

Il garante nazionale dei diritti dei
detenuti e delle persone private della
libertà. Alcune riflessioni alla luce del
diritto internazionale

di Luigino Manca

Ricercatore di Diritto internazionale presso il dipartimento di Scienze Politiche
Sapienza - Università di Roma



Il garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà. Alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*

di Luigino Manca

Ricercatore di Diritto internazionale presso il dipartimento di Scienze Politiche
Sapienza - Università di Roma

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. Il contenuto del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e le linee guida del Sottocomitato per la prevenzione della tortura relative alla creazione dei meccanismi nazionali di prevenzione. 3. Dall'ordinamento internazionale all'ordinamento interno italiano. La prassi dei Garanti territoriali ed il lungo cammino verso la creazione del Garante nazionale. 4. Il Garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della loro libertà. Profili istituzionali. 5. Analisi del mandato del Garante nazionale. La funzione di controllo: contenuto e limiti. 5.1. *Segue:* il rapporto di interazione del Garante nazionale con gli altri organismi di monitoraggio a livello nazionale e in particolare con quelli a carattere internazionale. 6. Brevi note conclusive. La necessità di una rivalutazione della disciplina normativa riguardante il Garante nazionale.

1. Considerazioni introduttive

Il 25 aprile 2014 l'Italia ha notificato al Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora in avanti Sottocomitato), l'istituzione di un Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale in qualità di meccanismo nazionale indipendente, ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla tortura¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il Protocollo, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 (cfr. Risoluzione 57/199), è entrato in vigore sul piano internazionale nel 2006, a seguito del deposito del ventesimo strumento di ratifica, e nel momento in cui si scrive (giugno 2016) è stato ratificato da 81 Stati. In dottrina, per un'ampia analisi del Protocollo cfr., tra gli altri, P. V. KESSING, *New Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Nordic Journal of International Law*, 2003, pp. 571-592; M. D. EVANS - C.

La creazione del predetto meccanismo di prevenzione, ovvero del suo mantenimento qualora fosse già stato istituito, costituisce un obbligo specifico cui gli Stati parte del Protocollo, in applicazione dell'art. 17, sono tenuti a conformarsi “al massimo” entro un anno dalla sua entrata in vigore o dal momento della ratifica o adesione.

Come è noto, l'Italia ha ratificato il Protocollo con l. 9 novembre 2012, n. 195 ed ha depositato lo strumento di ratifica il 3 aprile 2013. Il Protocollo è entrato in vigore per lo Stato italiano il trentesimo giorno successivo al deposito della ratifica, ossia il 3 maggio 2013. La creazione del Garante nazionale è intervenuta con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, “recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria” (noto anche come decreto “svuota carceri”), convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10². Successivamente, con d.m. 11 marzo 2015, n. 36, il Ministero della Giustizia ha adottato il Regolamento che disciplina la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante³ e, più recentemente, con il d.p.r. 1 febbraio 2016 è stato nominato il Presidente dell'organismo collegiale e un primo componente dello stesso; la composizione del collegio è stata poi completata con un successivo d.p.r. del 3 marzo 2016. A questo punto, una volta chiusa la fase di nomina dei suoi membri, l'organo di garanzia, finalmente, ha potuto iniziare a svolgere la propria attività⁴.

HAENNI-DALE, *Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *Human Rights Law Review*, 2004, pp. 19-55; F. LEDWIDGE, *The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT): A Major Step Forward in the Global Prevention of Torture*, in *Helsinki monitor*, 2006, pp. 69-82; F. M. MARINÑO MENÉNDEZ, *The Convention against Torture and its Optional Protocol*, in F. GÓMEZ ISA – K. DE FEYTER (eds.), *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*, Bilbao, 2006, pp. 187-215; G. DE BECO, *Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002: l'instauration de mécanismes de visites des lieux de détention au niveau national et international*, in *Revue belge de droit international*, 2007, pp. 401-436; C. BUCHINGER, *The Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture*, Wien, 2009; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Milano, pp. 117-120; R. MURRAY, *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, Oxford, 2011.

² Cfr. G.U. n. 43 del 21 febbraio 2014.

³ Cfr. G.U. n. 75 del 31 marzo 2015. L'adozione del Regolamento è avvenuto con un significativo ritardo rispetto alla tempistica indicata nel provvedimento legislativo con il quale è stato istituito il Garante. Ai sensi dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 146 del 2013, «[...] La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministero della giustizia, da adottarsi *entro tre mesi* dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Il corsivo è nostro.

⁴ In proposito, va segnalato che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il 18 maggio 2016, ha emanato una circolare in cui si dà conto della creazione del Garante, nonché delle sue funzioni e poteri, e si invitano i direttori degli istituti penitenziari ad «[...] assicurare la massima collaborazione» alla nuova figura istituzionale.

L'istituzione del Garante è avvenuta in momento in cui la condizione dei detenuti in Italia⁵, in particolare all'interno delle strutture carcerarie, è stata e tuttora continua ad essere oggetto di specifica attenzione da parte delle stesse istituzioni nazionali⁶, dei *treaty bodies* in materia di diritti umani che operano a livello universale e in particolare di quelli a carattere regionale, nonché di altri organismi internazionali di controllo⁷.

Non a caso, lo stesso d.l. n. 146 del 2013, all'interno del quale è stata inserita anche la specifica disciplina relativa al Garante, trae origine da alcune note pronunzie di condanna emesse dalla Corte europea dei nei confronti dell'Italia in relazione all'annoso e già citato problema del sovraffollamento carcerario⁸.

Con il presente contributo ci si propone di esaminare questa nuova figura del Garante che costituirà uno dei principali organismi istituzionali di riferimento per la promozione e, in

⁵ In generale, sui diritti dei detenuti nell'ordinamento italiano v. in dottrina M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002; ID., *Dignità e carcere*, Napoli, 2014; ID., *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Napoli, 2014; F. CAPRIOLI - L. SCOMPARIN (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino, 2014;

⁶ Si pensi al messaggio alle Camere, del 2013, sulla questione carceraria dell'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il quale si è soffermato, in particolare, sul problema specifico del sovraffollamento degli istituti penitenziari. Anche il Presidente in carica Sergio Mattarella, in occasione del 199° anniversario della fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria, con un comunicato del 7 giugno 2016, ha affermato che «[l]a concreta realizzazione di un sistema rispettoso del dettato dell'art. 27 della Costituzione sulla funzione rieducativa della pena – e sul senso di umanità cui devono corrispondere i relativi trattamenti – rimane obiettivo primario, con i passi avanti realizzati sul nodo critico del sovraffollamento carcerario».

⁷ Cfr. ad esempio, il recente Rapporto del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria del 10 giugno 2015, doc. A/HRC/30/36/Add. 3 e relativo ad una visita di *follow-up* effettuata in Italia dal 7 al 9 luglio 2014. Com'è noto, il Gruppo di lavoro si inserisce nell'ambito delle procedure speciali di controllo sul rispetto dei diritti umani create dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, successivamente sostituita dal Consiglio dei diritti umani. In generale sulle procedure speciali cfr., tra gli altri, I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional History, Practice and Conceptual Framework*, Oxford, 2005; B. G. RAMACHARAN, *The Protection Role of the UN Human Rights Procedures*, Leiden, Boston, 2009; H. CANTÙ RIVERA (ed.), *The Special Procedures of the Human Rights Council*, Oxford, 2015. Per un'analisi sull'attività del Gruppo di lavoro v., tra gli altri, S. C. MCCAFFREY, *The United Nations creates a Working Group on Arbitrary Detention*, in *American Journal of International Law*, 1991, pp. 709-715; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Working Group on Arbitrary Detention*, Geneve, 2000.

⁸ V. ad esempio la sentenza pilota sul caso *Torreggiani e altri c. Italia*, dell'8 gennaio 2013, ric. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10. Su questa sentenza, v., tra gli altri, G. DELLA MORTE, *La situazione carceraria italiana viola strutturalmente gli Standard sui diritti umani (a margine della sentenza Torreggiani c. Italia)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 147-158; D. BUTTURINI, *Il sovraffollamento penitenziario in Italia è di per sé un trattamento inumano e degradante. Nota a Corte eur. Dir. Uomo, sez. II, 8 gennaio 2013 (Torreggiani et al. c. Italia)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, pp. 608-619. Sempre sul tema e per una valutazione sull'esecuzione della sentenza nell'ordinamento interno v. R. CADIN, *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul sovraffollamento delle carceri italiane e un primo bilancio sulle misure introdotte nel post Torreggiani: una rieducazione pilota?*, in R. CADIN - L. MANCA (a cura di), *I diritti umani dei detenuti tra diritto internazionale, ordinamento interno e opinione pubblica*, Napoli, 2016, pp. 105-140.

particolare, per la protezione dei diritti dei detenuti nell'ordinamento interno⁹. Sul piano metodologico, lo studio, che avrà ad oggetto non solo l'esame dei profili istituzionali e delle funzioni assegnate al nuovo organismo, sarà condotto, in particolare, alla luce delle disposizioni del citato Protocollo che, come si avrà modo di precisare nel prosieguo della trattazione, individuano criteri specifici in base ai quali gli Stati sono chiamati ad istituire i meccanismi nazionali di prevenzione. Tutto ciò senza trascurare la prassi del Sottocomitato in relazione ai Paesi già oggetto di visita e in occasione della quale sono state formulate puntuali osservazioni in merito ai meccanismi nazionali istituiti¹⁰. La prima parte del lavoro sarà, dunque, dedicata alla ricostruzione del quadro normativo internazionale all'interno del quale si inserisce il Garante. Questo richiamo normativo, giova precisare, non è fine a se stesso ma funzionale, in particolare, a mettere in luce se il meccanismo di prevenzione, creato dall'Italia, sia stato istituito conformemente agli obblighi di cui al Protocollo in parola. L'indagine, complessivamente, consentirà, infine, di valutare se il Garante nazionale costituisca o meno un rimedio efficace per assicurare la tutela dei diritti umani dei detenuti.

2. Il contenuto del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e le linee guida del Sottocomitato per la prevenzione della tortura relative alla creazione dei meccanismi nazionali di prevenzione

La parte IV del citato Protocollo opzionale, rubricata "Meccanismi nazionali di prevenzione", costituisce una delle principali novità contenute nel Protocollo¹¹. Come si è osservato, l'art. 17, in termini generali, impone agli Stati di creare o mantenere a livello interno meccanismi nazionali di prevenzione della tortura. Il successivo art. 18 individua alcuni caratteri specifici che i predetti meccanismi dovrebbero possedere e segnatamente quello dell'indipendenza (indipendenza funzionale del meccanismo e del suo personale), della competenza degli esperti, del rispetto del

⁹ Sul Garante v., tra gli altri, L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, op. cit., pp. 283-292; M. CERESA-GASTALDO, *Una "Authority" di Cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *La legislazione penale*, 2014, pp. 413-423; G. DI ROSA, *Il Garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in C. CONTI - A. MARANDOLA - G. VARRASO (a cura di), *Le nuove norme sulla giustizia penale*, Padova, 2014, pp. 127-144.

¹⁰ E' appena il caso di ricordare che anche l'Italia è stata oggetto di visita dal 16 al 22 settembre 2015. Il rapporto del Sottocomitato, nel momento in cui si scrive, riveste ancora carattere confidenziale.

¹¹ Per un approfondimento sui meccanismi nazionali si rinvia a R. MURRAY, *National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, pp. 485-516; E. STEINERTE - R. MURRAY, *Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Essex Human Rights Review*, 2009, pp. 54-72; E. STEINERTE, *The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 1-29.

principio di equilibrio tra i generi, della rappresentanza delle minoranze etniche o di altri gruppi minoritari. La norma, oltre ad imporre l'obbligo generale di mettere a disposizione dei predetti meccanismi le risorse necessarie per il loro funzionamento (par. 3), stabilisce espressamente, al par. 4, che nella loro istituzione gli Stati devono prendere «in debita considerazione» i Principi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, comunemente noti come Principi di Parigi.

Proprio quest'ultimo obbligo risulta essere particolarmente significativo ai fini della presente indagine e pertanto, prima di proseguire nella disamina del Protocollo, in necessaria premessa, occorre formulare qualche osservazione di carattere generale su di essi. I citati Principi, come è noto, sono stati adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993¹² e costituiscono il parametro di riferimento per gli Stati nella creazione delle cd. istituzioni nazionali per i diritti umani, ossia quegli organismi indipendenti, istituiti con provvedimento legislativo e preposti in generale alla promozione e alla difesa dei diritti umani¹³. I Principi di Parigi, per effetto del Protocollo opzionale alla Convenzione sulla tortura, in realtà vengono in rilievo anche in

¹² Cfr. Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

¹³ In generale, sui Principi di Parigi v., tra gli altri, E. DECAUX, *Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, in L. A. SICILIANOS - C. BOURLOYANNIS-VRAILAS (eds.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, The Hague, 2001, pp. 233-243; ID., *Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme, dit "Principes de Paris"*, in *Droits fondamentaux*, 2003, pp. 11-29; ID., *Les institutions nationales de protection des droits de l'homme, nouveaux acteurs des relations internationales*, Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble, 2012, pp. 1-12; J. B. MARIE, *De nouveaux acteurs sur la scène onusienne: les institutions nationales des droits de l'homme*, in *Libertés, justice, tolerance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. 2, Bruxelles, 2004, pp. 1189-1207; B. G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, 2005; R. MURRAY, *The Role of National Human Rights Institutions*, in M.A BADERIN - M. SSENYONJO (eds.), *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR and Beyond*, Farnham, 2010, pp. 305-316; S. GUO, *Effectiveness of National Human Rights Institutions in International Human Rights Law: Problems and Prospects*, in *Asian Yearbook of International Law*, 2011, pp. 101-127; M. QAFISHEH, *The International Status of National Human Rights Institutions: A Comparison with NGOs*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2013, pp. 55-83; G. DE BECO - R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2015. Com'è noto, l'Italia, nonostante sia stata più volte sollecitata dagli organi di controllo onusiani sui diritti umani, (v. da ultimo le raccomandazioni adottate nei confronti dell'Italia al termine del secondo ciclo della revisione periodica universale del 2014 nell'ambito del Consiglio dei diritti umani), e avesse assunto uno specifico impegno al riguardo nella fase di presentazione della propria candidatura in qualità di membro dello stesso Consiglio per il periodo 2011-2014, nel momento in cui si scrive non ha ancora provveduto alla creazione dei predetti organismi. In proposito, sono stati presentati diversi disegni di legge che però al momento non hanno avuto alcun seguito.

relazione a enti diversi dalle predette istituzioni nazionali per i diritti umani¹⁴ e segnatamente, nel caso di specie, per la creazione dei meccanismi nazionali di prevenzione della tortura¹⁵.

In sintesi, i Principi individuano gli elementi costitutivi delle citate istituzioni nazionali (indipendenza, autonomia finanziaria, composizione basata sul criterio pluralistico) e le funzioni che esse sono chiamate a svolgere. Funzioni che, giova ricordare, non hanno ad oggetto solo la promozione ma soprattutto la tutela dei diritti umani. In quest'ultimo contesto, all'evidenza, al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione di controllo, i Principi attribuiscono agli Stati la facoltà di creare istituzioni con competenze quasi giurisdizionali.

Detto ciò, ritornando alle disposizioni del Protocollo opzionale, l'art. 19 individua le funzioni che devono essere attribuite ai meccanismi nazionali di prevenzione. In particolare, essi hanno il compito di esaminare il trattamento delle persone private della libertà, di formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorarne il trattamento e le condizioni e di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti inumani o degradanti, nonché di sottoporre proposte ed osservazioni sulla legislazione in vigore e sulle proposte di legge in materia.

E' appena il caso di precisare che l'elenco delle funzioni fin qui riportato non ha carattere tassativo; le predette funzioni costituiscono, tuttavia, e questo è importante precisarlo, il "nucleo

¹⁴ In questo senso v. anche G. DE BECO, *Article 33(2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Another Role for Human Rights Institutions?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, p. 93.

¹⁵ È appena il caso di precisare che l'applicazione dei Principi di Parigi ad enti diversi dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani è prevista anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata, per *consensus*, dall'Assemblea generale delle Nazioni il 13 dicembre 2006 ed in vigore sul piano internazionale dal 3 maggio 2008. L'art. 33, per la cui redazione nei lavori preparatori si è fatto riferimento al Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, impone alle parti contraenti l'obbligo di creare «[...] one or more focal points within government for matters relating to the implementation of the [...] Convention» (par. 1) e, in particolare, nel successivo paragrafo, di mantenere, rafforzare ovvero istituire «[...] a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the [...] Convention». A quest'ultimo riguardo, la disposizione in parola precisa che nel designare o stabilire tale meccanismo indipendente gli Stati «[...] shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for the protection and promotion of human rights». Il corsivo è nostro. Sull'art. 33 della Convenzione cfr., principalmente, G. DE BECO, *Article 33(2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Another Role for Human Rights Institutions?*, *op. cit.*, pp. 84-106; ID. *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013; L. F. ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur-International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 71-83. Al riguardo sia consentito inoltre rinviare a L. MANCA, *Article 33 National Implementation and Monitoring*, in R. CERA, V. DELLA FINA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, in corso di stampa.

minimo di competenze” che obbligatoriamente gli Stati devono garantire¹⁶. Il successivo art. 20 disciplina gli strumenti di lavoro dei meccanismi nazionali. Lo Stato è tenuto a garantire l’accesso alle informazioni sul numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione, sul loro trattamento e sulle condizioni di detenzione, la possibilità di avere colloqui riservati, in assenza di testimoni, con le persone private della libertà o con qualsiasi altra persona che possa fornire informazioni rilevanti, la libertà di scegliere i luoghi da visitare, nonché il diritto di avere contatti con il Sottocomitato

Di particolare rilievo è l’art. 21 secondo cui nessuna autorità o funzionario pubblico «può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un’organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa». La norma, all’evidenza, si propone di tutelare i detenuti da qualsiasi atto di rappresaglia o di intimidazione adottati al fine di ostacolare la libertà di comunicazione con il meccanismo nazionale istituito. In proposito, va ricordato che il fenomeno delle intimidazioni a danno dei detenuti, effettuate a scopo punitivo, costituisce una delle principali e purtroppo diffuse problematiche, evidenziate anche da altri organismi preventivi di controllo, in particolare, a livello regionale, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (noto più comunemente come CPI)¹⁷.

Ulteriori indicazioni sulla creazione dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché sulle funzioni che ad essi dovranno essere attribuite, sono contenute nelle apposite linee guida adottate

¹⁶ Una siffatta interpretazione emerge a chiare lettere dal modo in cui la norma risulta formulata. L’art. 19 statuisce, infatti, che «The national preventive mechanisms shall be granted at *a minimum* the power [...]». Il corsivo è nostro.

¹⁷ Il Comitato, attualmente formato da 47 esperti indipendenti, com’è noto, è stato istituito con la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, adottata nel 1987 in seno al Consiglio d’Europa ed in vigore sul piano internazionale dal 1989. In generale sulla Convenzione v., tra gli altri, J. B. MARIE, *La Convention européenne pour la prévention de la torture: un instrument pragmatique et audacieux*, in *Revue général du droit*, 1988, pp. 109-125; E. DECAUX, *La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*, in *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 618-634; A. CASSESE, *A New Approach to Human Rights. The European Convention for the Prevention of Torture*, in *American Journal of International Law*, 1989, pp. 128-153; K. GINTHER, *The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, in *European Journal of International Law*, 1991, pp. 123-130. Dall’analisi della prassi del Comitato il fenomeno delle intimidazioni nei confronti di coloro che si siano intrattenuti con i membri della delegazione in occasione delle visite è presente in luoghi di detenzione e Paesi diversi. Ad avviso del predetto organo di controllo, si tratta di una delle più gravi violazioni dell’obbligo di cooperazione espressamente sancito dalla Convenzione (cfr. 24^e *Rapport général du CPI*, CPI/Inf (2015) 1, par. 44. Anche il Sottocomitato, in relazione alla sua sfera di attività, ha ritenuto opportuno adottare uno specifico documento al riguardo. Cfr. Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Politique du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en matière de représentations dans le cadre de son mandat de visit*, doc. CAT/OP/6, del 27 aprile 2015.



al riguardo dallo stesso Sottocomitato nel 2010¹⁸. Le predette linee guida, nella parte relativa ai principi, specificano anzitutto che il mandato e le competenze dei meccanismi nazionali devono essere chiaramente definite a livello costituzionale o legislativo. In particolare, sempre per via legislativa, deve essere definita la durata del mandato, che può essere oggetto di rinnovo, nonché i motivi dell'eventuale revoca. L'individuazione della durata del mandato è lasciata alla discrezionalità degli Stati. È tuttavia previsto che essa deve essere «[...] suffisante pour favoriser le fonctionnement indépendant du mécanisme». Strettamente correlato al requisito dell'indipendenza, espressamente richiamato dal Protocollo opzionale e dalle linee guida in commento, è poi il principio dell'autonomia finanziaria che, come si avrà modo di osservare nel prosieguo della trattazione, rileva in particolare con riferimento al caso italiano.

Accanto ai menzionati principi, le linee guida contengono utili riferimenti sul ruolo degli Stati e sul funzionamento dei meccanismi nazionali. Per quanto attiene al primo profilo, è previsto che lo Stato dovrebbe vegliare affinché i meccanismi nazionali possano svolgere la loro attività di monitoraggio, evidenziando, altresì, la necessità, conformemente a quanto stabilito dal Protocollo, di consentire il dialogo in privato con i detenuti. Allo Stato spetta inoltre il compito di garantire che i meccanismi possano godere dei privilegi e delle immunità necessarie per l'esercizio indipendente delle loro funzioni, nonché di astenersi dall'ordinare, applicare, autorizzare ovvero tollerare qualsiasi forma di sanzione o di rappresaglia nei confronti di una persona o un'organizzazione che abbia avuto dei contatti con i meccanismi. Al fine di consentire una più ampia diffusione degli esiti dell'attività di controllo è, infine, previsto che lo Stato debba procedere alla pubblicazione dei loro rapporti.

Quanto al funzionamento dei meccanismi, le linee guida si soffermano, in particolare, sui metodi di lavoro. Al riguardo è prevista la predisposizione di un piano di lavoro che consenta il progressivo monitoraggio di tutti i luoghi di detenzione; la determinazione della frequenza delle visite è lasciata alla discrezionalità dei meccanismi; tuttavia essa dovrebbe essere tale da permettere un'efficace azione preventiva. Le linee guida prevedono, infine, che l'attività di controllo si concluda con l'adozione di un rapporto sulle singole visite effettuate, nonché di un rapporto annuale di attività. I predetti rapporti dovrebbero contenere anche le raccomandazioni formulate alle autorità competenti, redatte alla luce delle norme delle Nazioni Unite in materia di

¹⁸ Cfr. Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, doc. CAT/OP/12/5 del 9 dicembre 2010.



prevenzione della tortura¹⁹ e delle raccomandazioni del Sottocomitato. Riprendendo all'evidenza le disposizioni del Protocollo, è inoltre stabilito che i meccanismi possano presentare osservazioni alle autorità riguardo a progetti di legge o leggi in vigore che abbiano ad oggetto tematiche rientranti nel loro ambito di attività. A chiusura di questa sommaria analisi, non meno importanti sono alcuni punti specifici contenuti nelle linee guida e relativi ai rapporti dei meccanismi nazionali con gli Stati. Nella consapevolezza che i predetti meccanismi non dispongono di poteri coercitivi, si evidenzia l'importanza del dialogo, soprattutto, nella fase di applicazione delle raccomandazioni eventualmente redatte.

3. Dall'ordinamento internazionale all'ordinamento interno italiano. La prassi dei Garanti territoriali ed il lungo cammino verso la creazione del Garante nazionale

Illustrato il quadro normativo internazionale all'interno del quale si inseriscono i meccanismi nazionali di prevenzione della tortura, conviene a questo punto soffermare l'attenzione sul Garante nazionale per i diritti dei detenuti.

La questione relativa alla creazione di un organo di garanzia a livello nazionale per la tutela delle persone che si trovano in una situazione di privazione della libertà è stata da tempo oggetto di attenzione nell'ordinamento interno. I primi progetti di legge al riguardo furono presentati, anche su impulso della società civile, nel corso della XIII legislatura e prevedevano la creazione di un difensore civico nazionale²⁰. In taluni progetti presentati all'epoca, da un lato, si evidenziavano le lacune dell'ordinamento e segnatamente l'assenza di un difensore civico e di un'autorità indipendente dall'amministrazione della giustizia, dotata di funzioni ispettive e dall'altro si dava conto, anche in chiave comparativa, della consolidata prassi, affermatasi in diversi Paesi europei, relativa all'istituzione di organismi di garanzia analoghi²¹. Sotto quest'ultimo profilo, a titolo esemplificativo, si richiamavano le esperienze maturate in Austria, Finlandia e Norvegia²².

¹⁹ In questo ampio contesto normativo, di cui è impossibile dar conto nella presente indagine, giova solo ricordare che con la recente Risoluzione 70/175 del 17 dicembre 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, all'unanimità, ha approvato le nuove Regole *Standard* per il trattamento dei detenuti (note anche come "Nelson Mandela Rules"). In generale, sul concetto di norma *standard* nel diritto internazionale v., per tutti, M.R. SAULLE, voce *Norme standard*, in *Enciclopedia del diritto*, aggiornamento, vol. II, Milano, 2002, pp. 591-597.

²⁰ Cfr. S. ANASTASIA, *Il difensore civico dei detenuti promosso da Antigone*. Relazione sul primo anno di attività (settembre 2008-giugno 2009) disponibile sul sito www.associazioneantigone.it

²¹ In questo senso v., ad esempio, la proposta di legge n. 5509 presentata il 14 dicembre 1998 relativa all'"istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale".

²² *Ibid.*



Il dibattito è proseguito anche nelle successive legislature, con la presentazione di svariati progetti di legge, per poi finalmente concludersi nell'attuale XVII legislatura nel corso della quale, come si è detto, è stato approvato l'atto legislativo con cui è stato istituito il Garante nazionale.

Come talvolta è accaduto in altri settori, è appena il caso di segnalare che una significativa ed evolutiva prassi in materia si è registrata dapprima a livello locale. Fino al 2013, data di approvazione del provvedimento legislativo istitutivo del Garante nazionale, i principali organismi di garanzia al riguardo sono stati creati, infatti, a livello regionale, provinciale e comunale. I predetti organismi, che nel tempo hanno assunto un particolare rilievo sia sul piano quantitativo²³, sia su quello qualitativo, ossia in relazione alle funzioni espletate, continueranno a svolgere la loro attività anche a seguito della creazione del Garante nazionale. Sul piano funzionale, essi sono chiamati a svolgere una serie di competenze specificamente individuate nei relativi atti istitutivi (nella specie Regolamenti approvati con deliberazioni dei consigli comunali o provinciali e leggi regionali). Questi organismi di garanzia a carattere locale, che peraltro, ad una prima lettura della prassi, risultano avere una denominazione diversa (in taluni casi, ad esempio, si fa riferimento all'*Ombudsman* regionale e in altri al difensore civico), in generale, hanno il compito di promuovere e garantire il rispetto della dignità di coloro che si trovano in privazione di libertà. In particolare, come si avrà modo di precisare, oltre a ricevere segnalazioni riguardo alla violazione dei diritti dei detenuti, ad essi può essere attribuito il compito di sensibilizzare e promuovere l'adozione di tutti gli strumenti, anche di natura legislativa, necessari per assicurare il pieno rispetto dei predetti diritti.

Un importante e formale riconoscimento della loro attività è presente nello stesso ordinamento penitenziario²⁴. In virtù degli artt. 67 e 18 della l. 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", come novellati dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti", convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14²⁵, rispettivamente i garanti possono infatti visitare, senza autorizzazione, gli istituti penitenziari, nonché avere colloqui e corrispondenza con i detenuti. Ai fini dell'applicazione del citato art. 67 è

²³ È stata stimata la presenza di 13 garanti regionali, 8 garanti provinciali e 25 garanti comunali. Cfr. C. RINOLDI, *Art. 67*, in F. DELLA CASA - G. GIOSTRA, *Ordinamento penitenziario commentato*, 5^a ed., Vicenza, 2015, p. 789.

²⁴ Per un approfondimento sull'ordinamento penitenziario v., per tutti, F. DELLA CASA - G. GIOSTRA, *Ordinamento penitenziario commentato*, *op. cit.*

²⁵ G.U. n. 304 del 31 dicembre 2008.



intervenuto il Ministero di giustizia con una Circ. del 7 novembre 2013²⁶. Con il predetto atto si è precisato che per Garante si intende «un organo pubblico istituito con atto normativo» e che «tali atti normativi rilevano solo se emanati dallo Stato o da enti pubblici territoriali (Comuni, Province e Regioni)». Ma l'azione delle figure istituzionali di cui si sta discorrendo non si è fermata qui. Ancor più recentemente le competenze dei garanti locali sono state ampliate dal d.l. n. 146 del 2013. A seguito del predetto intervento legislativo, che ha modificato l'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, si è stabilito che, oltre al Garante nazionale, anche i Garanti regionali o locali possono ricevere reclami aventi ad oggetto la violazione dei diritti dei detenuti. In sintesi, si tratta, dunque, di organismi le cui funzioni mirano essenzialmente, da un lato, a promuovere i diritti, esercitando in particolare un ruolo propositivo, dall'altro, ad assicurare alle persone private della libertà una forma di tutela.

4. Il Garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della loro libertà.

Profili istituzionali

Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 146 del 2013 il Garante nazionale opera presso il Ministero della giustizia. Sul piano istituzionale il Garante ha natura di organo di struttura collegiale, formato da un presidente e da due membri, eletti per un mandato di cinque non prorogabile. I membri sono scelti tra persone, non dipendenti della pubblica amministrazione, in possesso di specifici requisiti: devono essere in grado di assicurare “indipendenza” e avere competenza specifica «nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani».

La procedura di nomina, oggetto di emendamento in fase di conversione del decreto-legge e ciò nell'ottica di rafforzare il carattere dell'indipendenza dell'istituzione dal potere esecutivo²⁷, prevede l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica in luogo di quello del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri e sentite le competenti commissioni parlamentari. La predetta procedura, all'evidenza, si discosta da quelle individuate per la nomina di altre Autorità di Garanzia a livello nazionale in cui risulta invece prevalente il coinvolgimento parlamentare²⁸. Alla luce di quanto precede, appare del tutto condivisibile il rilievo prospettato da

²⁶ Circ. n. 3651/6101 “Nuovo testo unico delle disposizioni dipartimentali in materia di visite agli istituti penitenziari ex art. 67 o.p.”.

²⁷ Cfr. L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, *op. cit.*, pp. 285-286.

²⁸ Nella specie ci si riferisce al Garante della protezione dei dati personali e al Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza la cui procedura di nomina è regolata rispettivamente dagli art. 153 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali” (G.U. n. 174 del 29 luglio 2003, S.O. n. 123) e dall'art. 2 della l. 12 luglio 2011, n. 112 (Istituzione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza” (G.U. n. 166 del 19 luglio 2011). Sul punto vedi più dettagliatamente *Ibid.*

alcuni Autori secondo i quali sarebbe stato più opportuno attribuire maggiore potere decisionale al Capo dello Stato ovvero al Parlamento²⁹. Ma vi è di più. La previsione in esame appare carente anche sotto un altro profilo e segnatamente nella parte in cui non indica in modo dettagliato la procedura per la selezione dei membri del collegio, limitandosi, infatti, a riportare solo i criteri selettivi. Quest'ultima considerazione emerge con tutta evidenza, in particolare, se si tiene conto delle citate linee guida del Sottocomitato secondo cui “La mise en place d'un mécanisme national de prévention devrait faire l'objet d'un processus ouvert, non exclusif et transparent, faisant intervenir un large éventail d'acteurs, y compris la société civile. Il en va de même de la sélection et de la nominations des membres du mécanisme national, qui devraient obéir à des critères expressément énoncés”³⁰.

In termini generali, rimanendo in questo ambito, non meno trascurabile è poi l'esplicito richiamo, contenuto nelle linee guida, alla società civile e in particolare alla necessità di assicurare un coinvolgimento diretto delle stesse nel processo di nomina dei membri del meccanismo nazionale. A questo punto sembra utile ricordare che l'importanza della società civile è stata evidenziata, nella prassi, dallo stesso Sottocomitato anche nei suoi rapporti conclusivi redatti al termine delle visite. A titolo esemplificativo, con riferimento all'Agenzia nazionale per la prevenzione della tortura (meccanismo nazionale istituito dalla Germania), il Sottocomitato, intervenendo sulla procedura di designazione dei suoi membri, ha invitato la Germania «[...] rendre publiques [les] vancies de poste afin de permettre à la société civile et autres parties prenantes de prendre part au processus [...]» di nomina, richiamando, al riguardo, gli obblighi di cui al par. 2 dell'art. 18 del Protocollo facoltativo³¹.

Ritornando al nostro ordinamento, il Garante, come si è detto, si configura come un organo non giudiziario di individui, i cui componenti sono tenuti a comportarsi con indipendenza³². In base al

²⁹ *Ibid.* Sulla procedura di nomina, sempre in senso critico, v. ampiamente anche M. CERESA-GASTALDO, *Una authority di Carta pesta per i diritti dei detenuti*, *op. cit.*, pp. 420-421.

³⁰ Il corsivo è nostro.

³¹ Cfr. *Rapport du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa visite de conseil au mécanisme national de prevention de la République fédérale d'Allemagne*, doc. CAT/OP/DEU/2 del 29 ottobre 2013, par. 27. In generale, sul meccanismo nazionale creato dalla Germania cfr. W. STAFF, *Germany's National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, pp. 963-961.

³² Volendo procedere ad un ulteriore approfondimento, sempre in merito alla qualificazione della sua natura giuridica, l'organismo in parola, parrebbe riprendere alcuni caratteri connotativi riconducibili, almeno in parte, alla figura dell'*Ombudsman*. Questa considerazione si imporrebbe, in particolare, alla luce delle funzioni ad esso attribuite e che saranno oggetto di specifica disamina nel corso della trattazione. Complessivamente ed in chiave comparativa, questo modello di organo di garanzia non è proprio nuovo. Pur con le dovute e fondamentali differenze (ad esempio sotto il profilo della composizione e, in parte, del



comma 3 del citato art. 7, in linea con quanto indicato dalle linee guida del Sottocomitato³³, i membri sono soggetti ad un regime specifico di incompatibilità (non possono ricoprire cariche istituzionali, anche di tipo elettivo, ovvero «incarichi in partiti politici»³⁴; incompatibilità che in caso di violazione, giova ricordare, potrebbe essere sanzionata con la loro sostituzione³⁵.

Nello svolgimento delle sue funzioni il Garante nazionale è assistito da un apposito ufficio, composto da personale del Ministero della giustizia stesso, la cui nomina, a ben vedere, appare tutt'altro che libera, in quanto il comma 4 dell'art. 7 statuisce espressamente che detto personale è scelto «in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante». Con il citato d.m. dell'11 marzo 2015, n. 36 è stato emanato il Regolamento relativo alla struttura e alla composizione dell'ufficio del Garante. Ai sensi dell'art. 2 del citato decreto ministeriale il Garante dispone di un generale potere di autoregolamentazione essendo chiamato, in particolare, ad adottare un codice di autoregolamentazione dell'attività dell'ufficio; codice che nel momento in cui si scrive non è stato ancora adottato e che, appare significativo ricordare, dovrà essere conforme ai citati Principi di Parigi, espressamente richiamati, come si è detto, nella parte IV del Protocollo delle Nazioni Unite alla Convenzione contro la tortura.

5. Analisi del mandato del Garante nazionale. La funzione di controllo: contenuto e limiti

Fatte queste necessarie premesse è possibile di seguito analizzare le funzioni che figurano nel menzionato art. 7, comma 5, del d.l. n. 146 del 2013.

modus operandi), occorre rammentare che ad una soluzione simile si era già pervenuti in occasione della creazione della citata Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza. Su quest'ultima Autorità, in generale, cfr., tra i tanti, L. STRUMENDO – P. DE STAFANI, *Il Garante dell'Infanzia e dell'adolescenza*, in P. ZATTI (diretto da), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. VI, *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia* (a cura di L. LENTI), Milano, 2012, pp. 257-302; F. FERZETTI, *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, in www.GiustAmm.it, 2013; A. ALBANESE, *I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza fra tutela dei diritti e gestione dei conflitti*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 721-774.

³³ Il par. 19 delle Linee guida, con una formula generica, statuisce che «des membres des mécanismes nationaux de prévention devaient eux-aussi faire en sorte de ne pas occuper ou accepter de fonctions susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts».

³⁴ Le cause di incompatibilità disciplinate dalla disposizione in commento e segnatamente quella riferita all'esercizio di incarichi politici sono state anch'esse oggetto di modifica in fase di conversione del decreto-legge. Originariamente era stata prevista una formulazione diversa della disposizione con conseguente applicazione restrittiva, sul piano soggettivo, della stessa. Il testo del decreto-legge prevedeva, infatti, che i membri del Garante non avrebbero potuto « assumere [...] incarichi di responsabilità in partiti politici». Il corsivo è nostro.

³⁵ Oltre all'incompatibilità sopravvenuta le ulteriori cause, sempre disciplinate dal comma 3 dell'art. 7 del d.l. n. 146 del 2013, che possono dar luogo alla sostituzione dei componenti del Garante sono le seguenti «dimissioni, morte, [...] accertato impedimento fisico o psichico, gravi violazioni dei doveri inerenti all'ufficio» ovvero l'aver riportato una «[...] una condanna penale definitiva per delitto non colposo».



Il Garante ha il compito generale di vigilare «affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale» avvenga nel rispetto delle norme e dei principi fissati dalla Costituzione, dei trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani di cui l'Italia è parte, delle leggi e dei regolamenti statali. I parametri normativi di riferimento, com'è agevole notare, risultano piuttosto ampi ed eterogenei, con corretti richiami sia al diritto interno che al diritto internazionale. Tuttavia, per quanto attiene al diritto internazionale, ciò che particolarmente colpisce è il mancato riferimento ad obblighi diversi da quelli derivanti dal diritto pattizio, pur esistenti in materia e sul cui rispetto si dovrebbe del pari estendere l'attività di controllo.

Strettamente interconnesso alla predetta funzione di vigilanza è l'esercizio di poteri ispettivi. Anzitutto, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. *b*, il Garante può visitare, senza autorizzazione, luoghi di detenzione specificamente individuati e segnatamente gli «istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private in cui si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, istituti penali per minori e comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria». Nella prassi, la disposizione ha già trovato applicazione. Recentemente, nell'aprile 2016, il Garante ha effettuato due visite, rispettivamente presso la Casa di reclusione di Oristano Massama e la Casa circondariale Santa Maria Maggiore di Venezia, al termine delle quali, come d'altro canto richiesto dalle linee guida del Sottocomitato, sono stati redatti dei rapporti conclusivi, pubblicati sul sito del Garante, che danno conto, tra l'altro, del contesto all'interno del quale si sono svolte le predette visite, nonché delle raccomandazioni formulate³⁶.

La previsione in commento prevede, inoltre, che l'accesso ispettivo del Garante si estende anche alle camere di sicurezza delle Forze di polizia. In quest'ultimo caso, tuttavia, l'attività inquisitoria è sottoposta a limitazioni di natura procedurale e sostanziale. Sotto il primo profilo, la visita può essere effettuata «previo avviso» e per quanto attiene al secondo profilo, a condizione che essa non arrechi danno alle attività investigative in corso.

³⁶ In termini generali, ad una prima lettura, la tecnica di redazione dei rapporti sembrerebbe riprendere, almeno in parte, quella del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Si tratta di rapporti, nel loro complesso, dettagliati che oltre a contenere informazioni generali sulla composizione della delegazione, riportano, in paragrafi specifici, dati relativi ai responsabili istituzionali incontrati in occasione della visita, nonché una valutazione sul grado di collaborazione ricevuta. Sempre in linea con la prassi del citato Comitato, in entrambi i rapporti sono poi indicati termini temporali entro i quali dovrà essere formulata una risposta alle raccomandazioni del Garante.



Ciò premesso, la previsione specifica che il Garante dispone di un potere di accesso «senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive».

Sempre nel contesto delle visite *in loco* vale la pena di precisare infine che, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. e, il Garante può accedere senza restrizioni anche nei centri di identificazione e di espulsione (cosiddetti CIE) e ciò al fine di verificare il rispetto dei diritti previsti dalle disposizioni del Regolamento in materia di immigrazione che disciplinano in particolare il trattenimento, le condizioni del trattenimento ed il funzionamento dei predetti centri³⁷. Sul piano comparativo, la possibilità di effettuare visite all'interno dei centri di identificazione e di espulsione risulta in linea con l'analoga attività ispettiva che viene svolta a livello internazionale dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura il cui mandato, come è noto, si estende anche ai centri di detenzione per migranti³⁸. D'altro canto, la necessità di un controllo su queste strutture emerge con tutta evidenza anche dalla lettura dei rapporti pubblicati in questi ultimi anni a livello nazionale da organismi istituzionali, nonché dalla stessa società civile³⁹. A titolo esemplificativo, con riferimento agli organismi istituzionali, in un rapporto del 2014 della Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica sono state evidenziate alcune criticità che, in particolare, hanno riguardato le condizioni di trattenimento degli stranieri all'interno delle strutture visitate dalla predetta Commissione⁴⁰.

L'azione di controllo del Garante si estende, inoltre, previo consenso dell'interessato, agli atti contenuti nel fascicolo dei detenuti o di coloro che si trovano in situazione di privazione della libertà. Il Garante può chiedere alle amministrazioni che hanno la responsabilità della strutture

³⁷ Ci si riferisce al d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’art. 1, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286”.

³⁸ Il CPT, peraltro, ha elaborato nel tempo delle “regole generali” che definiscono gli *standard* di trattamento sia dei detenuti sia dei migranti privati della loro libertà, in particolare, dei migranti irregolari (cfr. *Normes du CPT*, CPT/Inf/E (2002) – Rev. 2015). Le predette regole, prive di forza obbligatoria e dunque ascrivibili alla categoria del cd. *soft law* sono periodicamente oggetto di revisione (da ultimo nel 2015); esse costituiscono dei parametri normativi ai quali si dovrebbero adeguare gli ordinamenti statali.

³⁹ Al riguardo cfr., ad esempio, il rapporto elaborato, nel 2013, dall’associazione Medici per i diritti umani in cui si è osservato, tra l’altro, che «[...] il sistema dei centri di identificazione e di espulsione non [garantisce] la dignità e i diritti fondamentali dei migranti trattenuti». Cfr. Medici per i diritti umani, *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di identificazione e di espulsione italiani*, sintesi, maggio 2013, disponibile sul seguente sito:

<http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIEsintesi.pdf>

⁴⁰ Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani, XVII Legislatura, *Rapporto sui centri di identificazione e di espulsione in Italia*, settembre 2014, disponibile sul sito www.senato.it. La Commissione svolge un’attività di monitoraggio continua sui Centri di identificazione e espulsione. In proposito, si segnala che un nuovo rapporto di aggiornamento è stato pubblicato proprio nel febbraio 2016.



riportate nel citato art. 7, comma 5, lett. *b*, con esclusione all'evidenza dei predetti centri di identificazione e di espulsione, qualsiasi informazione o documenti indispensabili allo svolgimento delle sue funzioni. La disposizione che regola l'accesso alle informazioni prevede, altresì, un apposito rimedio in caso di mancata risposta entro i termini dei trenta giorni specificamente indicati. In tale circostanza, infatti, il Garante informerà il magistrato di sorveglianza competente al quale è rimessa la discrezionalità di richiedere un ordine di esibizione. I poteri ispettivi da ultimo indicati dovrebbero consentire al Garante di completare il quadro delle informazioni utili finalizzate all'accertamento delle reali condizioni di detenzione. In proposito, è auspicabile che analoghi poteri ispettivi possano essere estesi anche ai Centri di identificazione e di espulsione, considerato che il trattenimento degli stranieri all'interno delle predette strutture costituisce *de facto* una forma di privazione della libertà personale⁴¹.

Tutto ciò premesso, non può essere taciuto che l'importante compito di prevenire casi di trattamenti inumani o degradanti o di altre condotte più gravi, come la tortura, a danno dei detenuti e delle persone private della libertà potrebbe risultare non semplice da svolgere nel concreto se si tiene conto del fatto che il Garante dovrà operare in un contesto normativo interno ancora lacunoso, almeno per quanto attiene alla definizione e configurazione della tortura come reato⁴². Ma la questione ora prospettata viene in rilievo anche sotto un altro profilo. Il Sottocomitato, infatti, assegna ai meccanismi nazionali anche la specifica funzione di «[...] *ensure that the relevant legislative framework encompasses an absolute prohibition of torture and a definition of*

⁴¹ Sul punto cfr. anche il citato Rapporto del 2014 della Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani, p. 10. In senso critico sulla compressione dei poteri del Garante in relazione ai CIE v. L. SCOMPARI, *Il Garante nazionale, op. cit.*, p. 290, la quale condivisibilmente osserva che «la disposizione qui menzionata [art. 7, comma 5, lett. d)] si segnala [...] anche in relazione ad una specifica apparente irragionevolezza: l'esclusivo riferimento alle strutture indicate dalla lett. *b* dell'art. 7 comma 5 inibisce infatti al Garante l'esercizio di un analogo potere di indagine nei confronti delle autorità preposte all'amministrazione dei Centri di identificazione e di espulsione, limitando di conseguenza in modo significativo il grado di controllo esperibile nell'ambito di dette strutture».

⁴² Come è noto, l'assenza del reato di tortura costituisce un problema sul quale da tempo è stato sollecitato un intervento legislativo, in particolare, dagli organismi internazionali a tutela dei diritti umani. Il nostro Paese, tra l'altro, recentemente è stato condannato dalla Corte di Strasburgo per la mancanza di un adeguato sistema repressivo del reato di tortura (v. sentenza 7 aprile 2015, sez. IV, *Cestaro c. Italia*, ric. n. 6884/11). Su questa sentenza v. G. BORGNA, *L'insostenibile leggerezza del non- essere: la perdurante assenza del reato di tortura e i fatti del G8 sotto la (prevedibile) scure del giudice di Strasburgo. Prime riflessioni a margine del caso Cestaro c. Italia*, in *SIDIBlog*, aprile 2015; A. MARCHESI, *I "fatti della Diaz" secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio costituzionale*, maggio 2015, pp. 1-9; A. VALENTINO, *Le violenze del G8 di Genova sono tortura ai sensi della Cedu: ragioni della pronuncia e ripercussioni sull'ordinamento (Nota a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Cestaro c. Italia del 7/04/2015)*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2015, pp. 1-14.

A seguito della predetta sentenza, il 9 aprile 2015 la Camera ha approvato con modificazioni un disegno di legge al riguardo, successivamente reinviato al Senato.

*torture in accordance with the provision in article 1 of the Convention against torture, and that the penalties for infractions are commensurate with the gravity of the offences*⁴³.

Proseguendo nella disamina del suo mandato, specifico interesse riveste poi la disposizione che riguarda le competenze del Garante in merito all'esame di eventuali reclami presentati ai sensi del novellato e citato art. 35 dell'ordinamento penitenziario. Il Garante, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. *f*, se ritiene fondata l'istanza può infatti adottare «specifiche raccomandazioni» all'amministrazione interessata la quale, in caso di diniego, ha l'obbligo di comunicare il dissenso motivato entro trenta giorni. Infine, va segnalato che analoghe «raccomandazioni» possono essere effettuate anche in caso di accertamento della violazione di norme dell'ordinamento penitenziario, a prescindere da eventuali istanze di parte.

Com'è facile intendere, in entrambi i casi da ultimo indicati al Garante è attribuito un mero potere di raccomandazione che *de facto* costituisce un limite, si potrebbe dire, intrinseco alla sua natura giuridica di organo non giurisdizionale. Alla luce di quanto precede, si potrebbe quindi riassuntivamente osservare che alla figura istituzionale di cui si discute è stata assegnata una funzione di controllo «attenuata».

Mette conto infine segnalare che, conformemente a quanto indicato nelle stesse linee guida del Sottocomitato, il Garante, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. *g*, dovrà redigere un rapporto annuale sull'attività svolta indirizzato *in primis* al Parlamento⁴⁴; la disposizione in parola estende quest'obbligo di diffusione dell'attività svolta al Ministro dell'Interno, nonché al Ministro della giustizia. Nulla è previsto invece riguardo alla presentazione dei predetti rapporti al Sottocomitato delle Nazioni Unite, come espressamente richiesto anche dalle più volte citate linee guida. Nonostante l'assenza di una previsione esplicita è ragionevole ritenere che copia del rapporto dovrebbe essere presentata anche dinanzi al predetto organo di controllo internazionale⁴⁵.

Sempre in relazione alla sfera di competenza del Garante, le considerazioni che precedono vanno, infine, integrate con un'ulteriore osservazione. Ancorché risulti esplicitato dal Protocollo e richiamato dalle stesse Linee guida, il testo normativo in esame non prevede espressamente che il Garante possa sottoporre proposte, nonché osservazioni riguardo alla legislazione in vigore e ai

⁴³ V. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *Analytical assessment tool for national preventive mechanisms*, doc. CAT/OP/1/Rev. 1 del 25 gennaio 2016, par. 38. Il corsivo è nostro.

⁴⁴ Indicazioni più specifiche sul contenuto del predetta relazione sono state introdotte dal successivo d.m. n. 36 del 2015. Ai sensi dell'art. 1, lett. *c*, il rapporto dovrebbe infatti contenere anche «[...] l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti».

⁴⁵ Sull'inclusione degli organi di controllo internazionale nella sfera dei destinatari del rapporto del Garante v. anche L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, op. cit., p. 292.



progetti di legge concernenti tematiche rientranti nella sua sfera di attività. Si tratta all'evidenza di un'importante funzione consultiva che, come si è già accennato, rientra nell'ambito delle "core competencies" che il meccanismo nazionale è chiamato a svolgere, in linea, giova ricordare, anche con quanto indicato dai Principi di Parigi⁴⁶.

5.1. *Segue*: il rapporto di interazione del Garante nazionale con gli altri organismi di controllo a livello nazionale e in particolare con quelli a carattere internazionale

Una riflessione a parte merita la previsione del potere di promozione di rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, nonché con altre figure istituzionali, aventi competenza nelle stesse materie del Garante nazionale, contemplata nell'art. 7 del d.l. n. 146 del 2013.

A questo proposito, si è già detto che la creazione un organismo di prevenzione a livello nazionale non incide sull'attività dei Garanti che già operano a livello locale. Ed in effetti, questo rapporto di interazione, sia pure non specificato in termini sostanziali, è formalmente previsto dal comma 5, della norma citata.

La vastità degli organi territoriali di controllo creati nel tempo è senza dubbio espressione di una forte sensibilità rispetto alla tematica oggetto d'esame. La previsione in parola dà conto di questa importante prassi riconoscendo e rafforzando il ruolo dei Garanti territoriali nel sistema generale di tutela dei diritti delle persone private della loro libertà. Purtroppo, meccanismi consultivi e di condivisione delle informazioni saranno indubbiamente necessari affinché questa "sinergia istituzionale", a più livelli, nazionale e locale, possa consentire lo svolgimento di un'azione coordinata ed efficace al riguardo.

Come evidenziato, l'art. 7, comma 5, del d.l. n. 146 del 2013 non si limita a fare riferimento al rapporto di interazione che dovrà svilupparsi con i garanti territoriali. Anche altre «figure istituzionali», non meglio individuate, ma, si precisa, con un'analogia competenza *ratione materiae*, potranno essere coinvolte nell'attività del Garante nazionale. In questo specifico contesto, è da ritenere che l'espressione "figura istituzionale", oltre che a riferirsi implicitamente ai meccanismi

⁴⁶ Sul punto viene in rilievo anche un altro recente e già citato documento del Sottocomitato (del 2016). Il par. 9 del predetto documento, inserito nella sezione dedicata al mandato dei meccanismi nazionali, *inter alia*, precisa che «In addition to conducting visits, the mandate of national preventive mechanisms should include the following activities: [...] c) Submitting proposal and observations concerning existing or draft legislation and relevant human rights action plans [...]». Il corsivo è nostro. Cfr. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *Analytical assessment tool for national preventive mechanisms*, cit.

nazionali esistenti in altri Paesi, cooperazione tra l'altro auspicata dallo stesso Sottocomitato⁴⁷, possa estendersi anche agli organismi internazionali che, a vario titolo, si occupano della tutela dei diritti delle persone private della libertà.

A quest'ultimo riguardo, viene in primo luogo in rilievo il rapporto di cooperazione che dovrà svilupparsi tra il Garante nazionale ed il Sottocomitato, il cui contenuto è già in parte, si può dire, determinato dalle stesse disposizioni del Protocollo facoltativo. Al riguardo, per un verso viene in rilievo l'art. 11 del Protocollo con cui si attribuisce al Sottocomitato, *inter alia*, il compito di mantenere contatti diretti e se necessario confidenziali con i meccanismi nazionali, e dunque con il Garante nazionale; di offrire formazione e assistenza tecnica in vista del rafforzamento della sua capacità, nonché di fornire l'assistenza necessaria per migliorare il livello di protezione. Per altro verso, giova ricordare che, ai sensi dell'art. 20 del citato Protocollo, gli Stati sono chiamati ad attribuire al meccanismo nazionale di prevenzione il diritto ad avere contatti diretti con il Sottocomitato, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso. Proprio la ricordata disposizione costituisce la base giuridica per la trasmissione dei rapporti annuali del Garante cui si è fatto riferimento nel corso della presente trattazione. D'altro canto, se si guarda alla prassi, il Sottocomitato ha già avuto occasione di ribadire che i meccanismi nazionali, in virtù del Protocollo, sono tenuti a diffondere i loro rapporti annuali e a trasmetterli ad esso⁴⁸

In secondo luogo, del pari rilevante sarà l'interazione, sempre a livello universale, con il Relatore speciale delle Nazioni Unite contro la tortura, con il menzionato Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria⁴⁹ e sul piano regionale, in particolare, con il più volte citato Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Quest'ultimo, recentemente, si è tra l'altro adoperato per definire i criteri e le modalità di cooperazione con i meccanismi nazionali⁵⁰, nonché, facendo

⁴⁷ V. in proposito, a titolo esemplificativo, il rapporto conclusivo sulla Germania del 29 ottobre 2013, *cit.*, par. 35.

⁴⁸ *Rapport du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa visite de conseil au mécanisme national de prévention de Moldova*, doc. CAT/OP/MDA/1, del 13 maggio 2014, par. 23.

⁴⁹ Anche il Relatore speciale è stato istituito nell'ambito delle menzionate procedure speciali di controllo del Consiglio dei diritti umani. Sull'attività del Relatore v., tra gli altri, P. H. KOOIJMANS, *The Role and Action of the UN Special Rapporteur on Torture*, in A. CASSESE (ed.), *The International Fight against Torture*. Publication of the European University Institute, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991; A. MUKHERJEE, *The Fact-Finding Mission of the Special Rapporteur on Torture*, in *The International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 265-285.

⁵⁰ Cfr. Al riguardo una specifica sezione – dedicata all'interazione con i meccanismi nazionali di prevenzione – è stata inserita nel suo rapporto annuale del 2012. Cfr. 22^e Rapport général du CPT, CPT/Inf(2012) 25, pp. 17-23. Sul punto sia consentito rinviare a L. MANCA, *La tutela dei diritti umani dei detenuti nella prassi del Comitato europeo per la prevenzione della tortura*, in R. CADIN - L. MANCA (a cura di), *I diritti umani dei detenuti*, *op.cit.*, pp. 65-103.



leva sugli obblighi convenzionali di cui al Protocollo facoltativo delle Nazioni Unite contro la tortura, per sollecitarne la loro istituzione⁵¹.

La prassi più recente offre già una prima conferma di questa interazione istituzionale con il Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Nell'ultima visita periodica, effettuata dall'8 al 21 aprile 2016, i membri della delegazione hanno avuto occasione di intrattenersi e dialogare con i rappresentanti istituzionali governativi, con le organizzazioni non governative e con il Garante nazionale⁵².

6. Brevi note conclusive. La necessità di una rivalutazione della disciplina normativa riguardante il Garante nazionale

Tirando le fila di quanto precede, può senz'altro affermarsi che la decisione di istituire la figura di un Garante nazionale per la tutela dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà costituisce un atto di indubbia rilevanza, atteso da tempo nell'ordinamento interno ed invocato da più parti.

Come si è detto fin dall'inizio, specifici obblighi internazionali, peraltro, impongono all'Italia l'istituzione di meccanismi nazionali di prevenzione della tortura, incaricati di monitorare le condizioni di trattamento dei soggetti privati della libertà. In quest'ultima prospettiva, ad avviso di chi scrive, il Garante nazionale costituisce un fondamentale ma ancora incompleto meccanismo applicativo dei predetti obblighi.

Pur apprezzando la diffusa coscienza dell'importanza e della necessità di un Garante nazionale⁵³ e riconoscendo talune specifiche potenzialità dello strumento prescelto dal legislatore, un passo ulteriore dovrebbe essere compiuto per rimuovere alcune criticità riguardo ad aspetti essenziali relativi alla struttura generale dell'organismo tali da incidere sul suo corretto funzionamento,

⁵¹ Si è diffusa anche la prassi di inserire nei rapporti conclusivi una sezione *ad hoc* avente ad oggetto i meccanismi nazionali indipendenti; sezione in cui si dà conto degli organismi creati, delle competenze ad essi attribuite, nonché dell'attività espletata a tutela delle persone private della loro libertà. Il Comitato, generalmente, non si limita a svolgere un'attività meramente descrittiva e spesso, infatti, formula puntuali osservazioni, anche su eventuali criticità riscontrate in relazione al funzionamento o all'istituzione dei predetti meccanismi.

⁵² Cfr. il comunicato stampa "Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe en Italie" del 27 aprile 2016, disponibile sul sito www.cpt.coe.int.

⁵³ Sia pure con qualche eccezione, esplicitata, tra l'altro, anche recentemente proprio in occasione della nomina di alcuni degli attuali componenti dell'organo collegiale. Nell'ambito della Commissione giustizia del Senato vedi al riguardo l'intervento del Sen. Buemi il quale ha «[...] espresso personali perplessità sull'opportunità di istituire il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – in quanto non appare chiaro come questo istituto possa collocarsi in un sistema giuridico che già attribuisce alla magistratura di sorveglianza la tutela dei diritti dei detenuti [...]». Cfr. Senato della Repubblica, Resoconto sommario n. 241 del 30 settembre 2015.



almeno nei termini previsti dal Protocollo opzionale e dalle linee guida adottate dallo stesso Sottocomitato.

Al di là delle osservazioni critiche riguardanti la procedura di nomina dei membri dell'organismo, nonché la sfera di competenza dello stesso, sui quali è auspicabile un intervento del legislatore, colpisce, in particolare, l'assenza di adeguate risorse – non soltanto in termini finanziari – messe a disposizione del Garante; risorse, è appena il caso di rammentare, che risultano necessarie anche al fine di preservarne il suo carattere indipendente⁵⁴. Al riguardo, basta notare che l'art. 9 del d.l. n. 146 del 2013 statuiva, invece, sorprendentemente e in modo lapidario, che «all'attuazione delle disposizioni del presente decreto [incluse all'evidenza quelle riguardanti il Garante nazionale] si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato»⁵⁵.

Il tema delle “adeguate risorse” costituisce senza dubbio uno dei problemi centrali cui, naturalmente, risulta ancorato anche l'effettivo esercizio dell'importante compito di garanzia che nel sistema nazionale di tutela dei diritti umani dei detenuti è stato attribuito al Garante. La risposta a tale questione, almeno sul piano strettamente finanziario, si rinviene all'evidenza in un intervento legislativo correttivo volto a riconoscere in particolare una piena autonomia finanziaria al meccanismo nazionale istituito, in linea con quanto indicato dai più volte evocati Principi di Parigi⁵⁶ e dalle linee guida del Sottocomitato⁵⁷. In questa prospettiva, per il momento va senz'altro

⁵⁴ Significativa al riguardo appare la prassi del Sottocomitato in relazione alle visite effettuate in alcuni Paesi. Nei rapporti finali, redatti al termine dell'attività ispettiva e la cui pubblicazione sia stata autorizzata dai Paesi interessati, spesso l'organo di controllo delle Nazioni Unite ha sollecitato l'attenzione degli Stati sulla necessità di accordare ai meccanismi nazionali indipendenti adeguate risorse finanziarie ed umane. In questo senso v., ad esempio, il rapporto conclusivo sulla visita effettuata in Nuova Zelanda (doc. CAT/OP/NZL/1 del 28 luglio 2014, par. 14), nonché quello sulla Svezia (doc. CAT/OP/SWE/1 del 10 settembre 2008, par. 39). In alcuni casi, il Sottocomitato ha espressamente affermato che la previsione di adeguate risorse finanziarie ed umane costituisce un obbligo, di cui all'art. 18, par. 3 del Protocollo, che lo Stato è tenuto a rispettare (in proposito cfr. il citato rapporto sulla Nuova Zelanda).

⁵⁵ Sul punto cfr. M. CERESA-GASTALDO, *Una authority di Carta pesta per i diritti dei detenuti*, op. cit., p. 422.

⁵⁶ Non appare superfluo riprendere, ancora una volta, quanto indicato dai citati Principi: «Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance». Il corsivo è nostro.

⁵⁷ In questo senso, sembra utile ricordare che il par. 12 delle citate Linee guida statuisce espressamente che «Les mécanismes nationaux de prévention devraient jouir d'une entière autonomie financière et opérationnelle pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions en vertu du Protocole facultatif». Il corsivo è nostro. Sullo specifico punto, nella prassi, cfr. le osservazioni del Sottocomitato in relazione alla visita effettuata nella Repubblica di Moldavia. L'organo di controllo ha raccomandato allo Stato «[d]autoriser le mécanisme national de prévention, en tant qu'organe collégial, à jouir d'une indépendance budgétaire en lui assurant l'accès à un budget qui lui est propre». Cfr. *Rapport du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines*



salutata positivamente la recente previsione inserita nella legge di stabilità 2016 (comma 317 della l. 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”⁵⁸ che ha modificato il d.l. n. 146 del 2013. In particolare, oltre ad emendare l’ultimo periodo del comma 3 dell’art. 7 del citato decreto-legge, prevedendo nella specie la corresponsione di un’indennità forfettaria a favore dei componenti dell’organo collegiale⁵⁹, la norma in parola, per quanto attiene ai profili che qui interessano, è stata integrata da una nuova disposizione (comma 5-*bis*) secondo cui a partire dal 2016 «per il funzionamento del Garante è prevista la spesa di euro 200.000 annui». In questo modo, rimuovendo il limite di cui al citato art. 9 del d.l. n. 146 del 2013, è stato almeno introdotto un meccanismo di finanziamento stabile per l’assolvimento delle funzioni del Garante.

Avviandoci a conclusione, va infine ricordato che questo auspicato percorso di riforma di tipo “strutturale”, mirante a rafforzare, in particolare, l’indipendenza e gli ambiti di competenza del Garante, non può prescindere, anche in relazione alle funzioni che quest’ultimo è chiamato ad espletare, dalla consapevolezza che è arrivato il momento di dare seguito ad un’esigenza condivisa da più parti, nonché sollecitata dagli stessi organismi internazionali di controllo sui diritti umani, ossia quella di introdurre nell’ordinamento interno il reato di tortura.

ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa visite de conseil au mécanisme national de prévention de Moldova, cit., par. 20.

⁵⁸ G.U. n. 302 del 30 dicembre 2015.

⁵⁹ Originariamente era previsto che i componenti del Garante non avrebbero avuto diritto «[...] ad indennità od emolumenti per l’attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese». Rimborso assicurato, ai sensi del d.m. n. 36 del 2015, «[...] con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all’interno». Questa scelta del legislatore è stata oggetto di rilievi critici anche in dottrina (v. sul punto M. CERESA-GASTALDO, *Una authority di Carta pesta per i diritti dei detenuti, op. cit.*, p. 422.