

I GARANTI DEI DETENUTI NEL SISTEMA PENITENZIARIO

THE GUARANTORS OF INMATES IN THE PENITENTIARY SYSTEM

Stefano Anastasia

Laureato in Scienze politiche nell'Università degli Studi di Bari, Dottore di ricerca in Diritto europeo su base storico-comparatistica presso l'Università degli studi di Roma Ter. Professore associato di Filosofia del diritto (SSD IUS/20) presso Unitelma Sapienza, Università di Roma, Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche.
E-mail: stefano.anastasia@unitelmasapienza.it

Convidado

RESUMO: Il testo discute il ruolo dei garanti dei diritti delle persone private della libertà nel sistema penitenziario, sottolineando la loro importanza nella promozione e protezione di tali diritti. Questi garanti, a livello sia nazionale che territoriale, operano per garantire che le condizioni di detenzione siano conformi alla Costituzione, alle convenzioni internazionali e alle leggi. Attraverso un approccio combinato di azioni reattive e proattive, monitorano i luoghi di detenzione, rispondono ai reclami e formulano raccomandazioni alle autorità competenti. L'istituzione del Garante Nazionale ha segnato un cambiamento significativo, promuovendo la collaborazione istituzionale tra diversi livelli di governo e rafforzando la responsabilità condivisa nella protezione dei diritti dei detenuti. Il testo sottolinea inoltre l'importanza della partecipazione attiva delle amministrazioni regionali e locali nella realizzazione di questi diritti, evidenziando la necessità di un approccio integrato e cooperativo per garantire una giustizia più umana ed efficace.

Parole chiave: Garanti. Diritti umani. Sistema penitenziario. Collaborazione istituzionale. Giustizia umana.

ABSTRACT: The text discusses the role of guarantors of the rights of individuals deprived of liberty in the penitentiary system, emphasizing their importance in promoting and protecting these rights. These guarantors, at both national and territorial levels, work to ensure that detention conditions comply with the Constitution, international conventions, and laws. Through a combination of reactive and proactive approaches, they monitor places of detention, respond to complaints, and make recommendations to the relevant authorities. The establishment of the National Guarantor marked a significant shift, fostering institutional collaboration across different levels of government and reinforcing the shared responsibility in protecting detainees' rights. The text also highlights the importance of active participation by regional and local administrations in the realization of these rights, underscoring the need for an integrated and cooperative approach to ensure more humane and effective justice.

Keywords: Guarantors. Human rights. Penitentiary system. Institutional collaboration. Humane justice.

SUMÁRIO: 1 Sovranità dei diritti e tutela delle vulnerabilità. 2 Da dove veniamo. Origine e modelli dell'istituto del Garante delle persone private della libertà. 3 Le competenze dei Garanti. 4 Diversi livelli e responsabilità di governo e pluralità delle figure di garanzia. 5 Le modalità d'azione nella tutela dei diritti

1 SOVRANITÀ DEI DIRITTI E TUTELA DELLE VULNERABILITÀ

Le democrazie costituzionali si fondano sul riconoscimento dei diritti fondamentali della persona come limiti (negativi) e vincoli (positivi) al fare dei pubblici poteri, tanto che la migliore teoria del diritto contemporanea parla esplicitamente di una sovranità dei diritti in luogo di ogni tradizionale sovranità dei poteri¹. Questo significa che la stessa azione dei poteri rappresentativi è costretta entro quei limiti e quei vincoli: il Parlamento infatti non può legiferare contro i diritti di libertà fissati in Costituzione (salvo quanto stabilito nella stessa Costituzione a tutela di altri diritti individuali o collettivi), così come Parlamento e Governo hanno la responsabilità di dare effettività, attraverso politiche fatte di norme e risorse, ai diritti fondamentali che richiedono azioni positive dello Stato, dall'istruzione alla sanità, per citare i casi più rilevanti.

Dopo la responsabilità politico-legislativa nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali, un duplice livello di garanzia assiste i diritti fondamentali delle persone, la garanzia primaria affidata all'efficacia e al buon andamento dell'azione delle pubbliche amministrazioni che ne sono a vario titolo responsabili, e la garanzia secondaria dei diritti, affidata alla giurisdizione contro le loro violazioni o disconoscimenti.

Ma sappiamo che non si dà implementazione dei diritti fondamentali delle persone, efficienza ed efficacia della PA, e finanche giustiziabilità dei diritti senza la partecipazione attiva dei cittadini alla sfera pubblica e senza che – attraverso di essa – possa emergere una domanda di tutela, se non di riconoscimento formale dei diritti. Questo elemento di fatto fa emergere il rischio di mancanze di effettività delle garanzie dei propri diritti delle persone vulnerabili, innanzitutto in termini di capacità rivendicativa dei diritti, delle persone prive di *voice*, secondo la classica lezione di Albert Hirschman². Da qui la necessità di altre forme di promozione e garanzia dei diritti delle persone vulnerabili, tra le quali certamente rientrano le persone private della libertà e, per ciò stesso, limitate nella loro capacità rivendicativa di diritti riconosciuti e di diritti riconoscibili. Da qui la necessità di figure pubbliche e di soggetti esponenziali della società civile che intervengano nelle politiche di riconoscimento dei diritti, nella loro garanzia nei rapporti con le pubbliche amministrazioni competenti e nella loro garanzia giurisdizionale.

2 DA DOVE VENIAMO. ORIGINE E MODELLI DELL'ISTITUTO DEL GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

Risale alla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso la riflessione promossa dall'associazione Antigone sulla necessità di istituire una nuova figura, non giurisdizionale, di tutela e promozione dei diritti dei detenuti³. All'origine di quella riflessione c'era il disincanto sulle capacità trattamentali dell'istituzione penitenziaria⁴ (e dunque la prefigurazione della centralità del

¹ Tra le molte altre pubblicazioni dell'autore, per sintesi si rinvia a L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2016.

² Albert O. Hirschman, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano, 1982 [1970].

³ Si fa qui riferimento al seminario promosso da Antigone e dall'associazione Diritti umani/Sviluppo umano e svoltosi a Padova il 14 e il 15 novembre del 1997. Le relazioni e gli interventi principali tenuti in quella sede sono raccolti A. Cogliano (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, 2000.

⁴ Si vedano, in proposito, gli atti del convegno tenutosi a Roma nel maggio 1996 a dieci anni dalla cd. "legge Gozzini", in M. Palma (a cura di), *Il vaso di Pandora. Carcere e pena dopo le riforme*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana G. Treccani, 1997.

tema dei diritti dei detenuti⁵) e la consapevolezza che la pur necessaria giurisdizionalizzazione della tutela dei diritti dei detenuti⁶ non poteva assorbire la domanda di effettività⁷. I modelli in campo, sin dal convegno padovano di Antigone del 1997, erano due: l'esperienza della difesa civica, già presente negli enti territoriali italiani per le materie di competenza delle singole amministrazioni e già applicata in altri contesti nazionali alla privazione della libertà per motivi di giustizia⁸ e l'azione del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene inumane o degradanti, da qualche anno operativo nei confini del Consiglio d'Europa⁹. Ne uscirà una proposta di legge istitutiva del “difensore civico delle persone private della libertà” presentata da parlamentari di diverso orientamento politico in entrambe le Camere sin da quella XIII legislatura¹⁰. Sul modello del CPT europeo il difensore civico avrebbe avuto poteri ispettivi dei luoghi di privazione della libertà e sul modello dell'Ombudsperson avrebbe potuto rispondere a reclami individuali, raccomandando quanto ritenuto opportuno all'Amministrazione competente.

La necessità di un'articolazione territoriale dell'azione del progettato Difensore civico delle persone private della libertà era già presente ai proponenti di quella prima proposta di legge che prevedevano che, “per l'esercizio delle sue funzioni”, esso avrebbe potuto “avvalersi dei difensori civici regionali e delle province autonome a seguito di apposita convenzione”, ma - con il convegno promosso nel novembre del 2002 presso la Camera dei deputati dall'associazione A buon diritto, d'intesa con la stessa Antigone¹¹ - avviene un rovesciamento di prospettiva e la scelta di un percorso *bottom-up*¹². Lì matura l'idea di una “sperimentazione” locale del difensore civico dei detenuti, ridenominato nell'occasione “garante”.

Dal 2003 sono così attivi sul territorio nazionale, per iniziativa delle Regioni e degli Enti locali, i Garanti territoriali dei detenuti¹³. Da allora a oggi, in forza di atti normativi diversi (leggi

⁵ Il tema dei diritti fondamentali dei detenuti come limite al potere punitivo emerge in Italia a partire dall'inizio degli anni 90, con la eco nazionale della cd. *mass incarceration*, e appare evidente a livello internazionale con la giurisprudenza umanitaria del 2009-2013. Si vedano in proposito M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2002; “Diritti reclusi”, doppio fascicolo speciale di *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, nn. 2-3/2011; S. Anastasia, *Metamorfosi penitenziarie. Carcere, pena e mutamento sociale*, Roma, Ediesse, 2012; *Id.*, “Un'età dei diritti? La nuova giurisprudenza sui limiti al potere punitivo e le sue possibili declinazioni”, in *Archivio penale*, n. 2/2014, pp. 487-499; J. Simon, *Mass Incarceration on Trial. A Remarkable Court Decision and the Future of Prisons in America*, New York, The New Press, 2014.

⁶ In questo senso andava la fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 26/1999 (redattore G. Zagrebelsky) che ha aperto la strada all'esame in forma giurisdizionale dei reclami dei detenuti, fino ad allora oggetto esclusivamente di valutazioni *de plano* da parte dei magistrati di sorveglianza e quindi rimesse alla incerta attuazione dell'amministrazione penitenziaria.

⁷ Cfr. S. Anastasia, “Introduzione”, in A. Cogliano (a cura di), *op. cit.*, pp. 7-15 e, specificamente, pp. 10-11. Gli approdi più recenti della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti sono in S. Talini, “Il ‘diritto all'effettività dei diritti’: quali forme di tutela per le persone private della libertà?”, in M. Ruotolo e S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 431-460, e in F. Fiorentin e C. Fiorio, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pp. 189 e ss..

⁸ A Padova Antonio Rodriguez Maximiano, Ombudsperson della polizia portoghese, ne illustrò genesi, modello e caratteristiche operative (in A. Cogliano (a cura di), *op. cit.*, pp. 51-60), mentre Johannes Feest si soffermò sull'esperienza tedesca (in A. Cogliano, a cura di, *op. cit.*, pp. 45-49) e Marco Mona sulle relazioni tra Ong e Ombuds (in A. Cogliano, a cura di, *op. cit.*, pp. 61-67). Una ricostruzione delle tipologie, degli ambiti e dei poteri degli ombudspersons delle prigioni in ambito internazionale è in D. Bruno e D. Bertaccini, *I garanti (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, 2018, pp. 51 e ss.

⁹ Cfr. P. Gonnella e R. Kicker in Cogliano (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente alle pp. 29-38 e 39-43.

¹⁰ AS 3744, Salvato e altri; AC 5509, Pisapia.

¹¹ Del Convegno è stata pubblicata la relazione principale, affidata al Prof. Franco Della Casa, “Per un più fluido (ed esteso) “monitoraggio” delle situazioni detentive: il Difensore civico della libertà personale”, in *Politica del diritto*, a. XXXIV, n. 1, marzo 2003, pp. 69-82.

¹² Questa dimensione *bottom-up* della istituzione dei garanti dei detenuti è evidenziata in B. Mellano-L. Scomparin, “Garantire i diritti di chi non ha libertà”, ne *Il Piemonte delle autonomie*, a. VII (2020), n. 1.

¹³ Sulla base di una delibera consiliare del 14 maggio 2003, l'11 ottobre dello stesso anno il Sindaco di Roma nominava il primo Garante comunale, mentre sulla base della legge 6 ottobre 2003, n. 31, il 26 febbraio 2004 il Consiglio regionale del Lazio eleggeva il primo Garante regionale.

regionali, previsioni statutarie, delibere consiliari, decreti presidenziali o delibere sindacali), diciotto Regioni e una Provincia autonoma, nove Province e tre Aree metropolitane, cinquantaquattro Comuni hanno istituito un'autorità con funzioni di Garante dei detenuti o, più in generale, delle persone private della libertà.

A questa rete di garanti territoriali, e anche grazie alla loro iniziativa, nel 2014, con la conversione nella legge n. 10/2014 del decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013, si è aggiunto il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, operativo dal febbraio 2016, al termine della procedura di nomina del primo collegio da cui è stato costituito.

3 LE COMPETENZE DEI GARANTI

Sulla base degli articoli 4 e 19-21, del Protocollo addizionale alla Convenzione Onu contro la tortura, il Garante nazionale – essendo stato indicato dal Governo come Meccanismo nazionale di prevenzione - ha competenza su qualsiasi luogo e forma di privazione della libertà da parte di autorità pubbliche o per conto di esse, anche quando quella condizione non sia giuridicamente definita come tale, ma lo sia solo “di fatto”.

Sulla base dell'art. 7 del decreto-legge istitutivo, il Garante nazionale delle persone private della libertà

- vigila affinché la custodia sia conforme a Costituzione, convenzioni, leggi e regolamenti;
- visita gli istituti penitenziari, le Rems, le comunità terapeutiche o di accoglienza sedi di esecuzione di provvedimenti giudiziari, gli istituti penali per minori e le camere di sicurezza (previo avviso e senza pregiudizio alle attività investigative in corso);
- prende visione del fascicolo e degli atti o richiede informazioni e documentazione;
- formula raccomandazioni alle amministrazioni interessate.

Ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della Direttiva europea 2008/115/CE, infine, il Garante nazionale monitora i rimpatri forzati degli stranieri privi di regolare titolo di soggiorno.

Nel rispetto del principio di autonomia normativa degli Enti territoriali, le attribuzioni e le funzioni dei garanti che ne sono espressione riflettono le diverse sensibilità dei legislatori regionali e delle autorità amministrative locali¹⁴. Sia a livello regionale che locale, infatti, ci sono garanti esclusivamente “dei detenuti”, garanti delle persone private della libertà, garanti di persone con diverse condizioni di vulnerabilità e difensori civici con competenze di garanti dei detenuti. Da ciò, quindi, la scelta del legislatore nazionale – all'atto del riconoscimento del loro ruolo - di usare quella comprensiva definizione di “garanti comunque denominati”.

Al di là della denominazione dell'organo, e salvo il riconoscimento di competenza conferito successivamente dalla legislazione nazionale sulle carceri, le camere di sicurezza delle forze di polizia e i centri di permanenza per il rimpatrio degli stranieri irregolari, gli ambiti di competenza dei garanti sono generalmente individuati negli atti istitutivi o di attribuzione delle

¹⁴ Nel tentativo di darvi omogeneità, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, nella seduta del 26 settembre 2019, ha approvato delle “Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli organi di garanzia” di nomina regionale, ivi compresi i garanti dei detenuti (Reperibili in http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/15d933137c44linee_indirizzo_organ_i_di_garanzia_26.09.19_esiti.pdf). Oltre a ridefinire la collocazione istituzionale degli organi di garanzia nel sistema delle istituzioni regionali e gli attributi di autonomia e di indipendenza, le Linee di indirizzo circoscrivono i poteri di accesso degli organi di garanzia regionali agli uffici, ai luoghi e alla documentazione sulle materie di competenza, le modalità di interlocuzione con gli organi politici e quelle di segnalazione dei rilievi e la loro eventuale pubblicizzazione. Indicazioni di merito per la omogeneizzazione della normativa comunale sono nel paper “Diritti in Comune”, elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dalla garante del Comune di Torino, nell'ambito del lavoro della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, che coordina e rappresenta tutti i garanti nominati da Regioni, Province, Aree metropolitane e Comuni.

funzioni, e così abbiamo garanti le cui competenze si limitano al campo della privazione della libertà per motivi di giustizia e garanti che arrivano fino alla privazione della libertà per motivi amministrativi (CPR) o di salute (in esecuzione di trattamenti sanitari obbligatori). Ma anche nel consolidato campo della giustizia, come abbiamo detto, ci sono garanti che hanno competenza solo sulla privazione della libertà intramuraria e garanti che hanno competenza anche sull'esecuzione penale esterna o – addirittura – sull'esecuzione di misure cautelari personali non detentive, come gli arresti domiciliari. Naturalmente previsioni di competenze su situazioni di esclusiva pertinenza legislativa statale, come nelle materie di giustizia e pubblica sicurezza, se non assistite (come nel caso di carceri, camere di sicurezza e Cpr) da specifiche norme di legge nazionali, restano mere attribuzioni formali, almeno fino a quando le autorità amministrative o giurisdizionali competenti non siano disponibili a prestare attenzione alle richieste e agli eventuali rilievi del garante territoriale, ma il percorso *bottom-up* di affermazione della rete dei garanti sta anche a dimostrare che – tanto più nel caso di Autorità dotate unicamente di poteri raccomandatori, in rappresentanza delle comunità territoriali - le buone ragioni possono creare competenze laddove non ce ne sono e dunque non ha senso ritrarsi formalisticamente da esse, quanto sperimentare sul campo le possibili sinergie con le autorità competenti, provando a esercitare nei loro confronti le modalità di azione generalmente individuate dagli atti costitutivi e inventate nella pratica.

Originariamente, i garanti regionali e locali avevano competenza solo sui luoghi e gli ambiti espressamente indicati dagli atti normativi istitutivi e con particolare riferimento alle materie di competenza regionale e locale. Per esempio, il Garante della Regione Lazio, in virtù della legge regionale 6 ottobre 2003, n. 31, sin dalla sua istituzione ha avuto competenza sugli istituti penitenziari presenti sul territorio regionale, ivi compresi l'istituto penale e il centro di prima accoglienza per minori, il centro di permanenza per il rimpatrio degli stranieri senza titolo di soggiorno, i servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC), e ogni altro luogo in cui possano trovare esecuzione trattamenti sanitari obbligatori. Con l'attivazione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) ha pacificamente maturato la competenza anche su di esse, innanzitutto in virtù del fatto che si tratta di strutture di esclusiva gestione sanitaria nella responsabilità politico-amministrativa regionale. Il Garante dell'Umbria, invece, sulla base di quanto disposto dall'art. 1, comma 3, della legge regionale 18 ottobre 2006, n. 13, ha competenza – come quello del Lazio – sugli istituti penitenziari e sugli SPDC, ma anche sull'esecuzione penale esterna e sui fermi, gli arresti e le misure cautelari personali non carcerarie. A seguito di una previsione di legge nazionale, tutti i Garanti hanno acquisito una competenza anche sulle camere di sicurezza delle forze di polizia, e quindi sulle persone in stato di fermo.

A partire dal 2009, infatti, con successivi interventi legislativi, il Parlamento ha non solo riconosciuto le funzioni dei garanti regionali e locali nell'ambito della privazione della libertà per motivi di giustizia, ma anche in altri ambiti della privazione della libertà di competenza statale, garantendo loro poteri e facoltà necessari all'espletamento delle proprie funzioni e, in particolare, alla verifica delle condizioni materiali di privazione della libertà e alla comunicazione diretta con le persone che vi sono costrette.

La legge 27 febbraio 2009, n. 14 (che ha convertito il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207) ha aperto la strada a questo riconoscimento nazionale dei garanti territoriali, attribuendo loro la facoltà di accesso senza autorizzazione agli istituti penitenziari e di colloquio diretto con le persone detenute. L'art. 12bis, comma 1, lett. a), di quel decreto (come modificato dalla legge di conversione), infatti, consentiva al “garante dei diritti dei detenuti” di svolgere colloqui con i detenuti o gli internati “anche al fine di compiere atti giuridici”¹⁵, mentre la lettera b) modificava

¹⁵ Il decreto legislativo n. 123, del 2 ottobre 2018, ha successivamente introdotto un nuovo comma 2 nell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (“Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”, di seguito Ordinamento Penitenziario), dedicato espressamente ai colloqui della persona detenuta con il proprio difensore e con il Garante. L'assimilazione del colloquio con il Garante con quello con il difensore ha consentito di superare alcuni problemi interpretativi emersi con la disciplina precedente, secondo cui i

l'articolo 67 dell'Ordinamento Penitenziario, consentendo ai “garanti dei diritti dei detenuti”, “comunque denominati”, – al pari di altre Autorità - di visitare senza necessità di autorizzazione gli istituti penitenziari. Con la legge di conversione del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, tale potere di accesso è stato quindi esteso anche alle camere di sicurezza delle forze di polizia, locali e nazionali, secondo quanto disposto dal nuovo art. 67bis dell'Ordinamento penitenziario. Infine, ai sensi dell'art. 19, comma 3, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, come modificato dalla legge di conversione 13 aprile 2017, n. 46, l'accesso senza necessità di autorizzazione si applica anche ai Centri di permanenza per il rimpatrio degli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale.

Intanto, il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, tre le altre cose istitutivo del Garante nazionale, individuava nei “garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti” una tipologia di autorità cui i detenuti e gli internati possono rivolgere “istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa”, e quindi con la necessaria riservatezza¹⁶.

Sin dall'inizio i garanti sono stati assimilati a figure di difesa civica le cui modalità di azione sono ispirate alla informalità, soprattutto nell'accesso da parte dell'utenza, ma anche nella risoluzione delle controversie. Norme e atti istitutivi delineano, così, modalità flessibili di azione nei confronti delle amministrazioni di nomina così come nei confronti delle amministrazioni interessate dalla loro azione, che in qualche caso possono coincidere (le prestazioni sanitarie per i garanti regionali o l'offerta di sostegno sociale nel caso di quelli comunali), ma più frequentemente no. E così i garanti territoriali generalmente “assumono ogni iniziativa ...”, si attivano nei confronti dell'amministrazione interessata, segnalano, intervengono o propongono agli organi della amministrazione di nomina o alle aziende o agli uffici dipendenti¹⁷. Il Garante del Lazio, per esempio,

- assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone private della libertà siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;
- segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone private della libertà dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma
- si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);
- interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;
- propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone private della libertà e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;
- propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

colloqui con i garanti erano allineati a quelli con i familiari, con le conseguenti limitazioni in ordine alla frequenza e alla riservatezza.

¹⁶ Così recita l'articolo 35 dell'Ordinamento penitenziario, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto citato.

¹⁷ Per un'analisi più dettagliata di modelli e soluzioni normative, si rinvia a D. Bruno e D. Bertaccini, *I garanti (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, 2018.

4 DIVERSI LIVELLI E RESPONSABILITÀ DI GOVERNO E PLURALITÀ DELLE FIGURE DI GARANZIA

L'istituzione del Garante nazionale delle persone private della libertà ha mutato la scena entro cui si era avviata la sperimentazione territoriale interpretata dai garanti regionali e locali. Con questa consapevolezza, la legge istitutiva del Garante nazionale, in premessa dei compiti che gli sono attribuiti, incidentalmente gli affida quello di “promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali” (art. 7, co. 5, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146). Ne nasce un ambito di leale collaborazione istituzionale tra organismi istituzionali distinti, che fanno riferimento a diversi livelli istituzionali che concorrono, ciascuno per propria competenza, nelle finalità e nel rispetto dei limiti della privazione della libertà, per quanto ammessa dall'art. 13 della Costituzione. Altrettanto ovviamente, questa leale collaborazione istituzionale non è facile: va sperimentata giorno per giorno, sul campo, avendo presente le prerogative di ciascun attore istituzionale, di ciascun garante e di ciascun ente. Né si limita alle relazioni tra Garante nazionale e garanti territoriali, ma si articola ulteriormente tra garanti regionali, comunali e di area vasta (province e aree metropolitane). L'ordinamento della Repubblica dà indicazioni in questo senso: da una parte, infatti, vi è il riparto di competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali, dall'altra parte vi sono i principi di sussidiarietà e adeguatezza nell'esercizio delle funzioni. Nella prassi, questo significa che nella interlocuzione con le medesime persone private della libertà, che spesso si rivolgono a più autorità di garanzia, di diverso genere e di diverso livello, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale dovrebbe attivarsi l'autorità più prossima o quella la cui istituzione è competente nella materia della doglianza (il garante regionale per questioni di assistenza sanitaria, il garante comunale per questioni di sostegno sociale, il garante nazionale per decisioni delle Amministrazioni centrali dello Stato o per effetti di politiche nazionali).

La Costituzione affida alle Regioni e agli Enti locali rilevanti competenze nella programmazione e nell'offerta di servizi a tutela dei diritti delle persone private della libertà. Se è vero che lo Stato ha poteri esclusivi di legislazione in materia di ordine pubblico, sicurezza, giurisdizione e ordinamento penale, i principi costituzionali e sovranazionali in materia di esecuzione penale e di privazione della libertà, dalla finalità rieducativa della pena al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, passano attraverso le competenze delle Regioni e degli enti locali in materia di tutela della salute, politiche sociali, istruzione e formazione professionale, orientamento e inserimento lavorativo¹⁸. Per questa ragione non è una forzatura affermare che la privazione della libertà e una pena costituzionalmente orientata non sono già più – per forma e sostanza – affare esclusivo delle Amministrazioni centrali dello Stato, ma sono soggette alla condivisione e alla cooperazione istituzionale con le amministrazioni regionali e locali, senza le quali ne rimarrebbero mutilate, limitate alla loro dimensioni custodiali o punitive, con una violazione di fatto del dettato costituzionale. Questo giustifica non la semplice sopravvivenza di articolazioni territoriali di un'Autorità nazionale di garanzia delle persone private della libertà, ma una pluralità di garanti nominati dagli enti territoriali come espressione della loro consapevole corresponsabilità nel perseguimento dei fini e nel rispetto dei limiti alla privazione della libertà.

Naturalmente, queste buone prassi non sono sempre e dappertutto garantite, ma progressivamente si vanno affermando nelle relazioni tra garanti, con beneficio – si spera – per i loro stakeholders (le persone in carne e ossa temporaneamente private della libertà) e per il sistema nel suo complesso (a dispetto di una certa vulgata polemica e manichea, la sollecitazione all'intervento dei garanti viene frequentemente da parte del personale e della dirigenza amministrativa, sanitaria e penitenziaria, che riconosce l'utilità di sistema di una funzione di

¹⁸ Una disamina più dettagliata è in P. Gonnella, “Il welfare territoriale penitenziario e l'egemonia custodiale dello Stato”, ne *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4/2020, pp. 173-188.

mediazione e difesa civica svolta in nome dei detenuti, in quanto beneficiari della funzione pubblica dell'istituzione¹⁹).

Ciò detto, il mutamento intervenuto con l'istituzione del Garante nazionale non è solo un mutamento normativo o organizzativo, ma – più profondamente – un mutamento politico-culturale. Nella ispirazione originaria della “sperimentazione locale” della tutela non giurisdizionale dei detenuti, forte era la motivazione politica, di affermare la centralità dei diritti dei detenuti nel funzionamento della istituzione penitenziaria. E quindi i garanti territoriali, seppur territoriali, sono stati i rappresentanti – nel dibattito pubblico, e non solo a livello regionale e locale – delle ragioni dei detenuti. Oggi, il completamento dell'assetto degli organi di garanzia trasferisce in capo al Garante nazionale questa responsabilità di *voice*, in nome e per conto delle persone private della libertà. Certo, ai garanti territoriali resterà la responsabilità di “farsi sentire” a livello regionale e locale, non solo nelle istituzioni, ma anche nell'opinione pubblica²⁰, ma la loro funzione non può più risolversi in essa.

5 LE MODALITÀ D'AZIONE NELLA TUTELA DEI DIRITTI

Nell'esperienza concreta, i garanti si trovano al centro di una complessa rete di relazioni da cui dipende l'efficacia del loro operato. Privo di poteri dispositivi, siano essi amministrativi o giudiziari, le uniche chances del garante di far valere le ragioni della propria *mission* istituzionale sono affidate alla capacità di relazionarsi con gli interlocutori del campo penitenziario²¹ in modo da sollecitarne l'azione in direzione della massima effettività dei diritti dei detenuti.

Le norme istitutive si limitano, quando lo fanno, ad affermare il principio di indipendenza che deve muovere l'azione del garante, innanzitutto dagli interlocutori “forti” del sistema: l'istituzione di nomina e quella penitenziaria. La qualità e l'efficacia dell'azione del garante è nel difficile bilanciamento tra indipendenza e autonomia di giudizio da una parte e prossimità e capacità di relazione dall'altra nei confronti di ciascuno degli altri attori di sistema.

Concretamente, l'azione dei garanti si muove lungo due direttrici, infondo già tracciate dai modelli presi a riferimento nel convegno di Antigone del 1997 e successivamente formalizzate in apposite previsioni normative riferite a tutti i garanti, comunque denominati: la modalità reattiva e quella proattiva.

La *modalità reattiva* è quella riconosciuta dall'inserimento dei garanti tra le autorità destinatarie di reclami dei detenuti e degli internati ai sensi dell'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario, con tutte le conseguenti garanzie procedurali (facoltà e riservatezza del colloquio e della corrispondenza). Si tratta, di fatto, dell'inveramento del modello della difesa civica prefigurato fin nel titolo dalle prime proposte legislative e corrisponde al *casus* che portò all'istituzione del Garante nazionale: la contestazione alla Ministra della giustizia dell'epoca di un interessamento riguardo le condizioni di detenzione di una detenuta, cui il Governo rispose con l'istituzione di un'apposita autorità non giurisdizionale destinataria, insieme ai garanti regionali e locali, delle doglianze dei detenuti, ai sensi del già citato art. 35 dell'Ordinamento penitenziario.

¹⁹ Le dinamiche di relazione tra i garanti e le diverse figure professionali del campo penitenziario (dirigenti e funzionari delle amministrazioni penitenziaria e sanitaria, magistrati di sorveglianza, insegnanti, volontari ed esponenti della “comunità esterna) meriterebbero ulteriori approfondimenti che in questa sede – di inquadramento generale del tema – non possono essere svolte con la necessaria accuratezza.

²⁰ Molto acutamente la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano, Giovanna Di Rosa, nel suo saluto alla assemblea annuale della Conferenza dei Garanti territoriali, il 4.10.2019, sottolineava l'importanza di questa facoltà di parola in pubblico dei garanti, per diverse ragioni impedita alla stessa magistratura di sorveglianza e a gran parte degli operatori penitenziari.

²¹ Sull'utilizzo della nozione di “campo” per la individuazione del sistema socio-legale penitenziario si rinvia a C. Sarzotti, “Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione”, in E. Santoro (a cura di), *Diritto e questione sociale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 181-238.

La *modalità proattiva* è invece quella riconosciuta dall'ordinamento nella facoltà di accesso senza necessità di autorizzazione nei luoghi di privazione della libertà (ai sensi dell'art. 67 dell'Ordinamento penitenziario) per un monitoraggio sul campo degli istituti penitenziari e delle condizioni di detenzione. Si tratta, in questo caso, dell'inveramento del modello ispettivo del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, presente già nella discussione padovana e rafforzata dall'attribuzione al Garante nazionale della qualifica di meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del protocollo addizionale alla convenzione delle Nazioni unite contro la tortura.

Come è facile intuire, modalità reattiva e modalità proattiva possono integrarsi perfettamente, consentendo ai garanti di svolgere un ruolo di tutela, di prevenzione e di indirizzo a partire da casi concreti e da verifiche sul campo del rispetto e dell'adeguatezza della normativa vigente e dell'organizzazione dei servizi penitenziari. La capacità di integrare queste modalità d'azione è il più rilevante indicatore di efficacia dell'azione di ogni singolo garante e dell'ufficio cui è preposto.