipologia di ristretti «colloqui visivi esclusivamente videoregistrati».

A nulla varrebbe, da parte regionale, obiettare di avere legiferato in analogia con l'art. 7, co. 5, lett. b) del d.l. 146/2013, concernente il Garante nazionale, poiché i poteri che la legge dello Stato riconosce a quest'ultimo, quantomeno per i profili di attività che investono materie di competenza legislativa esclusiva – come quella in discorso – non sono di per sé attribuibili dal legislatore regionale a organi da esso istituiti.

Anche la legge lucana presenta un profilo di criticità – in un certo senso opposto a quello della norma ligure – poiché all'art. 23, co. 2, riconosce al Garante regionale la facoltà di «effettuare visite negli istituti di pena, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria» ai sensi dell'art. 117, co. 2, reg. penit.⁵². Tale disposizione assoggetta l'esercizio della facoltà di accesso in carcere da parte del Garante lucano a un vincolo non previsto in linea generale dalla normativa statale, che – come si è appena visto – conferisce la prerogativa agli organi regionali non subordinandola ad alcuna autorizzazione. Vero è che la normativa statale di rango secondario riconosce al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria il potere discrezionale di autorizzare l'ingresso negli stabilimenti detentivi di «persone diverse da quelle indicate» nell'art. 67 ord. penit., nonché di «persone appartenenti a categorie analoghe a quelle previste» dal citato articolo⁵³. Tuttavia, un garante regionale non appare rientrare in nessuna delle due categorie appena riportate, facendo parte invece dei soggetti legittimati direttamente dalla legge statale ad accedere alle strutture penitenziarie senza preventivo vaglio amministrativo.

5.3. Segue: b) i poteri di formulare raccomandazioni e richiedere informazioni e documenti.

Un ulteriore profilo problematico riguarda le disposizioni concernenti il potere di formulare raccomandazioni. Il testo formulato a Potenza non pare suscitare dubbi di legittimità, poiché conferisce al Garante il potere di «rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche o

⁵⁰ Art. 117, co. 1, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*.

⁵¹ Introdotta dalla l. 70/2020.

⁵² D.P.R. 230/2000.

⁵³ Art. 117, co. 1, d.P.R. 230/2000.

amministrative competenti», senza limitazioni di sorta, ma correttamente impone l'obbligo di rispondere entro trenta giorni soltanto agli uffici o enti riconducibili alla Regione stessa, con ciò rimanendo pienamente nell'ambito della competenza legislativa regionale.

Diversamente, la disposizione approvata a Genova attribuisce al Garante regionale il potere di formulare, in relazione alle segnalazioni ricevute, raccomandazioni alle Amministrazioni interessate e, senza operare distinzioni secondo l'ente di appartenenza, configura in capo a queste ultime l'onere di comunicare «un dissenso motivato nel termine di trenta giorni», laddove non ritengano di adeguarsi all'indicazione fornita dall'organo regionale⁵⁴.

Tale disposizione suscita riserve nella misura in cui risulta riferibile anche agli uffici statali. Ciò non per la semplice possibilità del Garante regionale di formulare raccomandazioni, quanto per la previsione di un vincolo a fornire un riscontro entro un certo termine, non sembrando configurabile in capo al legislatore regionale la possibilità di imporre oneri od obblighi alle amministrazioni dello Stato senza che ciò sia previsto da una norma nazionale⁵⁵. Peraltro, anche su questo punto, il legislatore statale ha già esercitato la propria potestà. Invero, il già citato art. 35 ord. penit. prevede che le persone ristrette possano rivolgere (anche) ai garanti regionali «istanze o reclami orali o scritti», esaminati i quali, gli organi interessati possono effettuare una «mera segnalazione all'autorità penitenziaria»⁵⁶. Dunque, la procedura mediante la quale questi ricevono segnalazioni dalle persone detenute e, conseguentemente, si relazionano con l'amministrazione statale competente è già disciplinata – sia pure laconicamente – dalla normativa penitenziaria⁵⁷, non residuando margini alla legge regionale per operare novazioni né, tantomeno, per imporre obblighi di riscontro in termini tassativi in capo all'amministrazione statale.

⁵⁴ Art. 6, co. 5, l.r. Liguria n. 10/2020, come novellato dall'art. 4, co. 1, della l.r. Liguria 4/2021. Peraltro, la disposizione precedente alla novella, risultava ancor più in attrito con l'art. 117 Cost., attribuendo all'*authority* il potere di intimare «all'ufficio competente la risoluzione e, comunque, la rimozione dell'irregolarità nel termine di quindici giorni», anche in questo caso senza limitare l'ambito di esercizio di tale potere nei soli confronti degli uffici regionali.

⁵⁵ In giurisprudenza cfr. Corte cost., sent. 21 gennaio 2016 (dep.), n. 9, pt. 2.1 del C.I.D.; in dottrina v. Q. CAMERLENGO, *Il contrasto a droga e dipendenze patologiche tra «sicurezza primaria» e competenze convergenti regionali: riflettori accesi sulla Lombardia*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, 417-418.

⁵⁶ M. BORTOLATO, *La tutela dei diritti dei detenuti*, in F. DELLA CASA-G. GIOSTRA (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli, Torino, 2020, 97.

⁵⁷ La scarna previsione di cui all'art. 35 ord. penit., a parere di M.G. COPPETTA, *Art. 35*, in F. DELLA CASA-G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2019, VI ed., 459, andrebbe integrata con l'art. 75, co. 4, reg. penit., in base al quale il detenuto che ha presentato il reclamo deve essere informato «nel più breve tempo possibile [...] dei provvedimenti adottati e dei motivi che ne hanno determinato il mancato accoglimento». Tale opinione, peraltro, non convince appieno, essendo la disposizione citata espressamente riferita soltanto al magistrato di sorveglianza o agli organi dell'amministrazione penitenziaria. L'Autrice, tuttavia, precisa che i garanti, nella loro veste di destinatari di istanza o reclamo ai sensi dell'art. 35 ord. penit., sono da considerare «autorità prive del potere “di inchiesta o di decisione”».

Anche in questo caso, a nulla varrebbe richiamare la disposizione (art. 7, co. 5, lett. f), d.-l. 146/2013) che attribuisce al Garante nazionale il potere di formulare «specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata», prevedendo però che quest'ultima, ove ritenga di non adeguarvisi, sia tenuta a comunicare un «dissenso motivato nel termine di trenta giorni»⁵⁸.

Ancor più dubbia appare la conformità a Costituzione dell'art. 6, co. 1, della l.r. Liguria 10/2020, comma non interessato dalla novella del 2021, a mente del quale «[i]l Garante [regionale] può richiedere alle amministrazioni penitenziarie le informazioni e la trasmissione dei documenti e degli atti che ritenga utili per l'esercizio delle proprie funzioni». Il dato letterale della disposizione e il fatto che l'articolo sia rubricato «[p]oteri» del Garante non lasciano molti dubbi circa la volontà del legislatore ligure di conferire al proprio *Ombudsman* una facoltà esercitabile autoritativamente nei confronti delle amministrazioni centrali⁵⁹, così operando un'ulteriore e inappropriata estensione di una delle prerogative riconosciute dalla normativa statale al solo Garante nazionale⁶⁰.

6. Spunti di sintesi.

Per quanto sin qui detto, appare chiaro che se il legislatore statale attribuisce all'Autorità indipendente nazionale determinate funzioni o competenze, ciò non legittima di per sé il legislatore regionale a formulare previsioni analoghe in favore del proprio garante; il che vale, come si è visto, tanto per l'istituto della visita senza autorizzazione alle strutture carcerarie, quanto per la disciplina di segnalazioni e reclami, così come per il potere di richiedere la consegna di atti e informazioni alle amministrazioni penitenziarie. La riconducibilità della materia all'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato, infatti, preclude alla Regione di attribuire autonomamente tali poteri agli organi da essa istituiti. Spetta, pertanto, esclusivamente al legislatore nazionale valutare se, e in che misura, attribuire ai garanti regionali poteri e funzioni simili o coincidenti a quelli del GNPL.

Dunque, anche alla luce delle vigenti previsioni della normativa statale penitenziaria, l'*Ombudsman* regionale non va visto come un Garante nazionale delle persone detenute “in sedicesimo”, cioè dotato di identici poteri in un ambito territoriale di competenza più piccolo, né

⁵⁸ Per i casi di dinieghi non adeguatamente motivati oppure di vera e inerzia alle richieste e raccomandazioni del Garante, in dottrina si è ipotizzato il ricorso alla giurisdizione amministrativa. Sul punto cfr., A. ZAPPULLA, *Art. 7 d.l. 23.12.2013, n. 146*, in F. FIORENTIN-F. SIRACUSANO (a cura di), *L'esecuzione penale*, Giuffrè, Milano, 2019, 1409.

⁵⁹ Perplessità che trovano conferma anche dall'esame delle *Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alla disciplina degli organi di garanzia: “Difensore civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante dei diritti dei detenuti”*, approvate il 26 settembre 2019 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome.

⁶⁰ Art. 7, co. 5, lett. d), d.-l. 146/2013.

come un'articolazione decentrata dell'Autorità istituita dallo Stato e dipendente da quest'ultima⁶¹.

Ciò non implica che in capo al legislatore regionale non residui un significativo margine di azione, potendo questo istituire e disciplinare organi con compiti – distinti rispetto a quelli del Garante nazionale – concernenti la tutela dei diritti delle persone detenute in relazione ai molteplici servizi afferenti alle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni. Se si considera fra questi, ad esempio, la tutela della salute, appare evidente come le possibilità dei legislatori regionali di incidere sulla qualità della vita intramuraria siano tutt'altro che limitate, non potendo però sconfinare nell'attribuzione di poteri di supremazia e controllo sugli organi periferici statali ai garanti da essi istituiti, poiché ciò rappresenterebbe una violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

⁶¹ Sottolinea come «i garanti espressione delle autonomie territoriali» siano «indipendenti funzionalmente e gerarchicamente dal Garante nazionale» S. ANASTASIA, *I garanti territoriale, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M.C. LOCCHI (a cura di), *Vita detentiva, identità e diritti*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Giurisprudenza, Perugia, 2021, 203. Sul delicato e ancora discusso tema dei rapporti intersoggettivi amministrativi fra Garante nazionale e regionali (nonché locali) si rinvia altresì a M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti*, cit., 951, il quale sottolinea la difficoltà di individuare i precisi confini di un «coordinamento tra autorità» genericamente previsto dalle norme. Si v. altresì il recente scritto di E. CELORIA-G. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, 3, 60-61, le quali parlano di «concetto bivalente», in senso lato e in senso stretto, «di coordinamento tra il livello territoriale e quello nazionale».