



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 3/2026

1. LE ISTITUZIONI DI PREVENZIONE DELLA TORTURA E IL CONTRIBUTO DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (ONG)

1. Introduzione

A marzo del 2016 comincia a operare in Italia un nuovo organismo dal nome fluviale: il “Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”. Nel 2020 ragioni di igiene verbale suggeriscono un ritocco a quel nome così lungo: il riferimento alle persone “detenute” è pleonastico, essendo la generale categoria dei “privati della libertà” già comprensiva dei “detenuti”. La caduta del sintagma (“detenute o”) muta la nomenclatura della nuova Istituzione in quella attuale di “Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”, più corta dell’originaria ma ancora abbastanza lunga da meritare l’adozione dell’acronimo “GNPL”, che gradatamente si impone anche nell’uso comune, soprattutto degli specialisti.

Non è il Garante per antonomasia – specie in contesti meno specialistici, quando si evoca il Garante, è probabile che si pensi prima a un Garante più antico e tradizionale come quello “per la protezione dei dati personali” anche noto come Garante della *privacy* – ma, usualmente, quando ci si riferisce al “Garante nazionale” *tout court*, è facile che ancora si alluda al GNPL, piuttosto che ai due Garanti, sempre di livello nazionale, il cui nome burocratico è preceduto dal sostantivo “Autorità” – ovvero l’AGIA (“Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza”) e la neoistituita “Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità”. Naturalmente il contesto di discussione e le convenzioni redazionali – anche autoimposte, come è il caso di questo scritto in cui conveniamo di riferirci al Garante *in fabula* non solo con la sigla “GNPL”, ma anche con il sintagma “Garante nazionale” o con il sostantivo “Garante” – tolgono in genere ogni dubbio. In fin dei conti anche le ricerche *on-line*, comprese quelle effettuate attraverso l’uso di *software* di intelligenza artificiale, restituiscono risultati tanto più precisi quanto meglio il ricercatore circoscrive l’oggetto della propria indagine.

Ma cosa c’è dietro la nascita di questo organismo di garanzia specializzato nella tutela delle persone private della libertà con cui lo Stato italiano ha significativamente modificato l’architettura delle istituzioni di protezione dei diritti fondamentali, all’interno di un Paese finora restio alla costruzione di organismi nazionali di garanzia “generalisti” – sul modello dell’*Ombudsman* svedese (il difensore civico) o della *National Human Rights Institution* (NHRI)? (si tratta delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani il cui *status* è regolato dai cosiddetti Principi onusiani di Parigi o meglio i *Principles relating to the Status*

of *National Institutions* contenuti nell'annesso alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993. Sul tema si rinvia a E. SANTIEMMA, *Le Istituzioni nazionali per promozione e la protezione dei diritti umani. Il caso dell'Italia*, Aracne, Roma, 2016, p. 152 ss., e da ultimo E. SANTIEMMA, B. TERNZI, M. GRESSI, *The Italian National Human Rights Institution (NHRI): What It Is and Why It Is Needed*, Aracne, Roma, 2020).

2. La nascita del “Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” e l’impulso della società civile

Risalendo a ritroso la catena causale delle circostanze fondative del Garante, non si può non riconoscere l'importanza dell'impulso proveniente dalla società civile. A partire da uno storico convegno organizzato a Padova nel 1997. Siamo a metà novembre. Il seminario internazionale patavino lancia la proposta di costituire un difensore civico nazionale per le persone detenute. A tal proposito, si veda A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, I quaderni di Antigone n. 1, Roma, 2000. La riflessione su un *Ombudsman* nazionale dei detenuti non sfocia nella sua immediata creazione ma avvia un processo che, nel 2003, porta all'istituzione del primo Garante territoriale, a Roma. Tale nomina da parte dell'Amministrazione comunale viene seguita, negli anni seguenti, dalla costituzione di altri Garanti territoriali.

Fino al triennio 2013-2016. Quando si manifesta una singolare confluenza di diversi obblighi internazionali – a livello di Consiglio d'Europa (CoE), di Nazioni Unite (ONU) e di Unione Europea (UE) – che induce il nostro Paese all'istituzione del Garante nazionale.

Cominciamo dal Consiglio d'Europa. La ragione storica più immediata dell'istituzione del Garante nazionale è rinvenibile nella sentenza-pilota della Corte europea dei diritti umani (d'ora in poi anche CtEDU o Corte EDU) *Torreggiani e altri c. Italia*, adottata all'inizio del 2013 (sent. 8 gennaio 2013, nn. 43517/09; 46882/09; 55400/09; 57875/09; 61535/09; 35315/10 e 37818/10). La Corte di Strasburgo con tale pronuncia accertava la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in poi CEDU o Convenzione europea dei diritti dell'uomo) – che proibisce la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti – per via del sistemico sovraffollamento carcerario, così grave da essere ritenuto appunto inumano o degradante. Il piano d'azione dell'Italia, poi evoluto in *action report*, in esecuzione in particolare della sentenza *Torreggiani*, riportava al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa i passi seguiti dal nostro Paese per chiudere la procedura monitorata da tale organo politico. L'azione italiana prevedeva diversi livelli di intervento, tra cui – per quel che qui rileva – l'adozione di un particolare rimedio preventivo non giurisdizionale costituito dall'istituzione di un «independent internal mechanism of supervision of detention facilities which will allow the competent authorities promptly to take the necessary corrective measures» (così la decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 8 marzo 2016 (cfr. *Resolution CM/ResDH(2016)28* di archiviazione dei casi *Sulejmanovic* – Corte Edu, sez. II, sent. 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03 – e *Torreggiani*) cioè, in due parole, il Garante nazionale.

Gli estensori dell'*action plan* dovevano essere consapevoli sia dell'avvenuta adozione della legge 9 novembre 2012, n. 195 di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002 (OPCAT) sia degli obblighi gravanti sul nostro Paese in conseguenza di tale ratifica. In particolare, entro il 3 maggio 2014, l'Italia doveva designare, ai sensi dell'OPCAT, un *National preventive mechanism* (NPM) cioè un Meccanismo nazionale

di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Non disponendo di un difensore civico nazionale o di una NHRI cui attribuire le funzioni di meccanismo preventivo, il nostro Paese si trovava costretto a istituire un organismo di garanzia specializzato nella tutela dei diritti delle persone private della libertà. L'*action report* lo evidenziava al Comitato dei Ministri, specificando come alla previsione normativa sarebbe seguita in tempi ragionevoli l'effettiva operatività del nuovo organismo preventivo.

Quindi, l'istituzione del GNPL, nell'inverno del 2013, con fonte di rango primario – la norma fondativa è l'art. 7 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10 (d'ora in poi anche legge istitutiva) – rileva sia quale risposta dell'Italia alle istanze provenienti dal Consiglio d'Europa – non si dimentichi che anche le Regole penitenziarie europee, in particolare le regole n. 9 e n. 93, prevedono l'opportunità di un controllo sulle carceri da parte di organismi indipendenti non solo internazionali ma anche nazionali – sia quale adempimento degli obblighi previsti dalla ratifica del Protocollo ONU – anche se, inopinatamente, la legge istitutiva, prima del 2020, non fa cenno alla designazione del Garante nazionale come NPM. Se ne occupa la diplomazia, con una *note verbale* 25 aprile 2014 di designazione del meccanismo preventivo scelto dall'Italia. Per il vero la nota diplomatica designa quale NPM la rete dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà territoriali (dai comunali fino ai regionali) già esistenti insieme al Garante nazionale che avrà l'onere di coordinarne l'azione. Come noto, tale modello non prenderà corpo rimanendo una «rete NPM virtuale», che condurrà il legislatore a optare, nel corso del 2020 – cfr. l'art. 2-*sexies* del d.l. 30 aprile 2020, n. 28 convertito con modificazioni nella l. 25 giugno 2020, n. 70 che introduce i commi 2-quater.1, 2 e 3 nell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario e il d.l. 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173 che introduce i commi 1-*bis* e 5.1 alla norma fondativa del GNPL – per un «sistema *on demand*» cioè un meccanismo nazionale di prevenzione costituito dal solo Garante nazionale, con possibilità d'esercitare una delega nei confronti dei Garanti territoriali in limitati ambiti e a determinate condizioni. Si veda, in proposito, A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL). Prima parte*, in *Studium iuris*, 2021, n. 10, p. 1167 ss.

Il 2014 è poi anche l'anno in cui sopravviene l'apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea (2014/2235) rispetto all'incompiuto recepimento da parte dell'Italia della Direttiva 115/2008/CE cioè la cosiddetta “Direttiva rimpatri” del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Infatti, per quel che qui interessa, l'art. 8 par. 6 della Direttiva stabilisce che gli Stati membri debbano prevedere «un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati». L'Italia aveva in effetti recepito la Direttiva ma in modo incompiuto perché non aveva previsto alcun sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati (si veda il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 convertito con modificazioni con legge 2 agosto 2011, n. 129). Solo nel corso del 2015 il nostro Paese designa il neoistituito Garante quale organismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati così contribuendo a creare le premesse per l'archiviazione della procedura di infrazione. L'Unione europea, infatti, dopo aver valutato positivamente l'azione di monitoraggio dei rimpatri da parte del Garante ha ritenuto l'efficacia del sistema predisposto dall'Italia chiudendo la procedura nell'estate del 2017 (13 luglio 2017). Tale mandato di derivazione eurounitaria implica che il GNPL controlla anche il rispetto dei diritti fondamentali durante tali operazioni che ordinariamente cominciano nei luoghi deputati al trattenimento dei migranti, comprendono la fase di transito (principalmente con il mezzo

aereo) e terminano al momento dell'*handover* nel Paese di rimpatrio, cioè quando le Autorità del Paese di destinazione delle persone rimpatriate le prendono in consegna.

I tre ambiti sovranazionali il cui *pressing* ha portato all'istituzione del Garante nazionale, si sono quindi inseriti in un alveo tracciato dalla società civile organizzata che, come abbiamo sottolineato, sin dal 1997, a Padova, aveva cominciato a ragionare sull'opportunità di istituire una figura di garanzia per le persone private della libertà, immaginando l'avvio di una difesa civica specializzata nelle varie forme di detenzione. Società civile che viene consultata in occasione dell'adozione della legge n. 10 del 2014 e nella fase successiva all'istituzione del Garante. Come ricordato dalla *note verbale* 25 aprile 2014 «[t]he text of the Law n. 10 was drafted after several consultations held with civil society, academics, representatives of relevant institutions, such as the local Guarantors. Civil society will continue to be involved in the process, also through the access to places of detention».

Ma il contributo della società civile organizzata alle istituzioni di garanzia dei diritti umani e segnatamente all'avvento del paradigma preventivo della tortura è molto più ampio e radicato. È vero che il Garante nazionale e i meccanismi preventivi della tortura hanno il loro capostipite e insieme il loro archetipo nel Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), organismo del Consiglio d'Europa nato alla fine degli anni '80 del secolo scorso. Ma è vero anche che l'ispirazione per la fondazione di un tale organismo, che incarna a livello istituzionale il paradigma preventivo, viene dalla società civile organizzata. E qui si intrecciano varie storie, che non esauriscono il tema ma che è bene ricostruire. Vediamole provando a seguire una sorta di ordine cronologico, a partire dagli anni '50 del *secolo breve* (cfr. E. HOBSBAWM, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*, Abacus, London, 1995), a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani (DUDU) del 1948.

«Dal punto di vista storico» la DUDU «fa parte di una riorganizzazione più ampia dell'ordine normativo delle relazioni internazionali del dopoguerra, intesa a frapponere ostacoli all'avanzare della barbarie», una sorta di «rivoluzione del diritto» cui «sono da ascrivere la Carta delle Nazioni unite del 1945, che dichiarò illegittime le guerre di aggressione fra gli Stati; la Convenzione sui genocidi del 1948, che aveva l'intento di proteggere dallo sterminio i gruppi religiosi, razziali ed etnici; la revisione delle Convenzioni di Ginevra del 1949, che rafforzava l'immunità dei civili; e infine la Convenzione internazionale sul diritto di asilo del 1951, che tutelava i diritti dei rifugiati» (così M. IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2003, p. 9). L'art. 5 della DUDU prevede un divieto assoluto e inderogabile: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti». Il limite della Dichiarazione risiede nel non prevedere una Corte che vigili sul rispetto di quanto enunciato. A tale mancanza rimedia la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) del 1950 che all'art. 3 prevede che «nessuno possa essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti» e contemporaneamente costituisce tre istituzioni per l'attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione: la Commissione europea dei diritti umani, la Corte europea dei diritti umani e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Commissione e Corte nel 1998 vengono rimpiazzate da un unico organismo permanente, cioè la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) nella sua attuale configurazione (cfr. Protocollo n. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 11 maggio 1994, che entra in vigore il 1° novembre 1998).

Dopo i primi anni di operatività del meccanismo giudiziario predisposto dalla CEDU, emergono delle criticità proprio rispetto all'applicazione dell'art. 3, perché sostanzialmente

chi subisce tortura e altri gravi maltrattamenti in carcere o in custodia di polizia è riluttante a denunciare, un po' per via della paura di ritorsioni, un po' per carenza di informazione legale e un po' perché non tutti godono delle stesse efficaci difese. Per soprammercato, ci si comincia a render conto di come in casi così gravi sia importante un intervento immediato da parte delle istituzioni, mentre le pronunce della Corte EDU tendono a sopravvenire molto tempo dopo il verificarsi delle violazioni. Considerata anche l'estrema gravità delle fattispecie vietate dall'art. 3 CEDU che, certamente lasciano segni indelebili in chi subisce un così enorme crimine, un'avanguardia ispirata comincia a insufflare l'idea che per ridurre il ripetuto verificarsi di maltrattamenti è strategicamente opportuna un'azione di costante «osservazione e monitoraggio delle istituzioni detentive, individuando i loro elementi di disfunzione e crisi e i possibili motivi di conflitto, per rimuoverne le cause» (cfr. M. PALMA, *Considerazioni a margine*, in S. BUZZELLI (a cura di), *I giorni scontati. Appunti sul carcere*, Roma, 2012, p. 13 ss.).

A stimolare la riflessione sul tema contribuiscono “progredite” porzioni di società civile. Qui vale la pena aprire una parentesi rispetto all’accezione di “progresso” che viene qui in rilievo: «apparteniamo alla stessa specie, e ognuno degli individui che la compongono è titolare di uguale considerazione morale. L’incarnarsi sistematico di questa intuizione ha un nome: diritti umani; e via via che essa accresce la sua influenza sulla condotta degli individui e degli stati, possiamo dire che stiamo compiendo un progresso morale. La definizione di progresso di Richard Rorty è pertinente: “l’affermarsi della capacità di considerare moralmente irrilevante una parte sempre maggiore delle differenze fra gli esseri umani”» (così M. IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, cit., 8, nonché R. RORTY, *Verità e progresso. Scritti filosofici*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2003, p. 14). Tali “avanguardie”, non riuscendo a rimanere insensibili di fronte alla barbarie della tortura, cominciano a interrogarsi in modo critico sui temi della detenzione. Come sempre accade, però, la storia ricorda in particolare due singoli pensatori che, con altrettanti fondamentali articoli pubblicati a distanza di quindici anni l’uno dall’altro, ispirano il movimento per i diritti umani a ricercare nuovi strumenti di tutela segnatamente in ambito carcerario. Il primo articolo è del 1961, il secondo del 1976.

L’autore del primo è un avvocato britannico «nato il 31 luglio del 1921 in una famiglia di origini russe, [...] istruito privatamente dal poeta Wystan Auden», che frequenta «Eton e Oxford» dove inizia ad emergere «il suo talento per le controversie» (cfr. M. CACCIA, *La tempesta di sabbia, Orazio*, in www.ilpost.it/podcasts/orazio, n. 19, 9 gennaio 2025). Domenica 28 maggio 1961 *The Observer* pubblicò un suo articolo intitolato *The Forgotten Prisoners* che cominciava così: «[o]pen your newspaper any day of the week and you will find a report from somewhere in the world of someone being imprisoned, tortured or executed because his opinions or religion are unacceptable to his government. There are several million such people in prison – by no means all of them behind the Iron and Bamboo Curtains – and their numbers are growing. The newspaper reader feels a sickening sense of impotence. Yet if these feelings of disgust all over the world could be united into common action, something effective could be done» (cfr. P. BENENSON, *The Forgotten Prisoners*, in *The Observer*, 28 May 1961; si veda anche A. MARCHESI, *Amnesty international in Italia*, Edizioni E/O, Roma, 2023, p. 16). L’articolo sull’*Observer*, oltre all’*Appeal for Amnesty, 1961* lanciava anche un libro, che sarebbe uscito ad ottobre, come parte della campagna intitolato *Persecution 1961* (cfr. P. BENENSON, *Persecution 1961*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex) il quale approfondiva nove “case studies” in tema di persecuzione, intolleranza e brutalità, richiamando l’attenzione dell’opinione pubblica sull’importanza del rispetto della libertà d’espressione e sulle condizioni e il trattamento dei detenuti, in particolare dei prigionieri di

coscienza. *The Forgotten Prisoners* sottolinea come l'*Appeal for Amnesty* avesse riunito «a group of lawyers, writers and publishers in London, who share the underlying conviction expressed by Voltaire: “I detest your views, but am prepared to die for your right to express them”». E, più avanti, cita il filosofo americano John Dewey, che una volta disse: «If you want to establish some conception of a society, go find out who is in gaol».

«Non ci sono molti articoli di giornale che possono davvero affermare di avere cambiato il mondo in meglio» ma l'articolo di Peter Benenson rientra certamente tra questi. Nell'articolo, Benenson spiega l'escogitazione per mobilitare in modo efficace l'opinione pubblica: «una serie di lettere pubblicate con il nome di *Appeal for Amnesty*» per «richiamare l'attenzione del pubblico sulla difficile situazione dei prigionieri politici e religiosi detenuti in tutto il mondo». Benenson «aveva intenzione di fare durare la sua campagna per un anno ma la risposta al suo articolo fu travolgente. Il termine prigioniero di coscienza coniato da lui divenne presto di uso comune e il logo del movimento, cioè una candela circondata dal filo spinato, diventò un simbolo mondiale di speranza. Da quel giorno le campagne di Amnesty hanno salvato innumerevoli prigionieri dalla tortura o dalla morte. Dal Sudafrica al Cile. Dall'Uganda all'Iraq fino alla Birmania e alla Cina» (cfr. M. CACCIA, *La tempesta di sabbia*, cit.).

A proposito del logo, «in occasione del ventesimo anniversario di Amnesty, mentre» Peter Benenson «accendeva una candela nella chiesa di Saint Martin-in-the-Fields» a Londra, «dichiarò: “ho acceso questa candela per citare Shakespeare, contro l'oblio, affinché i prigionieri dimenticati siano sempre ricordati. In *Amnesty* lavoriamo contro l'oblio”» (*Ibidem*).

Spostiamoci da Londra a Ginevra. L'esperienza di *Amnesty* viene tenuta in gran conto da Jean-Jacques Gautier, banchiere svizzero e filantropo che nel 1976 pubblica il secondo articolo in *fabula* intitolato *Contre la torture une arme nouvelle* (pubblicato originariamente su *La vie protestante*, 29 octobre 1976, può leggersi in J.-J. GAUTIER, *Contre la torture, une arme nouvelle*, éd. *La Vie protestante*, Genève, mai 1977). L'articolo viene tradotto in italiano da A. DIONISI e ripubblicato con il titolo *Una diversa arma*, in A. ALBANO, D. DE ROBERT, M. PALMA (a cura di), *Nelle mani altrui*, collana *Da dove*, volume n. 4 - Quaderno del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Roma, 2022, p. 268 ss., dove lancia l'idea d'un meccanismo di visita regolare dei luoghi di privazione della libertà. Gautier ne aveva parlato per la prima volta in una corrispondenza privata nel 1974 (*Lettre de Jean-Jacques Gautier à Hélène Engel*, 25 septembre 1974, pubblicata in *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action. Recueil de textes, Textes choisis et présentés par Nathalie Mischler*, Genève, 2003, p. 41 ss.).

Nella lettera Gautier scrive: «Mon sentiment est qu'il faudrait essayer de prendre le problème par l'autre bout, c'est-à-dire persuader 3 ou 4 Etats européens de signer entre eux une convention prévoyant non seulement l'abolition de toute forme de torture, mais la possibilité d'enquêtes exercées par un organisme neutre et la publication de leurs résultats. Si quelques autres Etats se joignent ensuite à cette convention, on aura au moins réussi à endiguer cette épidémie de la torture qui s'est étendue de manière effrayante au cours des dernières décennies». Già in tale sede, evoca l'esperienza della Croce Rossa internazionale: «[L]a CroixRouge, elle-même, qui a obtenu il y a 100 ans en faveur des blessés et des prisonniers de guerre des résultats si remarquables qu'il n'est presque pas besoin actuellement d'évoquer leurs droits, se trouve maintenant impuissante à étendre sa protection aux victimes des guerres civiles et des régimes policiers. En effet, sur les 106 Etats qui adhèrent aux Conventions actuelles de la Croix-Rouge, la très grande majorité ne veut à aucun prix que l'on mette le nez dans ses prisons» (ivi, p. 43).

Nell'articolo del 1976 Gautier spiega come «gruppi [...] coraggiosi [...] come Amnesty International» abbiano «compreso che bisognerebbe innanzitutto allertare l'opinione

pubblica internazionale, ottenendo su questo punto risultati insperati» tra cui «la disapprovazione [...] divenuta unanime, ma» anche il fatto che «molti prigionieri» siano «stati liberati e le condizioni di detenzione» siano «talvolta migliorate». Ma non basta: «se si vuole contenere l'evoluzione della tortura, quindi ridurre la presa, devono essere compiuti sforzi per creare i contesti istituzionali o, se si preferisce, i mezzi legali che permettano di combatterla a livello internazionale». Quindi occorre integrare l'azione della società civile organizzata attraverso la creazione di una prima istituzione internazionale con poteri di visita regolare nei luoghi di privazione della libertà. «Sapendo [...] che le ore e i giorni che seguono all'arresto sono i più pericolosi per il detenuto, non si può che auspicare al tempo stesso la creazione di un sistema che consenta un'azione immediata e anche preventiva: l'esistenza di un controllo permanente da parte di una commissione autorizzata a visitare i luoghi di detenzione e persino le stazioni di polizia in qualsiasi momento e senza previo avviso». Gautier trae ispirazione dai «diritti di visita [...] che la Grecia dei Colonnelli, all'epoca preoccupata per lo scandalo suscitato dal racconto di numerosi casi di tortura avvenuti sul suo territorio, riteneva ancora eccezionali e, minacciata di essere esclusa dal Consiglio d'Europa, li concesse ai delegati della Croce Rossa internazionale ai sensi di un accordo firmato nel 1969. Durante la breve durata della sua applicazione, quest'accordo ha portato a un netto miglioramento nella sorte dei reclusi. Purtroppo, la Grecia, obbligata nel frattempo a lasciare il Consiglio d'Europa, non rinnovò l'accordo alla fine del primo anno e le torture ripresero con rinnovato vigore» (cfr. J.-J. GAUTIER, *Una diversa arma*, cit., p. 269).

In effetti, vi era anche un altro precedente conferente, sempre connesso all'*International Committee of the Red Cross*: i suoi delegati, ai sensi dell'art. 126 della terza Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, avevano – rispetto a tale categoria di persone private della libertà – poteri di visita e di colloquio riservato al fine di prevenire possibili maltrattamenti. Segnatamente, la disposizione in questione stabilisce che: «[r]epresentatives or delegates of the Protecting Powers shall have permission to go to all places where prisoners of war may be, particularly to places of internment, imprisonment and labour, and shall have access to all premises occupied by prisoners of war; they shall also be allowed to go to the places of departure, passage and arrival of prisoners who are being transferred. They shall be able to interview the prisoners, and in particular the prisoners' representatives, without witnesses, either personally or through an interpreter. Representatives and delegates of the Protecting Powers shall have full liberty to select the places they wish to visit. The duration and frequency of these visits shall not be restricted. Visits may not be prohibited except for reasons of imperative military necessity, and then only as an exceptional and temporary measure. The Detaining Power and the Power on which the said prisoners of war depend may agree, if necessary, that compatriots of these prisoners of war be permitted to participate in the visits. The delegates of the International Committee of the Red Cross shall enjoy the same prerogatives. The appointment of such delegates shall be submitted to the approval of the Power detaining the prisoners of war to be visited» (si veda l'art. 126, *Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War of 12 August 1949*).

Questo è il quadro che Gautier ha di fronte quando si domanda «[p]erché non immaginare una convenzione internazionale che, dopo aver definito i diritti dei detenuti, così come già risultano da numerosi testi delle Nazioni Unite, attribuisca a una commissione imparziale un diritto di visita dello stesso ordine, unitamente alla possibilità per la commissione di pubblicare i risultati delle sue indagini, di adottare misure di emergenza e persino di portare gli Stati o i funzionari colpevoli davanti a un tribunale internazionale?». Il

banchiere ginevrino, cui certamente non faceva difetto il senso di realtà, auspica poi che un Comitato del genere nasca attraverso l'adozione di una Convenzione internazionale condivisa da un gruppo non troppo numeroso di Stati, meglio se dotati di ordinamenti giuridici non troppo dissimili. Infatti, dal momento che la Convenzione in questione dovrebbe istituire un nuovo Comitato con caratteristiche inedite, meno sono gli Stati al tavolo, minore il bisogno di avvicinare posizioni distanti e quello, conseguente, di addivenire a soluzioni compromissorie responsabili di diluire i poteri da conferire: «solo una convenzione che raggruppi in origine un numero molto ristretto di Paesi potrà offrire un rigore sufficiente per farne uno strumento utile e un modello di sviluppo futuro» (cfr. J.-J. GAUTIER, *Una diversa arma*, cit., p. 270 ss.).

L'idea di un nuovo paradigma, quello preventivo della tortura, necessita poi di un'opera di sensibilizzazione della comunità internazionale. Ed è a questo scopo che Gautier pensa alle risorse distillabili dalla società civile, costituendo un'associazione finalizzata a questo scopo. Fondata nel 1977 come *Comité suisse contre la torture*, assume poi la denominazione attuale di *Associazione per la prevenzione della tortura* (APT) che «si propone di ridurre i rischi di tortura e maltrattamenti attraverso la promozione di misure pratiche come il monitoraggio dei luoghi di detenzione, l'implementazione di garanzie e la protezione delle persone detenute in situazioni di vulnerabilità» (si veda *Prefazione*, in A. ALBANO, A. DIONISI, traduzione in italiano (a cura di), *Principi sull'intervista efficace per indagini e per raccolta di informazioni*, Roma, 2025 rinvenibile in www.garantenazionaleprivatiliberta.it).

L'azione di *advocacy* e di *lobbying* di APT gioca un ruolo molto importante nella predisposizione di un sistema regionale di prevenzione della tortura e poi, una volta radicato, nell'estensione e nello sviluppo di tale modello al contesto globale.

È così che nasce la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CEPT) del 26 novembre 1987, entrata in vigore il 1° febbraio del 1989. La CEPT prevede l'istituzione del CPT che, oltre a dare corpo al modello pensato da Gautier, rappresenta anche il primo meccanismo preventivo della tortura e l'archetipo dei successivi.

Ed è così che, dopo lunghi lavori di concertazione (cfr. R. TURRINI VITA, *Il protocollo addizionale alla Convenzione ONU contro la tortura*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2002, n. 1-2, p. 35 ss.), il “sistema CPT” viene riproposto su scala globale, attraverso l'adozione e l'implementazione del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura. Il “sistema OPCAT”, rispetto a quello predisposto dalla CEPT, si trova a dover risolvere il problema d'un numero molto maggiore di luoghi di privazione della libertà da monitorare perché, mentre i Paesi del Consiglio d'Europa non arrivano a 50, quelli potenzialmente aderenti al Protocollo ONU sono molti di più e sparsi per il globo. E siccome i Meccanismi preventivi della tortura sostanzialmente sono «sistemi indipendenti (l'indipendenza è intesa principalmente come autonomia dai Governi perché in genere sono gli esecutivi a gestire l'esecuzione delle misure privative della libertà) di visita e controllo regolare di tutti i luoghi e contesti di privazione della libertà, *de iure* e *de facto* a partire dalle carceri, ma non solo» (così A. ALBANO, *La pioggia prima che cada*, in A. ALBANO, D. DE ROBERT, M. PALMA (a cura di), *Nelle mani altrui*, Da dove, vol. n. 4 - Quaderno del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Roma, 2022, p. 288), la regolarità delle visite a livello ONU può essere assicurata solo attraverso un'azione combinata e integrata. L'OPCAT risolve l'*impasse* affiancando al Sottocomitato per la prevenzione della tortura (SPT) – equivalente, perlomeno nelle aspettative, del CPT su scala globale – tanti Meccanismi nazionali di prevenzione (NPMs, acronimo dell'inglese *National preventive mechanisms*) quanti sono i Paesi

aderenti al Protocollo. L'SPT è competente su tutti i luoghi di privazione della libertà di tutti i Paesi che abbiano ratificato l'OPCAT, gli NPM su quelli del Paese che li designa. Sull'evoluzione del sistema di prevenzione della tortura inaugurato con la CEPT e proseguito con l'OPCAT nonché sull'esperienza dell'NPM italiano, ci si permette di rinviare a M. PALMA, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in Rivista della Corte dei Conti - Quaderno n. 1/2022 - Le Autorità Amministrative Indipendenti, pp. 149 ss. nonché A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL). Prima parte*, cit., pp. 1161 ss. e *Seconda parte*, in *Studium iuris*, 2021, n. 11, pp. 1299 ss.

3. Conclusioni

Ora è un po' più chiaro il significativo contributo che la società civile ha offerto allo sviluppo di questa singolare categoria di Istituzioni che si propongono di prevenire la tortura e i gravi maltrattamenti nei luoghi di privazione della libertà attraverso l'individuazione di criticità e la conseguente formulazione di raccomandazioni miranti a correggere quelle stesse situazioni problematiche.

Come è stato autorevolmente osservato, «[i]n the most significant experiences of establishment of NPMs, the role of civil society is crucial: in many cases, the national machinery is nothing but an offshoot, with powers and resources, of previous experiences by local groups and NGOs and also movements that have arisen around the monitoring of custody. In these experiences – certainly not in all, but in those where independence from government is fully respected – we can see a renewed social protagonism that brings this new body to life as an enhancement to what the territory has already expressed, now finding new power of access as a more solid interlocutor both with institutions and with society. The years to come will show the effectiveness of the system introduced, but the institution itself can already be seen to have given visibility to issues previously confined within the limits of whatever field of action and interest an association could assemble around itself» (cfr. M. PALMA, *The Possible Contribution of International Civil Society to the Protection of Human Rights*, in A. Cassese (edited by), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012, p. 85 ss.

Nella cultura e nella lingua sami – popolo nomade, che si muove nell'artico tra Norvegia, Svezia, Finlandia e Russia – gli sciamani sono chiamati anche “tessitori di vento” perché sono ritenuti capaci di influenzare il tempo meteorologico (cfr. E. CAU, *Non chiamiamola Lapponia*, con Valentina Tamborra, *Globo*, in www.ilpost.it/podcasts/globo/non-chiamiamola-lapponia-con-valentina-tamborra, 25 dicembre 2024; v. anche V. TAMBORRA, *I nascosti*, minimum fax, Roma, 2024, p. 45). L'espressione di grande bellezza richiama il potere dei Meccanismi preventivi della tortura di incidere evolutivamente sulle prassi applicative, in un modo che a qualcuno, talvolta, pare quasi stregonesco, secondo una sensibilità che tradisce la poca familiarità con gli sfondi di *soft law*.

Sull'incisività dell'azione del CPT vi è una certa convergenza di vedute (cfr. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 183). Sull'effettività del “sistema OPCAT” in generale e dell'NPM italiano in particolare, stiamo cercando di farci un'idea, necessariamente basata *in primis* sulla qualità dei materiali pubblicati. Una ricerca del 2016 metteva in risalto alcuni positivi risultati (cfr. R. CARVER, L. HANDLEY, *Does Torture Prevention Work?* Liverpool University Press, Liverpool, 2016). Un articolo del

2023 sottolineava l'efficacia dei primi sette anni di mandato del Garante (cfr. R. DE VITO, *Relazione al Parlamento 2023: i «sette anni in Tibet» del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it/articolo/commento-rel-garante, 20 giugno 2023). Quel che è certo è l'importanza in sé di aprire ad occhi esterni la realtà chiusa di istituzioni opache. La possibilità di andare a vedere cosa succede nei luoghi di privazione della libertà, dandone poi pubblicamente conto, da parte di un controllore istituzionale indipendente è tanto importante per la prevenzione della tortura quanto il contraddittorio nel processo accusatorio. Il principio «dell'accusa [...] muove dall'idea che gli individui abbiano una dignità intrinseca e non debbano essere trattati come mezzi» e implica il contraddittorio. Franco Cordero lo rende incisivamente attraverso l'affermazione secondo cui «[u]n dialogo che ha per posta la pena, tende ad assumere la forma naturale del contraddittorio: se la contraddizione non ci fosse, bisognerebbe procurarla artificialmente» (così F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 4^a ed., 1977, p. 3 ss. nonché 19 ss.).

E su questi sfondi in cui si muovono i nostri “tessitori di vento”, la società civile organizzata – da Londra a Ginevra, da Padova a Roma – ha giocato un ruolo di primissimo piano che è bene mantenga.

ALESSANDRO ALBANO