

queste istituzioni

**Le attribuzioni dei Garanti territoriali
delle persone private della libertà:
spunti a partire dal caso ligure**

Francesco Picozzi

Numero 4/2022
31 dicembre 2022

Le attribuzioni dei Garanti territoriali delle persone private della libertà: spunti a partire dal caso ligure

di Francesco Picozzi*

Sommario

1. L'importanza degli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti fondamentali. – 2. Il dinamismo degli enti infrastatali. Cenno a una recente legge della Lombardia. – 3. Il caso del Garante ligure. Le censure statali alla legge regionale: A) il libero accesso a centri di permanenza temporanea per stranieri nonché a posti di polizia e caserme dei carabinieri. – 3.1. B) Il potere di rivolgere intimazioni alle amministrazioni statali. – 4. Una novella regionale che chiude il contenzioso, ma non risolve le questioni di fondo. – 4.1. Un approccio che guarda al contenuto delle disposizioni regionali, lasciando in ombra il problema della competenza. – 4.2. Vecchi e nuovi dubbi di legittimità a seguito delle modifiche normative del 2021. – 5. Spunti per un intervento del legislatore statale: quale utilità?

Sintesi

Nel corso di circa un ventennio, nell'ordinamento giuridico italiano hanno conosciuto un notevole sviluppo le molteplici figure di organi di tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone ristrette, afferenti ai diversi livelli di governo della Repubblica (Comuni, Province, Regioni e Stato). Lo scritto evidenzia l'importanza di tali organi e il dinamismo degli enti infrastatali. Inoltre, muovendo da un recente contenzioso costituzionale, riguardante la legge regionale istitutiva del Garante ligure, affronta alcuni profili problematici che ancora caratterizzano queste figure istituzionali, interrogandosi sull'utilità di un ulteriore rafforzamento della disciplina dei "Garanti territoriali" nella legislazione statale. Potrebbe, infatti, essere utile, da un lato, garantire almeno un certo grado di omogeneità su tutto il territorio nazionale delle caratteristiche strutturali di base di tali autorità, dall'altro, perfezionare il sistema di relazioni intersoggettive fra i garanti di vario livello e fra questi e gli altri organi e soggetti, anche privati, che operano nel settore. Nonostante gli interventi del legislatore statale degli ultimi anni, il quadro presenta ancora alcuni margini di incompiutezza.

Abstract

In the last twenty years, in the Italian legal system flourished multiple figures of independent Authorities for the protection of the rights of restricted persons, pertaining to the different levels of government of the Republic (Municipalities, Provinces, Regions and State). Given this scenario, the paper stresses the importance of these bodies and the dynamism of infra-state bodies. Furthermore, starting from a recent constitutional dispute concerning the regional law

* Dirigente del Corpo di Polizia penitenziaria, Ministero della Giustizia – Dottore di ricerca in *Tecnica della legislazione*, Università di Genova. Le opinioni espresse dall'autore sono personali e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza. L'autore ringrazia il prof. Vincenzo Sciarabba, costituzionalista dell'Ateneo genovese, per il proficuo scambio di opinioni sull'argomento.

establishing the Ligurian *Garante*, the paper addresses some problematic profiles that still characterize these institutional figures, questioning the usefulness of strengthening the discipline of Territorial Guarantors in state legislation. On the one hand, it could be helpful to guarantee a certain degree of homogeneity throughout the national territory with respect to the basic structural characteristics of these authorities; on the other one, the system of inter-subjective relations between the guarantors at various levels and between these and the other bodies and subjects could be implemented, including private individuals, who operate in the sector. Despite the interventions of the state legislator of the latter, the lack of legislation still emerges.

Parole chiave

Garante nazionale detenuti – NPM – Garanti territoriali – Ordinamento penitenziario – Regioni – Liguria – Province – Comuni – art. 117 Cost. – Riparto di competenze.

1. L'importanza degli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti fondamentali.

Nel costituzionalismo moderno si è fatta strada, e via via radicata, l'idea che le principali forme di tutela di quelli che chiamiamo diritti fondamentali risiedano nelle garanzie giurisdizionali. Hanno influito in tal senso diversi fattori: dal ruolo sempre maggiore assunto dalle sentenze delle Corti costituzionali e delle Corti europee di Strasburgo e Lussemburgo, nel contribuire all'inveramento e, in certa misura, all'ampliamento della portata di tali diritti nei nostri ordinamenti, alla sempre maggiore attitudine ad assumersi responsabilità di tutela di diritti fondamentali degli stessi giudici comuni, talora in modo diretto e "autonomo" (in particolare attraverso pratiche di "interpretazione conforme" o addirittura, laddove previsto, di disapplicazione della legge nazionale) e talaltra proprio attraverso la loro interazione con le Corti di cui sopra. Ciò nel quadro di una complessiva tendenza a valorizzare quanto più possibile, e in ogni possibile sede... giurisdizionale (ecco il punto), le principali fonti di riferimento in materia di diritti (*in primis* Costituzioni, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Carta dei diritti fondamentali), nelle varie forme consentite a seconda dei casi.

Tutto ciò con il duplice rischio, da un lato, di esporsi alla critica (il più delle volte infondata, ma ugualmente sconveniente e in certa misura destabilizzante) di aver travalicato il proprio ruolo, invadendo quello del legislatore o dell'amministrazione; dall'altro, di potersi trovare davanti degli ostacoli di natura pratica – giacché, almeno in linea di principio, gli ostacoli di natura giuridica al rispetto dei diritti fondamentali dovrebbero potersi sempre scavalcare, sia pure in tempi più o meno lunghi – che superabili non sono per chi sia titolare di funzioni giudiziarie.

Anche per queste ragioni, negli ultimi anni, quantomeno per taluni rami del nostro ordinamento giuridico, si è affacciata l'idea di istituire anche degli organi pubblici di tutela e promozione dei diritti fondamentali concepiti, in buona sostanza, da un lato, come complementari rispetto agli organi giurisdizionali e, dall'altro, indipendenti (ma non per questo

aprioristicamente contrapposti) rispetto alle autorità amministrative (e, ovviamente, rispetto agli organi di indirizzo politico).

Possono inquadrarsi in tale ottica alcuni organismi istituiti più di recente a livello locale e/o nazionale, la cui natura, i cui compiti e il cui ruolo complessivo ben sembrano corrispondere alle esigenze cui si accennava: in una prospettiva non tanto di supplenza (anche se a volte, in presenza di inerzie patologiche altrui, questo potrà essere il ruolo sostanzialmente svolto da tali soggetti) quanto di completamento – sotto forma per esempio di qualificata vigilanza esterna, di stimolo e pungolo, ma anche e in primo luogo di collaborazione costruttiva – rispetto alle funzioni istituzionali dei principali e tradizionali organi pubblici (ma talvolta anche rispetto alle attività di soggetti privati). Ciò è quanto sembra potersi dire, in particolare, con riguardo all’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza; alla figura, molto “eclettica” anche se non sempre così incisiva come si vorrebbe, dei Difensori civici; a quella, di recente istituzione, dei Garanti per la tutela delle vittime di reato e, *last but not least*, a quella, o meglio a *quelle*, dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale (o, più ampiamente, “sottoposte a misure restrittive della libertà personale” ovvero, in maniera più riduttiva, “garanti dei detenuti”).

2. Il dinamismo degli enti infrastatali. Cenno a una recente legge della Lombardia.

La nascita e lo sviluppo nel nostro ordinamento della categoria di figure istituzionali da ultimo menzionata è caratterizzata dal ruolo di precursori svolto da Comuni, Province e Regioni che, precedendo lo Stato, hanno via via istituito, già nel corso del primo decennio del secolo, una serie di organi piuttosto differenziati dal punto di vista delle competenze e dell’organizzazione, ma accomunati – per quel che interessa in questa sede – dallo scopo di rafforzare i già esistenti meccanismi di tutela dei diritti degli individui sottoposti a restrizioni della libertà personale.

Dal canto suo, il legislatore statale ha dapprima riconosciuto talune prerogative ai garanti già esistenti, su alcune delle quali si dirà in seguito; soltanto dopo, anche sulla spinta di fattori internazionali, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (in sigla, GNPL), con l’art. 7 del decreto-legge n. 146 del 2013. Non per caso, come sottolineato in dottrina, questo articolo apre l’elenco delle funzioni del GNPL attribuendogli il compito di «promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie»¹. Tale previsione, benché caratterizzata – come vedremo *infra* – da un certo margine di incertezza rispetto alle modalità di raccordo fra l’organo nazionale e quelli infrastatali, senza

¹ Tra i primi a sottolineare tale significativo aspetto, L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, in *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, in F. CAPRIOLI – L. SCOMPARIN (a cura di), Giappichelli, Torino, 2015, p. 284.

dubbio simboleggia la presa d'atto del legislatore dell'esistenza di un ampio novero di garanti di vario livello territoriale nel quale, ad oggi, si è giunti a contare: 19 garanti regionali, 1 di provincia autonoma, 8 provinciali, 55 comunali o di città metropolitana², che si occupano – in via esclusiva o meno – della tutela delle persone private della libertà. Tale articolato panorama appare tutt'ora in via di evoluzione, come ben rappresentato dalla recente «riorganizzazione degli organi di garanzia» operata dalla Regione Lombardia con legge 8 agosto 2022, n. 18³.

Orbene, benché non si stia ragionando del *riconoscimento* dei diritti fondamentali, ma soltanto della individuazione di figure di *tutela* di tali posizioni giuridiche soggettive⁴, l'esercizio dei poteri normativi regionali e, ancor più, locali presenta, in questo ambito, un profilo di particolare delicatezza e problematicità laddove riguardi l'attribuzione di funzioni e poteri agli *Ombudsman* territoriali. Ciò dipende dal fatto che, tra le diverse possibili dimensioni della tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi, il Garante delle persone ristrette «valorizza maggiormente la funzione di controllo sull'amministrazione, in particolare sul sistema carcerario»⁵. Ma gli apparati amministrativi sui quali dovrebbe esercitarsi il controllo del garante sono statali e, dunque, non dipendono dall'Ente territoriale, né quest'ultimo dispone del potere di assoggettarli con proprie norme a controlli non previsti dalla legislazione dello Stato.

3. Il caso del Garante ligure. Le censure statali alla legge regionale: A) il libero accesso a centri di permanenza temporanea per stranieri nonché a posti di polizia e caserme dei carabinieri.

In questo quadro, si colloca la controversia sorta dinanzi alla Corte costituzionale fra lo Stato e la Regione Liguria, concernente le funzioni e i poteri dell'organo di tutela regionale. Tale caso, sia per i suoi punti in comune con altri sia per le sue peculiarità, consente di trarre interessanti

² Tali dati sono tratti dagli elenchi pubblicati dal sito istituzionale del GNPL (www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl, ultima consultazione il 29 dicembre 2022).

³ Senza poter in questa sede approfondire l'argomento, si rinvia a quanto osservato da M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, n. 4, p. 923-927, circa la pluralità di modelli di autorità regionali; si oscilla infatti tra situazioni nelle quali le funzioni di tutela non giurisdizionale vengono ripartite fra molteplici organi settoriali e specializzati a moduli organizzativi che contemplan una sola autorità competente in più materie. Appare interessante, poiché potrebbe in questo senso considerarsi un modello intermedio fra l'estrema frammentazione e il totale accorpamento, quello di recente introdotto dalla Regione Lombardia; infatti, come rilevato da B. VIMERCATI, *Legge Regione Lombardia 8 agosto 2022, n. 18: la riorganizzazione degli organi di garanzia regionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2022, il legislatore lombardo, con tale intervento normativo, ha individuato due fondamentali ambiti di tutela, affidandoli a due distinte autorità.

⁴ Come autorevolmente spiegato da A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, 2011, mentre il riconoscimento dei diritti non può che discendere «da una fonte [...] idonea a coprire senza distinzione alcuna l'intero territorio della Repubblica», la «*tutela* (anche normativa) [...] può venire anche da altre fonti».

⁵ Sottolinea tale caratteristica, R. MEDDA, *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, n. 4, p. 977.

spunti di riflessione, utili anche ad affrontare in termini più generali il tema delle funzioni dei Garanti che il legislatore statale definisce “territoriali”.

La controversia ha riguardato la legge regionale 1° giugno 2020, n. 10, con la quale la Regione rivierasca si è dotata di un proprio organo di tutela non giurisdizionale degli individui in vario modo assoggettati a forme di limitazione della libertà personale, così colmando, quantomeno a livello legislativo⁶, una lacuna rispetto alla gran parte degli Enti omologhi, già provvisti di figure istituzionali simili. Solo la novella apportata alle disposizioni contestate, operata con legge regionale 2 aprile 2021, n. 4, ha indotto il Governo a rinunciare al ricorso, con conseguente decisione della Consulta di dichiarare estinto il processo⁷.

Nell’impugnazione, l’Esecutivo nazionale solleva questioni legittimità costituzionale relativamente a due disposizioni della legge regionale, che – a suo avviso – «invadono indebitamente la sfera di competenza esclusiva dello Stato»⁸. La prima di queste è l’art. 5, rubricato *funzioni* del Garante, che nel suo co. 1, lett. f) attribuisce all’organo regionale di controllo la prerogativa di visitare «gli Istituti penitenziari, gli Istituti penali per i minorenni, i Centri di permanenza temporanea per stranieri, le strutture per il TSO, i posti di polizia, le caserme dei carabinieri e gli ospedali psichiatrici giudiziari incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi».

Orbene, il ricorrente si duole del fatto che tale disposizione consente al Garante regionale di visitare tanto i *centri di permanenza temporanea per stranieri* quanto i *posti di polizia*, «senza alcun riferimento alle modalità e alle condizioni in presenza delle quali questo potere può essere esercitato»⁹, così ponendosi in contrasto con la disciplina statale del Garante nazionale. Invero, l’art. 7 del decreto-legge 146/2013 istitutivo della figura del GNPL, in considerazione delle peculiari condizioni dei soggetti trattenuti in quei luoghi, «prevede diverse modalità di accesso agli stessi [...] che assicurino la sicurezza ed il mantenimento dell’ordine pubblico all’interno di quelle strutture, nonché il rispetto delle norme sul trattamento dello straniero in attesa di espulsione». Per tale ragione, ad avviso dell’Avvocatura dello Stato, la norma eccede di gran lunga la competenza regionale, poiché interviene in un ambito, quale la disciplina dell’immigrazione, riservato alla legislazione statale ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. b) Cost. In tale materia, infatti, rientra evidentemente la regolamentazione del trattenimento nei centri degli stranieri in attesa dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione e, conseguentemente, la

⁶ Invero, solo in fase di revisione delle bozze di questo scritto, si è appreso che – a circa 18 mesi dall’istituzione dell’autorità – il Consiglio regionale della Liguria, nella seduta del 21 dicembre 2022, ha eletto il titolare dell’incarico di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, così attuando la previsione legislativa (cfr. www.regione.liguria.it/homepage-consiglio.html).

⁷ Corte cost., ord. 12 gennaio 2022 (dep. 18 febbraio), n. 37.

⁸ V. il ricorso per legittimità costituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri 7 agosto 2020, n. 66, in G.U. n. 39 del 23.09.2020.

⁹ Ricorso, cit., parte motiva, pt. 1.

disciplina delle «modalità in presenza delle quali i Garanti possono accedere a quei luoghi». Così, viene richiamato l'art. 6 del decreto del Ministro dell'Interno 6 ottobre 2014 (emanato in attuazione degli artt. 20, 21 e 22 del d.P.R. n. 394 del 1999) che, proprio con riferimento ai garanti regionali, prevede che questi possano accedere ai Centri di identificazione ed espulsione previa autorizzazione della Prefettura. Per quanto sin qui esposto, la difesa erariale giunge a una prima – sia pure discutibile – conclusione, affermando che, di fronte a una competenza esclusiva del legislatore nazionale, «la norma regionale che invade questa competenza regolando la materia stessa in modo difforme dalla regola statale non è costituzionalmente legittima».

La disposizione regionale in discorso viene altresì contestata sotto un diverso profilo. Nel ricorso governativo, infatti, si afferma che «la disciplina statale che regola le modalità di accesso ai luoghi ove sono trattenuti gli stranieri, dettando disposizioni necessariamente limitative, si pone» anche a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico nonché a garanzia delle eventuali attività investigative in corso. In tal senso, viene nuovamente richiamata la normativa istitutiva del Garante nazionale la quale, ad avviso del ricorrente, prevede che l'accesso di tale organo «ai luoghi comunque destinati ad esigenze restrittive deve avvenire previo avviso e senza che si possa generare danno per le attività investigative in corso». Pertanto, «una norma regionale che consenta al Garante l'accesso indiscriminato, incondizionato ed illimitato nei luoghi in questione lede anche le prerogative legislative statali in materia di ordine e sicurezza e – per quanto concerne gli aspetti investigativi – anche di giurisdizione penale» di cui all'art. 117, co. 2, lett. h) e l) Cost¹⁰.

3.1. B) Il potere di rivolgere intimazioni alle amministrazioni statali.

La seconda disposizione censurata nel ricorso statale è l'art. 6, rubricato *poteri* del Garante, in virtù del cui co. 5, l'autorità regionale, laddove ritenga fondata una segnalazione – pervenutagli ai sensi del co. 3 – su «fatti rilevanti, nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali», «intima all'ufficio competente la risoluzione e, comunque, la rimozione dell'irregolarità nel termine di quindici giorni». Ad avviso della difesa erariale, l'art. 6, co. 5, conferisce «al Garante regionale “super poteri” rispetto al suo di conseguenza meno potente omologo nazionale». Infatti, l'art. 7, co. 5, lett. f) del decreto-legge 146/2013 attribuisce al GNPL «esclusivamente il potere di formulare, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario «specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata» che, in caso di diniego, «comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni».

Secondo il ricorrente risulta «evidente che questa palese differenza nell'attribuzione dei poteri alle due figure di garanti – quello nazionale e quello regionale – non può essere ammessa»;

¹⁰ *Ibidem*.

invero, «[s]ia che si tratti di immigrati irregolari, sia che si tratti di normali detenuti il garante regionale non può sovrapporsi autoritativamente agli organi» amministrativi che «secondo la disciplina dello Stato» sono competenti «ad adottare, nella loro discrezionalità, i provvedimenti necessari a risolvere eventuali criticità nel trattamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale». In altri termini, per la difesa erariale le relazioni giuridiche tra i Garanti «e gli uffici/organi dell'amministrazione» centrale competente «non possono seguire regole diverse da quelle dettate dallo Stato»; ne conseguirebbe che, se il Garante nazionale «non ha il potere di ordinare agli uffici statali, questo potere non lo deve avere certamente il Garante regionale»¹¹.

Anche questa seconda disposizione della legge regionale ligure, dunque, interverrebbe nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. b), h) e l) Cost., dettando per il Garante regionale regole difformi da quelle previste dalla legislazione statale per l'organo nazionale di garanzia.

4. Una novella regionale che chiude il contenzioso, ma non risolve le questioni di fondo.

Risulta decisiva ai fini della chiusura del contenzioso dinanzi al Giudice delle leggi la decisione politica della Regione (che, peraltro, non si era costituita in giudizio) di novellare le disposizioni oggetto delle censure governative. Infatti, con la citata legge regionale 4/2021, la Liguria ha apportato circoscritte, ma significative, modifiche al testo istitutivo del proprio Garante. Tale legge di riforma appare principalmente, anche se non esclusivamente¹², diretta a rimuovere i punti di attrito che avevano indotto il Consiglio dei ministri a deliberare il ricorso alla Consulta.

In primo luogo, ad opera dell'art. 3 della legge regionale del 2021, viene sostituita la lett. f) del co. 1 dell'art. 5 della legge del 2020, stabilendo che l'*Ombudsman* territoriale «visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli istituti penali per i minorenni, le strutture per il TSO, gli ospedali psichiatrici giudiziari, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi; visita inoltre, nel rispetto della normativa statale vigente, i Centri di permanenza per i rimpatri, previa autorizzazione della Prefettura competente per territorio, nonché le camere di sicurezza delle Forze di polizia, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso»¹³. Si può notare come la novella del 2021 abbia innanzitutto operato una divisione, in due parti distinte, dell'elenco dei luoghi di restrizione della libertà

¹¹ Ricorso, cit., parte motiva, pt. 2.

¹² Ad esempio, viene rivisitato l'elenco delle cause di ineleggibilità e incompatibilità per il titolare della carica (art. 2).

¹³ Corsivo aggiunto.

visitabili dal Garante, imponendo maggiori limitazioni e cautele in caso di accesso ai CPR e alle camere di sicurezza. Infatti, per queste due categorie di strutture viene stabilito che la visita si svolge «nel rispetto della normativa statale vigente»; la disciplina viene poi differenziata prevedendo che l'accesso ai Centri per i rimpatri è subordinato alla «previa autorizzazione della Prefettura competente per territorio», mentre quello alle «camere di sicurezza delle Forze di polizia» – espressione che ha sostituito il precedente riferimento ai «posti di polizia» e alle «caserme dei carabinieri»¹⁴ – può effettuarsi nel rispetto di un vincolo procedurale, il «previo avviso» agli organi competenti, e con modalità tali da non recare danno alle «attività investigative in corso».

Anche l'art. 6, co. 5, della legge istitutiva viene sostituito ad opera dell'art. 4 della riforma. Invero, secondo il suo testo originario, il Garante – che, in base al co. 1 (non impugnato), poteva e può «richiedere alle amministrazioni penitenziarie le informazioni e la trasmissione dei documenti e degli atti che ritenga utili per l'esercizio delle proprie funzioni» e in base al co. 3 (pure non impugnato), «di propria iniziativa o su segnalazione ricevuta, istruisce le pratiche relative a fatti rilevanti, nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, con ogni modalità che ritiene opportuna» – avrebbe potuto, nel caso in cui avesse ritenuto fondata una segnalazione, «intima[re] all'ufficio competente la risoluzione e, comunque, la rimozione dell'irregolarità nel termine di quindici giorni». Nella nuova versione, invece, il legislatore regionale, pur non rinunciando a imporre un onere in capo agli uffici statali, riduce l'invasività del potere dell'*Ombudsman*, sostituendo il potere di formulare un'intimazione dotata di una certa forza cogente con la più moderata possibilità di «formulare specifiche raccomandazioni», rispetto alle quali l'amministrazione interessata non è costretta ad adeguarsi, dovendo però, «in caso di diniego, comunica[re] il dissenso motivato nel termine di trenta giorni».

4.1. Un approccio che guarda al contenuto delle disposizioni regionali, lasciando in ombra il problema della competenza.

Leggendo gli atti della controversia costituzionale (impugnazione governativa e ordinanza della Corte), colpisce l'approccio che potremmo definire “sostanzialista” del ricorrente, proteso a censurare (o a guardare con favore, a seguito delle modifiche apportate in corso di giudizio) gli specifici contenuti della disciplina impugnata per ragioni largamente riconducibili, a conti fatti, a profili di merito; viceversa, pressoché completamente disinteressato a sviluppare e affrontare “davvero”, andando a fondo di esse e traendone tutte le conseguenze (in sede di motivazione del

¹⁴ Tale problematico aspetto definitorio non era stato oggetto di specifici rilievi nel ricorso; tuttavia, sembra che la sua delicatezza possa avere indotto il legislatore regionale, da un lato, a rendere più aderente al linguaggio tecnico di settore la disposizione, dall'altro, a superare il generico e inappropriato riferimento a un'illimitata possibilità per l'organo regionale di accedere alle strutture della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri.

ricorso e, poi, di condotta processuale a seguito delle intervenute modifiche legislative), le questioni di competenza, per così dire, in quanto tali. Il punto può ben cogliersi richiamando la disciplina originaria e le specifiche censure rivolte ad essa, per metterle a confronto con l'opposta valutazione riservata alla disciplina successivamente introdotta.

Come si è visto, con riferimento all'art. 5, co. 1, lett. f), il ricorso statale lamentava che il Garante potesse visitare «i Centri di permanenza temporanea per stranieri, [...] i posti di polizia [e] le caserme dei carabinieri [...] incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi»; a fronte di tale previsione il Governo poneva l'accento sulla specifica circostanza che la legge regionale – a differenza di quanto previsto dalla normativa statale per il Garante nazionale – non contemplasse alcuna modalità o limitazioni per l'esercizio di tale prerogativa. Secondo il ricorrente, dunque, la norma avrebbe ecceduto di gran lunga la competenza legislativa regionale, non per il solo fatto di intervenire in un ambito di competenza esclusiva statale, ma perché – come detto nel ricorso – «invade questa competenza regolando la materia stessa in modo difforme dalla regola statale».

L'impressione che già da questi elementi potrebbe trarsi è che, almeno sotto questo profilo (ma non soltanto con riferimento ad esso), tale impostazione finisca per non difendere, neutralmente e dunque esaustivamente, tutte le prerogative statali rispetto a tutte le invasioni di campo del legislatore regionale, ma si limiti a contrastare soltanto un certo modo di intervenire in materia (non corrispondente a quanto espressamente previsto con riguardo al Garante nazionale dalla disciplina statale) su un certo ambito particolarmente delicato (quello del trattamento degli stranieri in attesa dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e degli arrestati presso le strutture della polizia giudiziaria).

La controprova, ci pare, è offerta proprio dalla rinuncia al ricorso – depositata il 12 luglio 2021, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 giugno 2021 – basata sulla valutazione secondo cui «le sopravvenute modifiche legislative hanno eliminato i profili di legittimità costituzionale sollevati» (e che «la legge impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza»), venendo così meno l'interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale – a seguito della riformulazione dell'art. 5, co. 1, lett. f) nei termini seguenti: «[il Garante] visita [...], nel rispetto della normativa statale vigente, i Centri di permanenza per i rimpatri, previa autorizzazione della Prefettura competente per territorio, nonché le camere di sicurezza delle Forze di polizia, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso». Una disposizione significativamente cambiata, si noti, non attraverso la rinuncia a disciplinare aspetti asseritamente di competenza legislativa esclusiva dello Stato, bensì mediante un allineamento nel merito alle disposizioni di legge statali – per come interpretate dal Governo – concernenti i poteri del Garante nazionale di accesso ai CPR e alle camere di sicurezza. Il tutto a conferma di un atteggiamento della difesa

statale che potrebbe forse definirsi di “tolleranza condizionata”: “tolleranza” sul piano del rispetto del riparto di competenze; “condizionata” all’adozione di soluzioni che, nel merito, non si discostino da quella che viene ritenuta la disciplina statale di riferimento dall’esecutivo nazionale.

Lo stesso approccio sembra potersi cogliere con riferimento alla seconda censura formulata dal Governo, il cui oggetto era l’originaria previsione dell’art. 6, co. 5, che consentiva al Garante regionale, nel caso in cui avesse ritenuto fondata una segnalazione, di «intima[re] all’ufficio competente la risoluzione e, comunque, la rimozione dell’irregolarità nel termine di quindici giorni».

Con impostazione analoga a quella seguita con riguardo alla prima censura, l’impugnazione è stata giustificata (con riferimento ai medesimi parametri costituzionali) lamentando il fatto che la disposizione, così formulata, risultava tale da attribuire «al Garante regionale dei “super poteri” rispetto alla corrispondente figura nazionale, alla quale spetta [...], il solo potere di formulare, nell’ambito dell’ordinamento penitenziario, “specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata” (fermo restando, peraltro, che l’amministrazione, in caso di diniego, “comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni”)»; il tutto sullo sfondo del più generale e condivisibile rilievo secondo cui «il Garante regionale non potrebbe “sovrapporsi autoritativamente” agli organi competenti, secondo la disciplina dello Stato», al trattamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale, «dovendosene desumere che, se la disciplina statale non prevede, per il Garante nazionale, il potere di imprimere ordini agli uffici statali, “questo potere non lo deve avere certamente il Garante regionale”»¹⁵.

A seguito della novella del 2021, la nuova formulazione della disposizione in questione risulta, con tutta evidenza, rimodellata sulla disciplina statale del GNPL – con ciò implicitamente accogliendo, ma in un certo senso anche facendo tesoro e ribaltando a proprio favore, i rilievi del Governo – e, pertanto, riserva al Garante regionale, nel caso in cui ritenga fondata una segnalazione, il potere di «formulare specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata, la quale, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni».

Insomma, come nel caso precedente, ciò che risulta soprattutto indicativo ai fini di questa riflessione è il fatto che anche la seconda censura è stata ritirata (con conseguente rinuncia al ricorso nel suo complesso), non in ragione dell’astensione del legislatore regionale a intervenire in materia di competenza esclusiva statale, bensì a seguito della riformulazione della disposizione in termini differenti e “più morbidi”, ritenuti dal Governo soddisfacenti: su un piano, anche qui,

¹⁵ Corte cost., ord. n. 37 del 2022, cit.

almeno in certa misura, di merito (salvo il consueto, inevitabile, parziale intreccio tra profili di merito e di competenza), segnatamente in ragione del minor grado di incisività dei poteri così attribuiti al Garante regionale, e dunque, in sostanza, del minor livello di interferenza con l'esercizio, o il mancato esercizio, delle funzioni di altri uffici (presumibilmente statali in un ampio numero di casi)¹⁶. Ancora una volta, tirando le fila del discorso, sembra che il “compromesso” sia stato raggiunto collocandosi da entrambe le parti sulla linea della “tolleranza condizionata” di cui si diceva, così però, lasciando in ombra alcune importanti questioni di fondo foriere di ambiguità teoriche e disfunzioni pratiche.

4.2. Vecchi e nuovi dubbi legittimità a seguito delle modifiche normative del 2021.

Da un punto di vista che potremmo considerare più teorico e di carattere generale, tanto l'impostazione della difesa statale quanto la “contromossa” politica regionale presentano l'inconveniente di non risolvere correttamente i problemi relativi al rispetto del riparto costituzionale di competenze legislative. A conferma di tale impressione, sembra sufficiente far rilevare come, ancora di recente, la Consulta – in un caso vertente in materia di competenza esclusiva del legislatore nazionale – abbia ribadito il principio per cui il fatto che il contenuto di una legge regionale si ponga in linea, nella sostanza, con la normativa statale non costituisce argomento a sostegno della legittimità costituzionale della prima, poiché «al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre tali disposizioni, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale»¹⁷. In altri termini, pochi dubbi sembrano esservi circa il fatto che anche riprendere pedissequamente le disposizioni statali si presenterebbe censurabile per la violazione del generale divieto di novazione appena visto.

Con riferimento alla normativa sul Garante ligure, però, sono rilevabili ulteriori profili di criticità, da un punto di vista più pratico e legato alle peculiarità del caso concreto, poiché la disciplina statale non sembra essere stata precisamente riprodotta da quella regionale che – anche dopo la novella del 2021 – presenta alcuni elementi di contrasto sostanziale con la prima. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che il legislatore ligure, ponendosi in linea con l'impostazione del ricorso statale, abbia preso come riferimento le norme concernenti il Garante nazionale, nell'interpretazione (non sempre persuasiva) fornita dalla difesa erariale, trascurando così le disposizioni che – sia pure in modo non sempre lineare – disciplinano talune competenze e le relative modalità di esercizio dei garanti regionali. Operando in tal modo, il legislatore regionale ha finito per non seguire quello che, almeno dal punto di vista sostanziale, avrebbe dovuto

¹⁶ Ho cercato di mettere in evidenza i profili di criticità di tale disposizione, persistenti anche a seguito della novella del 2021, in F. PICOZZI, *I garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, 2021, n. 4, 43 ss.

¹⁷ Così, Corte cost., sent. 14 gennaio 2022 (dep.), n. 4, pt. 4 del c.i.d.

essere il suo più corretto e immediato punto di riferimento, ossia le norme statali sui garanti regionali.

Quanto alla disciplina delle modalità di accesso alle strutture di trattenimento degli stranieri in fase di espulsione (art. 5, l.r. 10/2020), la novella regionale del 2021 ha inserito un condivisibile rinvio generale al rispetto della normativa statale, ma non si è limitata a questo. Ha infatti aggiunto – riprendendo l’art. 6, co. 3, del D.M. interno del 20 ottobre 2014, richiamato nell’impugnazione statale – che la facoltà dell’*Ombudsman* regionale di accedere ai luoghi di detenzione amministrativa per stranieri è subordinata al rilascio di una preventiva autorizzazione prefettizia. Orbene, la novella apportata dal legislatore ligure, non solo non pare uniformarsi alla disciplina del GNPL, il quale – ai sensi l’art. 7, co. 5 lett. e) del decreto-legge 146/2013 – risulta titolare di un «potere di accesso incondizionato» e senza restrizioni alle variegate strutture per la detenzione amministrativa connessa all’irregolare ingresso o permanenza sul territorio italiano¹⁸; ma non sembra conforme nemmeno alla disposizione statale (art. 19, co. 3, del decreto-legge 13/2017) che, estendendo l’applicazione dell’art. 67 ord. penit. ai Centri di permanenza per il rimpatrio, consente anche ai Garanti regionali di accedere a queste strutture senza necessità di autorizzazione¹⁹. Ne consegue che la disciplina ligure novellata sull’accesso ai CPR risulta nella sostanza non conforme alle previsioni di legge statale, non in quanto conferirebbe al Garante regionale più ampie prerogative di quello nazionale, ma perché subordina le facoltà del primo a limitazioni non previste dalle norme statali proprio per gli *Ombusman* regionali.

Simile è il caso della modifica concernente la visita alle camere di sicurezza. In tale ipotesi, il legislatore regionale, nel modificare la previsione originaria, ha ripreso letteralmente sul punto la disposizione istitutiva del GNPL, a mente della quale l’organo di controllo può visitare gli ambienti per gli arrestati nelle strutture della polizia giudiziaria, «previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso» (art. 7, co. 5, lett. b). Occorre, però, rammentare che l’art. 67-*bis* ord. penit. – richiamando l’art. 67 della medesima legge – consente l’accesso alle camere di sicurezza, senza autorizzazione, tra gli altri «ai garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati», dunque, anche quelli garanti regionali²⁰. Se ne deve dedurre che la modifica apportata dal legislatore ligure, anche in questo caso, finisce per

¹⁸ Così, C. FIORIO, *Art. 7 d.l. n. 146 del 2013*, in G. GIOSTRA – F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 2019, p. 1375.

¹⁹ Il citato art. 19, co. 3, d.l. 13/2017, per i profili che qui interessano, prevede che nei CPR si applichino le disposizioni di cui all’art. 67 ord. penit.; differenza, però, la posizione del Garante nazionale, stabilendo che questi eserciti tutti i poteri di verifica e di accesso di cui all’art. 7, co. 5, lett. e) del d.l. 146/2013.

²⁰ In tal senso v., tra gli altri, A. ZAPPULLA, *Art. 7 d.l. n. 146/2013*, in F. FIORENTIN – F. SIRACUSANO (a cura di), *L’esecuzione penale*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, p. 1406, che evidenzia altresì l’incoerenza «del presupposto aggiuntivo per il Garante nazionale rispetto ai garanti «di livello locale, che sembrano privi di limitazioni».

disciplinare il punto in maniera non conforme alla normativa statale sui Garanti regionale, restringendo oltremodo le prerogative del proprio organo di tutela.

Quanto al secondo degli articoli censurati, la novella del 2021 ricalca fedelmente la “corrispondente” previsione del Garante nazionale. Così operando, però, attribuisce all’*Ombudsman* territoriale poteri diversi e più penetranti rispetto a quelli che la competente legge statale conferisce a tale organo. Infatti, tanto l’ordinamento penitenziario²¹ quanto la normativa in materia di immigrazione²² prevedono che i soggetti ristretti nei rispettivi ambiti possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e a quelli regionali. Residua, tuttavia, un elemento distintivo consistente nel fatto che soltanto al primo è riconosciuta la prerogativa di formulare specifiche raccomandazioni, mentre i reclami ai garanti regionali possono esitare soltanto in mere segnalazioni alle autorità amministrative competenti. Anche in questo caso, dunque, permane un contrasto fra la norma regionale novellata e quella statale, ma in un senso questa volta rafforzativo delle competenze del Garante territoriale.

5. Spunti per un intervento del legislatore statale: quale utilità?

A fronte delle latenti tensioni e contraddizioni che sembrano emergere anche dal caso ligure, può essere utile provare ad abbozzare qualche considerazione conclusiva, anche ragionando sull’opportunità di interventi normativi in materia.

Si è sin qui dato conto di un *modus vivendi* basato, per riprendere l’espressione prima utilizzata, sulla “tolleranza condizionata” degli interventi regionali e locali, ovvero su compromessi pratici e offuscamenti delle questioni di fondo, guidati, in buona sostanza, dalla volontà di conciliare il perseguimento di alcuni obiettivi a grandi linee condivisi, con la tutela di esigenze, e in qualche senso e misura interessi, propri degli apparati – tipicamente (anche se non necessariamente) statali – responsabili o comunque coinvolti nelle vicende di privazione o limitazione della libertà personale. Un approccio, quello seguito in questi anni, che in buona sostanza si è basato su slanci e in parte forzature a livello territoriale e sulla relativa (tendenziale) accondiscendenza a livello nazionale, facendo per così dire di necessità virtù. Tale impostazione – che in un certo senso potrebbe definirsi “rinunciataria” – negli anni ha finito per disconoscere o sminuire (e però a trascinarsi) incongruenze giuridiche e limiti anche pratici. Può ricordarsi in questo senso, tra l’altro, la tendenza a valorizzare i garanti locali includendoli, in via interpretativa, nel “Meccanismo nazionale di prevenzione” (NPM) di cui al Protocollo

²¹ Art. 35 ord. penit. rubricato *Diritto al reclamo*, nel testo novellato dal d.-l. n. 146 del 2013.

²² Art. 14, co. 2-*bis*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, comma inserito dall’art. 3, co. 4, lett. b), del d.-l. 21 ottobre 2020, n. 130.

opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura del 2002 (OPCAT)²³, ma al contempo riconoscendo all'*Ombudsman* nazionale una funzione di coordinamento nei loro confronti; il tutto senza disporre di un chiaro riferimento in tal senso, ma valorizzando un atto giuridico inidoneo allo scopo, quale una nota diplomatica del 2014²⁴. Tale ricostruzione è stata in seguito esplicitamente contraddetta dal legislatore nel 2020.

Va infatti rammentato che, nel corso degli ultimi lustri, la legislazione statale in materia è giunta gradualmente a disciplinare taluni aspetti dell'articolata questione. Da un lato, ha attribuito poteri e competenze ai garanti territoriali, come le modalità di libero accesso alle strutture di restrizione, così risolvendo alcuni problemi legati all'esercizio delle loro funzioni. D'altro lato, anche andando incontro ai suggerimenti del Garante nazionale²⁵, ha affrontato due temi correlati e problematici: la configurazione del NPM italiano ai sensi del Protocollo opzionale ONU e la disciplina delle relazioni intersoggettive fra l'autorità statale e quelle territoriali. Con riferimento al primo aspetto, è stato risolto ogni dubbio circa la consistenza del Meccanismo nazionale di prevenzione, individuando il GNPL quale suo unico suo componente²⁶. Quanto al secondo profilo – oggetto di divergenti ricostruzioni²⁷ – è stato scelto il modello della *delega di funzioni*, da parte del Garante nazionale a quelli territoriali per periodi non superiori a sei mesi e «quando particolari condizioni lo richiedano»²⁸.

Alla luce di quanto sin qui detto, resta da chiedersi se sia auspicabile e utile un'ulteriore integrazione della disciplina statale, al fine di conferire maggior ordine ed efficienza a (quello che potrebbe arrivare a essere) un più compiuto “sistema” degli organi di tutela dei diritti delle persone ristrette, afferenti ai vari livelli di governo della Repubblica. Si tratterebbe, in breve, di pensare a un rafforzamento dell'ancoraggio delle figure dei garanti territoriali nella legislazione statale, integrando quest'ultima su alcuni profili rispetto ai quali è opportuno che vi sia un certo grado di omogeneità nella loro disciplina e concreta fisionomia su tutto il territorio nazionale.

²³ Ratificato dall'Italia con l. 9 novembre 2012, n. 195.

²⁴ Con riferimento alla *note verbale* del 25 aprile 2014 della Missione permanente Italiana presso Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra e indirizzata al Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (SPT), sia consentito rinviare, anche per l'ulteriore dottrina ivi citata, a F. PICOZZI, *I garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, op. cit., 54 ss.

²⁵ Così A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL)*, in *Studium Iuris*, 2021, n. 10, p. 1168.

²⁶ Cfr. art. 7, co. 1-*bis*, d.-l. n. 146 del 2013 nonché art. 41-*bis*, co. 2-*quater*.1

²⁷ Non sembrano coincidenti sul punto neppure le opinioni espresse in questi ultimi anni da due protagonisti “sul campo” di questa vicenda istituzionale. Infatti, mentre il presidente del collegio del Garante nazionale, M. PALMA, *L'idea della pena nel mondo globalizzato*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2015, 2, p. 212, sin dalle sue prime fasi di operatività, ha ritenuto l'autorità nazionale titolare di una funzione di coordinamento di quelle territoriali, il Garante della Regione Lazio nonché Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, 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, www.giurisprudenza.unipg.it, 2021, p. 212, propende per una modalità relazionale fondata sulla «leale collaborazione» fra «diversi livelli istituzionali» ciascuno dotato di una propria, autonoma, competenza.

²⁸ Art. 7, co. 5.1, d.-l. 146/2013.

Tale ipotesi andrebbe valutata, in primo luogo, rispetto ad alcuni elementi “strutturali” di base, allo scopo di fissare una serie di requisiti (modalità di nomina, titoli e competenze necessarie, garanzie di indipendenza, incompatibilità, disponibilità di personale addetto e di strutture di supporto) volti ad assicurare che gli organi in questione possiedano realmente alcune caratteristiche senza le quali essi finirebbero per tradire la loro stessa natura, così come purtroppo fanno temere recenti casi di cronaca giudiziaria²⁹.

Quanto ai compiti e poteri “tipici” – ossia quelle funzioni essenziali che i garanti, a prescindere dall’eventuale attribuzione di ulteriori funzioni a livello regionale o locale – non potrebbero non avere, sarebbe utile innanzitutto migliorare dal punto di vista tecnico-redazionale le disposizioni vigenti, chiarendone meglio, ove necessario, la portata applicativa³⁰.

Infine, ma si tratta di un aspetto importante in riferimento al quale oggi le carenze normative sembrano avere un certo peso, il legislatore statale potrebbe intervenire per regolamentare in maniera più chiara o compiuta le relazioni, per un verso, *tra garante nazionale e garanti territoriali (locali e regionali)*, per l’altro, *tra garanti e altre autorità, istituzioni, organi e soggetti vari* (non escluse associazioni e soggetti privati) con cui i primi, per il loro ruolo, sono chiamati a interagire. Infatti, per quasi tutti i campi di azione del GNPL risulta chiara, nei rapporti fra garanti, la scelta del legislatore statale per il modello della delega di funzioni; restano, però, escluse da tale opzione le strutture propriamente penitenziarie, rispetto alle quali l’art. 7, co. 5.1, d.-l. 146/2013 non prevede in capo al Garante nazionale la facoltà di delegare ai suoi omologhi territoriali l’esercizio delle proprie attribuzioni³¹. A ciò si aggiunga un’ulteriore peculiarità di questo settore, ovvero l’attribuzione di funzioni non giurisdizionali di tutela di diritti e interessi a un organo giudiziario, ossia al magistrato di sorveglianza³². L’assegnazione a quest’ultimo di un simile compito è il frutto, con alcuni aggiustamenti, di una scelta legislativa risalente che, forse, sembra mostrare i segni del tempo; infatti, l’esercizio in concreto di tale

²⁹ Il riferimento è al grave caso dell’arresto del Garante del Comune di Napoli per fatti che, in base a notizie di stampa, sarebbero stati ipoteticamente compiuti, secondo gli inquirenti, anche grazie all’esercizio delle prerogative legate alla carica.

³⁰ Si consideri, ad esempio, l’antinomia concernente le modalità di accesso alle camere di sicurezza del GNPL di cui si è detto; oppure si pensi alle incertezze e alle contraddizioni che discendono dall’impiego della tecnica del «rinvio in blocco ai soggetti di cui all’art. 67 ord. penit.» per estendere la prerogativa di visitare senza autorizzazione anche a strutture diverse dagli istituti penitenziari quali i Centri per il rimpatrio degli stranieri e le camere di sicurezza (con riferimento a queste ultime cfr. C. RENOLDI, *Art. 67-bis*, in F. DELLA CASA – G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Wolters Kluwer – Cedam, 2019, VI ed., p. 914 s.

³¹ Si riporta per comodità il testo della disposizione «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».

³² Ci si riferisce alla funzione prevista dell’art. 69, co. 1 e 2, ord. penit., che «attribuisce al magistrato di sorveglianza funzioni di vigilanza generale, concernenti gli aspetti organizzativi e gestionali degli istituti penitenziari, nonché le eventuali criticità che si riferiscono alla situazione dei singoli soggetti ristretti» (così, F. FIORENTIN, *L’osservazione e il trattamento*, in *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli, 2021, II ed., p. 32).

competenza del magistrato è ritenuto dai più poco soddisfacente, tanto da venire indicato fra i principali motivi che hanno portato alla nascita dei garanti dei detenuti³³, rispetto all'azione dei quali, peraltro, non è da escludersi il rischio di sovrapposizioni. Orbene, tutto ciò induce a pensare che un eventuale, ulteriore, intervento del legislatore possa ispirarsi a diversi modelli di organizzazione delle relazioni istituzionali, tra i quali, oltre alla già impiegata *delega di funzioni*, può certo pensarsi al *coordinamento*³⁴ – ferma restando l'indipendenza degli organi di garanzia e, per altro verso, della magistratura – nonché quello, non meno importante, e a sua volta molteplice, della *collaborazione*, anch'esso già impiegato in norme statali e regionali³⁵.

Per raggiungere nel loro insieme i risultati sin qui ipotizzati, non sembra possibile surrogare o scavalcare l'intervento del legislatore statale con strumenti, pure utili ad altri fini, come la sottoscrizione di protocolli d'intesa che, per la parte statale, vedono il Garante nazionale delle persone private della libertà. Al di là della mancanza di forza cogente di tali atti consensuali, la disciplina della materia lascia infatti un ampio campo a scelte discrezionali politiche che certamente non possono essere compiute, a nome dello Stato, da un'autorità sfornita di legittimazione, per l'appunto, politica, quale il GNPL³⁶.

³³ Per una panoramica delle principali argomentazioni in tal senso si rinvia a: F. DELLA CASA, *Art. 69*, in F. DELLA CASA – G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato, op. cit.*, p. 924 s.; M. MINAFRA, *Sui colloqui dei garanti con i detenuti sottoposti al regime di "carcere duro"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 1, p. 200; D. VICOLI, *Art. 69 ord. penit.*, in F. FIORENTIN – F. SIRACUSANO (a cura di), *L'esecuzione penale, op. cit.*, 809.

³⁴ Benché sia discusso se «il coordinamento debba essere ricondotto a una figura di sovraordinazione (sovrapponibile in parte a quella della direzione) più che di equiordinazione» (M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022, IV ed., p. 353 s.), in questa sede lo si impiega nel secondo dei due modi di intenderlo.

³⁵ Oltre che nel già ricordato art. 7, co. 5, d.-l. 146/2013, il termine *collaborazione* ricorre, ad esempio, nell'art. 14, co. 1, della l.r. Veneto 37/2013.

³⁶ Il riferimento è al Protocollo d'intesa siglato in data 11 luglio 2022 fra l'ANCI e il Garante nazionale delle persone private della libertà. Ai sensi dell'art. 2, tale accordo mira a «uniformare il mandato, i poteri e in generale la configurazione dei Garanti comunali [...] per consolidare la loro istituzione, per dotarli di una identità uniforme e condivisa sul tipo del Garante nazionale, contribuendo alla costruzione di uno statuto comune, riconoscibile e condiviso che consenta una migliore e più strutturata cooperazione» e «facilitare anche l'esercizio dei poteri di delega» del GNPL, attraverso la «corretta diffusione di un modello volto alla prevenzione delle pratiche contrarie ai diritti umani, quali la tortura e le gravi forme di maltrattamento, a livello locale, da realizzare con azioni di supporto amministrativo, informativo e formativo verso gli enti locali, utili a rafforzare la rete dei garanti locali».