

VINCENZO LORUBBIO

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID: il caso italiano come esempio di coordinamento virtuoso (e di interrogativi irrisolti)**

Abstract: *This paper focuses on the role played and practices adopted by the “European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” (CPT) during the pandemic. In this period, CPT had to adapt its functioning due to severe travel restrictions, but nevertheless managed to successfully fulfil its mandate, by formalising also ten “Principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic” in March 2020. Starting from these principles, and with reference to the Italian context, we also intend to investigate whether and how CPT pandemic practices have affected prisoners' rights. Our analysis will also concern the role and function of the “National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty”. In Italy, this institutional body acts also as “National Preventive Mechanisms (NPMs)”, in accordance with The Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture.*

Keywords: Council of Europe; European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT); National Preventive Mechanisms (NPMs); Prisoners' rights; Vulnerable Persons.

1. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa. Breve storia e funzionamento.

Il 28 settembre 1983 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa adottò una Raccomandazione specifica sulla protezione dei detenuti dalla tortura e da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹, nella quale raccomandava al Comitato dei

* Una versione più sintetica del presente saggio è stata pubblicata all'interno del volume a cura di L. Bartolucci - L. Di Majo, *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

¹ CoE, Raccomandazione 971 (1983). Per un approfondimento relativo al contesto storico e alle conseguenze di questa raccomandazione si rinvia, su tutti, a R. MORGAN, M. EVANS, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the prevention of torture*, Strasbourg, 2002, p. 223 e ss.

Ministri di adottare il progetto di “Convenzione europea sulla protezione dei detenuti dalla tortura e da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti”².

Dopo quattro anni di lavori preparatori, il 26 giugno 1987, il Comitato dei Ministri approva definitivamente il testo della Convenzione che veniva aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 26 novembre 1987 ed entrava, infine, in vigore il 1° febbraio 1989³.

A differenza di altri trattati posti a tutela dei diritti umani, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura non aveva come obiettivo quello di stabilire nuove norme: la stessa infatti, era stata concepita unicamente per introdurre una procedura tesa a rafforzare, con mezzi non giudiziari di natura preventiva, la realizzazione dell'obbligo contenuto all'articolo 3 della CEDU - vale a dire che nessun essere umano può essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti⁴ - affiancando e completando, in tal modo, le attività giudiziarie della Corte europea dei diritti dell'uomo. A tal fine, la Convenzione istituiva un apposito organo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (d'ora in avanti CPT) con l'obiettivo di esaminare, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private della libertà personale, allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione⁵. Il CPT, composto da esperti indipendenti⁶ (selezionati tra giuristi, magistrati, esperti in ambito penitenziario, medici, psichiatri, ecc.), esercita il proprio compito tramite un sistema articolato di visite nei luoghi di detenzione dei diversi Stati: ogni visita viene effettuata da una delegazione, composta da almeno due membri del CPT e da membri del

² Cfr. Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, *Rapporto esplicativo*, Introduzione, 1.1.

³ La Convenzione sulla tortura verrà emendata tramite integrazioni introdotte agli articoli 5, 12, 18, 19, 20 e 23 dal Protocollo n. 1 e dal Protocollo n. 2 alla Convenzione, adottati entrambi il 4 novembre 1993 ed entrati in vigore il 1° marzo 2002. La Convenzione è stata ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. In merito alla storia, le origini e le caratteristiche peculiari di questo strumento normativo si rinvia, su tutti, a A. CASSESE, *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture*, in *American Journal of International Law*, 1, 1989, pp. 128-153.

⁴ Dal Preambolo della Convenzione.

⁵ Art. 1, Convenzione europea per la prevenzione della tortura.

⁶ L'art. 5 co. 1 della Convenzione afferma che «i membri del Comitato sono eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a maggioranza assoluta dei voti su una lista di nomi elaborata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa», mentre il co. 3 specifica che gli stessi «sono eletti per un periodo di quattro anni. Essi possono essere rieletti due volte».

personale del Segretariato del Comitato, nonché, laddove necessario, da altri esperti e da interpreti⁷. Inoltre, le delegazioni del CPT, ai sensi dell'art. 7, possono effettuare oltre che visite periodiche (che si svolgono in media una volta ogni quattro anni), anche visite *ad hoc*, ogni qualvolta lo ritengano necessario. Dal punto di vista operativo, tuttavia, il Comitato è tenuto ad avvertire lo Stato interessato, tramite formale notifica, in merito all'intenzione di organizzare la visita: dopo tale notifica, la delegazione può recarsi, senza ulteriori giustificazioni, in qualsiasi luogo del Paese dove siano presenti soggetti a qualsiasi titolo privati della libertà personale⁸.

Dalla sua istituzione, i membri specializzati del CPT hanno visitato diverse migliaia di luoghi, tra cui penitenziari, stazioni di polizia, centri di detenzione amministrativa per stranieri, ospedali psichiatrici e altri luoghi di detenzione in tutta Europa, monitorando le condizioni di vita (ad es. igiene, fornitura di cibo e bevande, assistenza sanitaria, ecc.) delle persone detenute, in seguito alle quali hanno provveduto alla pubblicazione di rapporti generali, atti a suggerire miglioramenti e a fissare opportuni standard⁹.

È stato sottolineato come questo organismo abbia determinato profonde e importanti incursioni nelle giurisdizioni degli Stati, innanzitutto avendo la possibilità di entrare liberamente in luoghi che, in precedenza, erano sempre stati considerati come veri e propri “*sancta sanctorum*”¹⁰ e, in secondo luogo, fornendo raccomandazioni molto specifiche, che spaziano dalle questioni legislative a quelle giudiziarie e amministrative, contribuendo, in tal modo, ad un miglioramento generale delle condizioni di vita delle persone private della libertà personale nel contesto europeo.

È appena il caso di segnalare che la possibilità di effettuare visite nei luoghi di detenzione non costituisce una prerogativa esclusiva del CPT, essendo stata in seguito attribuita, in ambito ONU, anche al Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o

⁷Per un inquadramento completo, esaustivo ed aggiornato su ruolo, funzionamento e prassi applicativa del CPT, si rinvia, su tutti, a C. BICKNELL - M. EVANS - R. MORGAN, *Preventing torture in Europe*, Strasburgo, 2018.

⁸ Cfr. Art. 8 Convenzione.

⁹ Annualmente il CPT pubblica un rapporto annuale che documenta nel dettaglio tutte le visite svolte, i traguardi raggiunti e gli obiettivi da perseguire nei differenti Stati. Ad oggi sono stati pubblicati 30 Annual Reports, tutti reperibili su <https://www.coe.int/it/web/cpt/annual-reports>.

¹⁰ H. G. SCHERMERS – N. M. BLOKKER, a cura di, *International Institutional Law. Unity within Diversity*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2011, p. 898.

trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora in avanti STP)¹¹, sebbene con un impatto e un'incidenza meno rilevante di quella raggiunta dal Comitato del Consiglio d'Europa¹².

2. *Il ruolo e la prassi del CPT durante la pandemia da COVID-19.*

Date tali premesse, appare auto evidente come la prassi ordinaria del CPT, caratterizzata da un sistema di visite che prevedeva una serie di ispezioni, verifiche, interviste, consultazioni e dialoghi rigorosamente presenziali da parte delle delegazioni, sia stata totalmente stravolta durante i primi mesi del 2020, a causa dell'insorgenza e della repentina diffusione della pandemia da COVID-19.

Infatti, quando la crisi sanitaria ha colpito l'Europa, il CPT aveva pianificato alcune delle sue visite periodiche e *ad hoc* previste per la primavera del 2020, tutte forzatamente annullate, circostanza che ha determinato un conseguente immediato ripensamento della propria prassi ordinaria¹³. Dal punto di vista strettamente operativo, il CPT nel 2020 ha, comunque, svolto tre riunioni plenarie (con un totale di 15 *reports* presentati¹⁴), durante le quali ha potuto sperimentare altrettante differenti modalità di lavoro: infatti, la plenaria di marzo si è svolta in modalità presenziale prima del *lockdown* (dal 2 al 6 marzo)¹⁵; la

¹¹ Introdotta dall'art. 2 dal Protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 ed entrato in vigore il 22 giugno 2006.

¹² In merito alle analogie e alle differenze tra i due sistemi di visita di ambito regionale e onusiano si rinvia, da ultimo, a M. D. EVANS, *The Prevention of Torture*, in M. D. EVANS -J. MODVIG, a cura di, *Research Handbook on Torture. Legal and Medical Perspectives on Prohibition and Prevention*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 258-287.

¹³ Il CPT era riuscito a portare a termine a metà marzo unicamente il programma di una visita ad hoc di reazione rapida in Grecia, nel quale richiedeva al Paese ellenico di modificare definitivamente il proprio approccio relativamente alla detenzione dei migranti. Cfr. Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020, su <https://rm.coe.int/1680a06a86>.

¹⁴ Di cui 5 durante la plenaria di Marzo, 6 a Luglio, 4 a novembre.

¹⁵ Pubblicati n. 1 report di visita periodica in Irlanda (settembre/ottobre 2019) e n. 3 report di visite ad hoc in Polonia (settembre 2019), Federazione russa (ottobre 2019) e Regno Unito (ottobre 2019).

seconda, invece, si è svolta in modalità mista, presenza-videoconferenza (dal 30 giugno al 3 luglio)¹⁶; infine, la terza (dal 30 al 6 novembre), interamente in videoconferenza¹⁷.

Ad ogni modo, come vedremo e come è stato opportunamente sottolineato, i differenti *format* delle riunioni non hanno impedito al CPT di continuare a coordinare in maniera adeguata il proprio lavoro e di assolvere effettivamente ed efficacemente il proprio mandato¹⁸.

Tale asserzione trova riscontro, innanzitutto, in una rinnovata capacità di coordinamento mostrata dal CPT in relazione alle altre Istituzioni che si occupano, a livello internazionale, di prevenzione della tortura e, soprattutto, al premenzionato SPT. A tal riguardo, il presidente e il vicesegretario esecutivo del CPT hanno partecipato alla riunione plenaria dell'SPT svoltasi in video conferenza a metà giugno¹⁹, nella quale sono state poste le basi per l'elaborazione di una dichiarazione congiunta da parte dei presidenti dei due comitati internazionali, rilasciata il 26 giugno, giornata internazionale a sostegno delle vittime della tortura²⁰: all'interno di questa, viene enfatizzata la natura assoluta della proibizione della tortura anche durante la crisi pandemica, e la preminente importanza della cooperazione tra i diversi organismi impegnati nella prevenzione a livello globale, regionale e nazionale²¹.

Ma è proprio in relazione al rapporto con gli Stati membri che l'operato del CPT ha mostrato le migliori capacità di adattamento, senza ridurre il proprio impatto in termini di incisività. Infatti, già il 20 marzo 2020, in maniera assolutamente tempestiva²², il CPT sarà il primo organo in seno al Consiglio d'Europa ad emanare un documento di natura

¹⁶ Pubblicati n. 4 report di visite periodiche in Armenia (dicembre 2019), Francia (dicembre 2019), Macedonia del Nord (dicembre 2019) e Repubblica di Moldova (gennaio/febbraio 2020) e n. 2 report di visite ad hoc in Portogallo (dicembre 2019) e in Grecia (marzo 2020).

¹⁷ Pubblicati n. 5 report di visite ad hoc in Francia (luglio 2020), Bulgaria (agosto 2020), Croazia (agosto 2020), Ucraina (agosto 2020) e Malta (settembre 2020).

¹⁸ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, Strasbourg, 2021, p. 11.

¹⁹ La "44th SPT online session" (14 -18 giugno 2021) si è svolta in forma riservata.

²⁰ International Day in Support of Victims of Torture – "European and UN anti-torture bodies emphasise the absolute nature of the prohibition of torture and other forms of ill-treatment", 26 June 2021, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26003&LangID=E>

²¹ *Ibidem*.

²² Si pensi che le misure del primo confinamento (c.d. *lockdown*) dovute al COVID-19 erano state introdotte in Italia il 9 marzo, in Spagna il 14 marzo, in Francia il 17 marzo e in Germania e Regno Unito il 23 marzo.

sostanziale relativo alla pandemia²³. Si trattava di una dichiarazione contenente dieci “Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell’ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)”: in questo documento, il CPT, pur riconoscendo l’assoluta necessità che gli Stati intraprendessero un’azione decisa per combattere il Covid-19, e comprendendo la sfida specifica che avrebbe dovuto affrontare il personale impiegato nei diversi luoghi di detenzione, sottolineava, con altrettanta fermezza, che, anche durante l’emergenza, le misure di protezione «must never result in inhuman or degrading treatment of persons deprived of their liberty»²⁴.

I principi cardini che avrebbero dovuto orientare l’azione degli Stati sono così sintetizzabili: 1) Prendere tutte le misure possibili per proteggere la salute e la sicurezza; 2) Rispettare le linee guida OMS sulla lotta contro la pandemia; 3) Tutelare, supportare e formare adeguatamente il personale; 4) Porre in essere misure restrittive che siano legittime, proporzionate e rispettose della dignità umana; 5) Ricorrere a forme alternative alla detenzione; 6) Porre attenzione specifica per le persone in particolare condizione di vulnerabilità; 7) Mantenere un livello della qualità della vita adeguato; 8) Accompagnare adeguatamente i soggetti in stato di isolamento; 9) Proibire qualsiasi forma di maltrattamento o abuso; 10) Mantenere elevato il livello di monitoraggio e controllo²⁵.

La dichiarazione è stata resa disponibile in 26 lingue e inviata a tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa, con la richiesta di trasmetterla a tutte le autorità governative e di altro tipo responsabili di gestire la situazione delle persone private della libertà; agli Stati membri è stato, inoltre, chiesto di fornire informazioni dettagliate sulle misure effettivamente adottate dalle autorità competenti²⁶.

²³ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit. p. 5.

²⁴ CoE, CPT/Inf(2020)13 “Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic”, 20 march 2020, su <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.

²⁵ In Italia, il Garante per i detenuti si è occupato di elaborare la traduzione della Dichiarazione dei principi del CPT, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG7798&modelId=10019. La divulgazione del decalogo per punti sintetici in Italia è stata, invece, elaborata da CAMMINO – Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni ed è su <https://www.cammino.org/pronto-il-nuovo-decalogo-di-cammino-per-i-detenuti-nel-periodo-covid-19/>.

²⁶ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit., p. 5.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

La stessa Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa enfatizzerà il documento del CPT, soprattutto in relazione alla tutela dei detenuti più vulnerabili, tra cui la stessa segnala le persone in condizioni di salute precaria o anziane, le persone con disabilità, le donne incinte e i minorenni, rispetto ai quali è necessario porre particolare attenzione, e, inoltre, anche quei soggetti detenuti in totale violazione degli standard dei diritti umani, ovvero i difensori dei diritti umani, gli attivisti e i giornalisti, rispetto ai quali la Commissaria richiederà, tra l'altro, l'immediato rilascio²⁷.

Infine, il documento del CPT sarà richiamato anche dalla Segretaria generale del Consiglio d'Europa, la quale ribadirà, all'interno di un *vademecum* rivolto agli Stati, l'importanza della dichiarazione di principi, specificando come gli stessi debbano applicarsi in tutti i luoghi di detenzione ordinaria, così come nelle diverse strutture istituite appositamente per l'effettuazione della quarantena, esprimendo anche la necessità di proteggere il personale che lavora in queste istituzioni; inoltre, perché gli stessi vengano adeguatamente implementati, sarebbe indispensabile garantire l'accesso continuo alle strutture di detenzione da parte di organismi nazionali di controllo indipendenti²⁸.

A riprova del carattere non meramente formale dell'azione "da remoto" del Comitato, a quattro mesi dalla Dichiarazione contenente i dieci principi, il CPT emanerà un nuovo documento di *follow up* con il quale, dopo aver ottenuto dai diversi Paesi il resoconto richiesto, esprime il suo apprezzamento in relazione all'operato della maggioranza degli Stati, in grado di adottare provvedimenti volti a preservare le persone private della libertà dai possibili contagi e, al contempo, di introdurre misure atte a compensare le restrizioni imposte per ragioni di salute pubblica²⁹.

Nel documento si sottolinea con particolare favore l'avvenuto maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione che avevano, di fatto, consentito la riduzione del

²⁷ Cfr. CoE - Commissioner for Human Rights Commissioner for Human Rights, *COVID-19 pandemic: urgent steps are needed to protect the rights of prisoners in Europe*, 6 April 2020.

²⁸ Cfr. CoE, Information Documents - SG/Inf(2020)11 *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7 April 2020, p. 5.

²⁹ Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21 "Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic", 9 July 2020.

fenomeno del sovraffollamento carcerario, come pure alle misure adottate al fine di facilitare i contatti con il mondo esterno, come l'accesso alle videochiamate via internet o la concessione di una maggiore durata dei colloqui telefonici³⁰.

Il Comitato ha, inoltre, enfatizzato il compito degli organismi statali che svolgono il ruolo di “Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)”³¹ i quali, in numerosi Paesi del Consiglio d'Europa, hanno ripreso, non appena si è resa possibile, l'effettuazione dei sopralluoghi dei luoghi privazione della libertà³², rendendo il più possibile effettive le attività di monitoraggio e, di conseguenza, quelle di prevenzione dei possibili casi di tortura o di trattamenti inumani e degradanti.

Infine, lo stesso CPT è riuscito, nell'anno solare 2020, ad effettuare ben quattordici sopralluoghi (dodici da luglio a dicembre) all'interno degli Stati membri, di cui sei rientranti nel programma di “visite periodiche” già precedentemente stabilito (e più precisamente in Azerbaigian, Finlandia, Germania, Repubblica di Moldavia, Monaco e Spagna) e altre otto “visite ad hoc” che il Comitato ha ritenuto essenziali a causa di specifiche circostanze (in Bulgaria, Croazia, Grecia, Malta, Macedonia del Nord, Ucraina, Kosovo e Francia)³³.

Per tali ragioni si può concludere che l'attività del Comitato non si è mai, di fatto, arrestata durante la pandemia, essendosi estrinsecata, nei primissimi mesi dell'anno, da remoto (sia tramite le due importanti dichiarazioni di marzo e luglio, sia tramite le attività svoltesi in videoconferenza e sopra documentate) e, durante la seconda parte dello stesso, tramite il ritorno alle attività di missione presenziale.

3. Gli effetti del decalogo del CPT in Italia e il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Cfr. *Infra*, vedi nota 40.

³² Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21, cit., p. 2.

³³ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit., appendix 7.

Descritta la prassi adottata dal CPT durante la pandemia, è interessante verificare se e come le indicazioni del Comitato del Consiglio d'Europa siano state recepite a livello domestico da un Paese come l'Italia, tra l'altro non direttamente attenzionato tramite una visita durante l'anno solare 2020, focalizzando l'ambito di indagine sull'attività del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale (d'ora in avanti GNPL)³⁴.

È necessario, tuttavia, preliminarmente inquadrare la genesi e i presupposti situati alla base dell'introduzione nel nostro ordinamento di questa specifica Autorità di garanzia.

Il GNPL veniva, infatti, istituito nel 2014³⁵, avendo tra i suoi principali compiti quello di vigilare affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti ad altre forme di limitazione della libertà personale venisse attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia³⁶, con la possibilità di visitare, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari e tutti gli altri luoghi dove si trovano persone sottoposte a limitazione di libertà personale³⁷.

Non è questa la sede per approfondire nel dettaglio la struttura e il funzionamento del GNPL³⁸, ai nostri fini, tuttavia, è rilevante sottolineare che, nel 2014, il Garante è stato indicato dal Governo come "Meccanismo nazionale di prevenzione" (Npm) ai sensi

³⁴ L'Italia aveva ricevuto la visita periodica del CPT, esattamente un anno prima insorgere della pandemia, ovvero dal 12 al 22 marzo 2019, mentre il report è stato reso pubblico a gennaio 2020. Cfr. CPT/Inf (2020) 2, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 March 2019, Strasbourg, 22.01.2020, su <https://rm.coe.int/16809986b4>.

³⁵ Introdotto normativamente dall'art. 7 del D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 10.

³⁶ *Ibidem*, Art. 7 co. 5 lett. a).

³⁷ *Ibidem*, Art. 7 co. 5 lett. b).

³⁸ In merito alla struttura e al ruolo del GNPL in Italia, anche in rapporto al diritto internazionale, si rinvia a L. MANCA, *Il Garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà. Alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *Federalismi.it* (Focus Human Rights), 3, 2016. Sul punto, v. anche D. BERTACCINI – D. BRUNO, Bologna, Bononia University Press, 2018. Con specifico riferimento all'azione del GNPL durante la pandemia, v. C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, in «*Rivista AIC*», 4, 2020, pp. 11-39.

dell'art. 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT)³⁹, andando così a colmare un *gap* internazionale che si protraeva da diversi anni⁴⁰.

Tuttavia, se dal punto di vista strettamente normativo l'istituzione del Garante si configura come un adempimento di un obbligo di diritto internazionale pattizio di matrice onusiana, in realtà, dal punto di vista politico e pratico, l'accelerazione della sua istituzione si deve soprattutto alla pressione proveniente dall'ambito del Consiglio d'Europa, che, proprio tramite i *general reports* del CPT, ha riconosciuto la grande rilevanza dei "meccanismi nazionali di prevenzione" e sollecitato con essi strette forme di collaborazione⁴¹.

Il forte legame con il contesto regionale europeo è stato, inoltre, ribadito in una recente relazione del GNPL dinanzi al Parlamento, durante la quale il Garante, in riferimento alla propria configurazione giuridica, chiarisce come la propria natura non possa essere

³⁹ Che statuisce: «Each State Party shall set up, designate or maintain at the domestic level one or several visiting bodies for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (hereinafter referred to as the national preventive mechanism) ». Il protocollo è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione A/RES/57/199 il 18 dicembre 2002 ed è entrato in vigore il 22 giugno 2006. Il Protocollo verrà ratificato in Italia con la l. 9 novembre 2012, n. 195, mentre l'effettiva entrata in vigore avverrà il 3 maggio 2013 (un mese dopo il deposito dello strumento di ratifica, datato 3 aprile 2013). Per un approfondimento essenziale ma efficace, relativo al il sistema dei NPM e alle modalità di coordinamento tra il livello statale e quello internazionale v. OHCHR, *Preventing Torture*, New York-Geneve, 2018, pp.14-36.

⁴⁰ La notifica all'Alto commissariato ONU per i diritti umani relativa all'attribuzione delle funzioni di Npm al Garante, avverrà il 25 aprile 2014, quindi a quasi un anno dall'entrata in vigore dell'OPCAT in Italia, indicato come tempo massimo per la configurazione del Meccanismo dall'art. 17 del Protocollo, ma tramite una modalità assolutamente irrituale, ovvero l'invio di una nota diplomatica. Per un approfondimento si rinvia a A. ALBANO, *Funzioni di prevenzione dei garanti delle persone private della libertà personale. La rete nazionale e NPM*, 27.06.2018, in <https://garantedetenuti.consiglio.puglia.it/-/il-sistema-npm-italiano-di-alessandro-albano.-responsabile-relazioni-nazionali-internazionali-e-studi-del-garante-nazionale>.

⁴¹ Cfr. GPT/Inf (2012) 25, p. 29 in cui il CPT afferma che: «The NPMs are natural partners for the CPT. In fact, the effectiveness of efforts to assist States in Europe to prevent torture and other forms of ill-treatment will in future depend to a large extent on the quality of the interaction between the Committee and these mechanisms. Come sottolineano opportunamente C. BICKNELL- M. EVANS, *Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks* in T. DAEMS- L. ROBERT, a cura di, *Europe in Prisons Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, Cham, Macmillan, 2017, pp. 25-26: «What is clear is that the CPT now recognizes the NPM's as a significant force in torture prevention in the Council of Europe area and is seeking to develop its practical engagement with NPMs to a degree which now far outstrips the levels of its engagement with the SPT, and the capacity of the SPT to engage with the NPMs.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

ascritta a quella di «Garante dei soli 'detenuti'»⁴² e neanche a quella di «un meccanismo ispettivo, perché [esso], invece, ha natura prevalente di organismo indipendente di monitoraggio regolare, e quindi preventivo, rispetto all'articolo 3 della CEDU [...]»⁴³.

Chiarito il legame esistente tra il CPT e il GNPL, risulta adesso interessante verificare se e come, nelle prassi adottate durante la pandemia, il meccanismo di prevenzione domestico abbia attuato, e in che misura, le indicazioni provenienti dal Comitato europeo e se, come richiesto dal CPT, lo Stato italiano abbia realmente «continuato a garantire l'accesso degli organi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale»⁴⁴.

Tale verifica, inoltre, appare ancor più indispensabile alla luce del fatto che durante tutta la durata della pandemia, l'Italia, a differenza di altri Stati, non si è avvalsa della facoltà di esercitare le clausole derogatorie dei diritti umani e, in particolare, di quella prevista dall'art. 15 CEDU (Deroga in caso di stato d'emergenza), motivo per il quale tutti i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – su tutti l'art. 3 - sono rimasti formalmente in vigore per tutta la durata dell'emergenza⁴⁵.

Sin dai giorni immediatamente successivi all'inizio della c.d. "Fase 1" della pandemia in Italia⁴⁶, il GNPL, mostrava da subito una notevole capacità di adattamento e reazione alla nuova situazione, innovando la propria prassi innanzitutto con l'introduzione di un servizio *ex novo* di informazione, in lingua italiana e inglese, denominato "Bollettino - Il Garante nazionale sulla privazione della libertà nei giorni del COVID-19", con

⁴² GNPL, *Relazione al Parlamento 2019*, para. 38, p. 215, su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cfr. CPT/Inf(2020)13, cit., principio n. 10.

⁴⁵ In relazione alla possibilità di esercitare durante la pandemia la facoltà prevista dall'art. 15 CEDU, ovvero la richiesta di deroga ai diritti umani in caso di emergenza, si rinvia, tra gli altri, a E. SOMMARIO, *Misure di contrasto al COVID-19 e diritti umani: una valutazione alla luce dei parametri della Convenzione europea per i diritti umani*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ, *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, pp. 125-128, e alla bibliografia ivi contenuta.

⁴⁶ Il cui inizio coincide con l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 9 marzo 2020 che estende a tutto il territorio nazionale lo stato di c.d. *lockdown*, a cui faceva seguito un ulteriore DPCM dell'11 marzo 2020 che prescriveva l'interruzione di tutte le attività commerciali, fatta eccezione per quelle relative all'approvvigionamento dei beni di prima necessità.

l'obiettivo di rappresentare un quadro – prima quotidiano poi periodico – della situazione di tutti luoghi di privazione della libertà personale in Italia durante la crisi sanitaria⁴⁷.

Nei bollettini, il meccanismo di protezione non solo dava atto in maniera puntuale delle criticità emerse, di volta in volta, nei penitenziari in relazione ai detenuti, ma, come auspicato dal CPT⁴⁸, la sua azione di monitoraggio si estendeva anche alle RSA per anziani⁴⁹, alle residenze per disabili⁵⁰, ai CPR dei migranti⁵¹, alle REMS per le persone autori di reato affetti da disturbi mentali⁵², nonché ai luoghi di restrizione *de facto* legati all'imposizione della quarantena⁵³.

Ed è proprio all'interno di uno dei bollettini⁵⁴ che il GNPL procederà alla traduzione in lingua italiana dei dieci principi del CPT: spiegando puntualmente il contenuto di ciascun principio e sottolineando l'importanza di conformarsi a quanto richiesto da un Organismo «che - è bene ricordarlo - è espressione di un Trattato»⁵⁵, particolare enfasi viene conferita al riconoscimento del «pieno esercizio dei poteri degli organismi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale»⁵⁶. In un successivo bollettino, denominato «Rete internazionale»⁵⁷, inoltre, il Garante, riprendendo l'appello della Commissaria per

⁴⁷ Nel bollettino n.1 si legge “Il Garante nazionale terrà aggiornata questa informazione ogni sera, secondo la linea di trasparenza che questa Istituzione ha sempre seguito”. In realtà i bollettini in totale saranno 35 e il servizio terminerà il 5 giugno 2020.

⁴⁸ Cfr, CPT/Inf(2020)13, Preambolo.

⁴⁹ Es. Bollettino n. 21, 9 aprile 2020.

⁵⁰ Es. Bollettino n. 17, 2 aprile 2020.

⁵¹ Es. Bollettino n. 13, 27 marzo 2020.

⁵² Es. Bollettino n. 35, 5 giugno 2020.

⁵³ Es. Bollettino n. 2, 12 marzo 2020.

⁵⁴ Bollettino n. 9 del 23 marzo 2020, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG7488&modelId=10021

⁵⁵ *Ibidem*. Di seguito il bollettino menziona anche l'importanza delle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità (la cui importanza è sottolineata dallo stesso CPT al principio n. 2) sulla prevenzione e il controllo del virus Covid-19 in carcere e negli altri luoghi di detenzione penale, “*Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prison and other places of detention*” del 15.03.2020, su <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020-produced-by-who/europe>.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Bollettino n. 19 del 6 aprile 2020, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG8105&modelId=10021.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic⁵⁸, rammenta come sia indispensabile che l'attività di visita, tipico degli organi di controllo, non si interrompa proprio in questo particolare periodo, sebbene sia assolutamente necessaria attuarla con i dovuti accorgimenti, nella logica del principio del "non nuocere"⁵⁹.

E la continuità di intenti con il Consiglio d'Europa emergerà anche nell'unico Parere scritto che il GNPL rilascerà durante il 2020, ovvero quello relativo al D.l. 21 ottobre 2020, n. 130⁶⁰, all'interno del quale il Governo aveva decretato su temi dai contenuti molto differenti, (compreso, tra l'altro, proprio il funzionamento dello stesso Garante, a cui si farà accenno più avanti), intervenendo anche con disposizioni in materia di immigrazione: a proposito di queste ultime, facendo presente la necessità di introdurre, in generale, una norma di riordino nel settore, nonché una nuova disciplina sistematica per la detenzione amministrativa, il GNPL rammenta che la mancanza di riconoscimento dello strumento del "reclamo" per i migranti all'interno degli *hotspot* italiani, si pone in contrasto con le richieste più volte avanzate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁶¹.

Ma oltre all'imponente opera di informazione (richiesta esplicitamente dal principio n. 4 del CPT)⁶², e all'attività di sollecitazione e di dialogo con il Governo, nonostante la crisi

⁵⁸ Statement by Council of Europe Commissioner for Human Rights, Dunja Mijatović, su <https://www.coe.int/en/web/portal/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-during-covid-19-crisis>

⁵⁹ Cfr. Bollettino n. 19, cit. In un altro bollettino relativo alla "Rete internazionale", il 24 del 16 aprile 2020, poi, il Garante darà atto anche della Dichiarazione del Commissario ONU per i diritti umani, Michelle Bachelet la quale invita a ritenere assolutamente inderogabili i diritti civili e politici, con particolare attenzione a tutti i gruppi vulnerabili, tra cui tutte le persone private della libertà in luoghi di detenzione, con un'attenzione particolare ai migranti «ad alto rischio di contagio date le loro condizioni di vita e il ridotto accesso ai servizi sanitari» Cfr. Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E>.

⁶⁰ Parere del Garante nazionale sul Decreto-Legge 21 ottobre 2020, n. 130, 5 novembre 2020, su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a4b7703edaea321d90b273c116f1eafd.pdf>

⁶¹ Da ultimo all'interno delle decisioni assunte nell'ambito della procedura di controllo sull'esecuzione della decisione relativa al caso *Khlaifia e altri c. Italia* (Grand Chamber), n. 16483/12, 15/12/2016, è ancora aperta. Cfr. <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Khlaifia%22%5D,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-45851%22%5D%7D>.

⁶² Come è stato infatti notato da C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, cit., 15: «la prima fondamentale misura che è stata

in atto, il GNPL, per il tramite delle proprie diramazioni territoriali, procederà, già a marzo, all'effettuazione delle visite *ad hoc* di due luoghi di detenzione, uno a Roma (nella Casa circondariale "Regina Coeli"), l'altro a Rieti, (Casa circondariale - Nuovo Complesso), al fine di verificare *de visu* la situazione dei penitenziari e le condizioni dei detenuti, in seguito ai gravi fatti di cronaca ivi occorsi con l'insorgere della pandemia⁶³. In totale, nel periodo ricompreso tra il 1.05.2020 e il 30.04.2021, il GNPL riuscirà, infine, a visitare un totale di 93 strutture (divise tra "area penale", "area salute", "area migranti" e "area forze di polizia"), per un totale di 106 visite, di cui 35 visite *ad hoc* e 71 visite effettuate per il tramite dei Garanti territoriali⁶⁴, con i quali il Garante nazionale, durante la pandemia, ha di fatto notevolmente implementato la propria collaborazione⁶⁵. Inoltre, la pandemia, oltre a determinare una rimodulazione del mandato del GNPL dal punto di vista operativo, ha costituito anche l'occasione per una sua ulteriore specificazione dal punto vista formale e sistematico: il Governo italiano, infatti, tramite l'emanazione di un decreto-legge, riguardante, tra l'altro, proprio alcune "modifiche urgenti alla disciplina sul Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale"⁶⁶, ha di fatto agevolato e legittimato ulteriormente l'operato del GNPL. La decretazione d'urgenza⁶⁷, infatti, è stata l'occasione per conferire contorni certi a due aspetti di non secondaria rilevanza, ovvero la designazione all'interno di una norma primaria del Garante quale Npm per l'Italia⁶⁸ e l'attribuzione *de iure* della facoltà (da

adottata dal Garante nazionale è stata quella di garantire ai detenuti, direttamente o tramite la collaborazione con i Garanti locali, un'informazione adeguata e, possibilmente, completa non solo sulle misure di contenimento adottate per prevenire il contagio nelle carceri, ma anche, più in generale, su quanto stava avvenendo nel "mondo esterno" a causa della pandemia da Covid-19»

⁶³ Cfr. Bollettino, n. 11 del 25 marzo 2020.

⁶⁴ Cfr. GNPL, *Relazione al Parlamento 2021*, para. 42, p. 144-148.

⁶⁵ Di questo avviso anche C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, cit., p. 29.

⁶⁶ Art. 13, Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, GU Serie Generale n. 261 del 21-10-2020.

⁶⁷ In seguito, convertita in Legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁶⁸ D.l. 130/2020, Art. 13 co. 1 lett. b). Fino a quel momento l'"investitura" del Garante a Npm era avvenuta solo per il tramite di una nota diplomatica inviata dal Governo al sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura. Sulla vicenda relativa ai ritardi nella designazione del Garante quale Npm, vedi *supra*, nota 41.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

sempre esercitata *de facto*) per il Garante nazionale di delegare i Garanti territoriali per lo svolgimento di specifici compiti, per una durata massima di sei mesi⁶⁹.

Tramite la stessa norma, il Governo, infine, ha prorogato per ulteriori due anni il mandato del Garante, che sarebbe altrimenti terminato nel pieno della crisi pandemica⁷⁰, riconoscendo, in tal modo, il prezioso lavoro fino a quel momento svolto da GNPL e, consentendo la necessaria continuità del monitoraggio dei luoghi di detenzione durante la pandemia, così come sollecitato dal principio n. 10 della Dichiarazione del CPT.

4. *La prassi “emergenziale” internazionale come opportunità di ripensare la prassi “ordinaria” locale.*

Da quanto precede, è di certo possibile trarre alcune conclusioni positive e senz'altro confortanti. Il CPT, infatti, anche durante il periodo pandemico ha svolto un vero e proprio ruolo di “faro” a livello europeo, in relazione alla prevenzione della tortura e di ogni altro trattamento crudele, inumano e degradante, sia in via diretta, tramite la ripresa delle visite, sia in via indiretta, tramite l'attività di raccordo cercato (e trovato) con gli Stati membri – che ha visto nella Dichiarazione dei dieci principi e nel successivo documento di *follow up* il proprio segnale più evidente.

Così come evidente risulta la circostanza relativa alla mai sopita attività del GNPL e all'affermazione della centralità del proprio ruolo istituzionale, in relazione alle attività di prevenzione e monitoraggio dei luoghi di detenzione, per favorire il rispetto dei diritti di tutte le persone private della libertà personale in Italia, ai tempi del COVID-19⁷¹.

Tuttavia, a fronte dei rilievi positivi e di una complessiva buona propensione del Garante nazionale a farsi interprete e veicolo, a livello interno, di quanto proclamato e richiesto

⁶⁹ *Ibidem*, Art. 13 co. 1 lett. c).

⁷⁰ *Ibidem*, Art. 13 co. 2.

⁷¹ A riprova di ciò, è emblematico che il giorno del suo insediamento, la ministra della Giustizia, Marta Cartabia, abbia voluto come primo atto ufficiale, fare visita propria alla sede del Garante, definita «una prima occasione per riaffermare la comune volontà di collaborazione e di un avvio del suo positivo sviluppo».

Cfr. https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG10289&modelId=10021.

dal Consiglio d'Europa per il tramite del CPT, alla prova dei fatti, è necessario segnalare la sussistenza di evidenti criticità, occorse durante la crisi sanitaria in Italia.

Invero, si tratta di criticità la cui manifestazione non può in alcun modo essere ricollegata agli effetti del COVID-19, dal momento che, al più, questa circostanza ha esacerbato antecedenti (*rectius* ancestrali) disfunzioni sistemiche: come ha opportunamente sottolineato il CPT nel proprio documento di *follow up* «la crisi pandemica deve fare i conti con le carenze preesistenti nei diversi sistemi di giustizia penale. Come le risposte dagli Stati membri hanno dimostrato, solo ora – nel momento di crisi – vengono prese misure risolutive su alcune questioni che sono state oggetto di raccomandazioni del CPT da molti anni»⁷².

E infatti, nel *general report* sulla situazione italiana presentato proprio un mese prima della pandemia, il CPT aveva evidenziato una serie di problematiche, prima tra tutte il sovraffollamento carcerario, «probabilmente la più grave patologia del carcere italiano»⁷³ - tra l'altro già ampiamente attenzionate dal Consiglio d'Europa,⁷⁴ in cui venivano collocate sotto i riflettori e stigmatizzate, le drammatiche condizioni igienico-sanitari di molti dei penitenziari italiani – scenario di ricorrenti episodi di violenza fisica sui detenuti e di un numero molto elevato di suicidi⁷⁵. Ebbene, i gravi fatti di cronaca occorsi durante la crisi sanitaria (si pensi, tra tutti, all'«orribile mattanza»⁷⁶ del carcere Santa Maria Capua Vetere) costituiscono una drammatica istantanea di come la pandemia abbia portato alle

⁷² Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21 “Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic”, cit.

⁷³ C. PAGELLA, *Le carceri italiane sotto la lente del Consiglio d'Europa*, cit., p. 2.

⁷⁴ Soprattutto in seguito ad alcune sentenze della Corte di Strasburgo, su tutte Corte EDU (Sez. II), *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013. Numerosissimi sono i commenti in dottrina sul caso Torreggiani. Si veda, *inter alia*, R. Conti, La nuova frontiera dopo la “Torreggiani”: tracciati e prospettive per il giudice e il legislatore, in AA.VV., *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, Torino, 2019, pp. 609-664.

⁷⁵ Cfr. CPT/Inf (2020) 2, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, cit. § 44-46.

⁷⁶ Sono stati così definiti dal GIP di Santa Maria Capua Vetere i gravi fatti occorsi nell'Aprile 2020 dove, in seguito ad alcune proteste e rappresaglie occorse a causa della scoperta di una prima positività all'interno del carcere, molti detenuti, tra cui un detenuto disabile, sono stati ripetutamente e violentemente percossi. A causa di quegli episodi, la procura ha chiesto il rinvio a giudizio per 108 persone, tra agenti e funzionari dell'amministrazione delle carceri. Cfr. Camera dei deputati, Informativa della Ministra Cartabia sui fatti di Santa Maria Capua Vetere, su https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=12758.

estreme conseguenze quelle che erano ordinarie (e spesso latenti) patologie sistemiche. E se questo vale per la situazione dei detenuti, analoga conclusione può trarsi a riguardo di altri soggetti privati della libertà personale. Si pensi, in primis, agli anziani istituzionalizzati, vittime di quella che è stata descritta come la «strage silenziosa»⁷⁷ delle RSA, o ai migranti in attesa di rimpatrio, costretti in condizioni allarmanti all'interno dei CPR, definiti «involucri vuoti»⁷⁸.

Le conclusioni che seguono non hanno, tuttavia, la pretesa di individuare definitive soluzioni di tipo normativo o politico-istituzionale alle gravi disfunzioni sopra citate: esse si limiteranno ad individuare quali aspetti di ordine sistematico e operativo limitano o ostacolano gli effetti dell'azione di monitoraggio e prevenzione messa in atto – anche con discreti risultati - dal Comitato europeo e dal Garante nazionale, e se e in che modo sia possibile implementare la loro cooperazione, per poter «passare progressivamente dalla gestione dei rischi generati dalla pandemia al cogliere le opportunità create dalla stessa crisi»⁷⁹.

A parer di chi scrive, si possono ravvisare almeno tre ordini di problematiche.

La prima, che riguarda il funzionamento interno del GNPL, attiene al coordinamento tra il Garante nazionale e i garanti territoriali. Se è vera – ed è assolutamente apprezzabile – la circostanza relativa al fatto che, durante la pandemia, i garanti territoriali abbiano vista riconosciuta *ex lege* la possibilità di agire su delega del Garante nazionale, è altrettanto vero che il funzionamento interno degli stessi appare ancora molto poco strutturato, con grandi differenze emerse tra le diverse Regioni, il che rischia di minarne *ab origine*

⁷⁷ M. G. BERNARDINI, *Vite di scarto. Vecchiaia, strutturale emergenza e l'invisibile crisi dei diritti umani*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ, *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, cit., p. 168 che afferma come «nel corso della pandemia, il sovraffollamento ha chiaramente reso ancora più arduo il contrasto alla diffusione del contagio [...]. Non a caso [...] non si è potuto non ammettere come le morti e gli alti tassi di contagio verificatisi all'interno delle strutture non presentassero alcun carattere naturale, né potessero essere addebitati esclusivamente alla “maggiore fragilità” delle persone anziane ivi ospitate».

⁷⁸ GNPL, Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020), p. 13 su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>

⁷⁹ CoE, CPT/Inf(2020)21 “Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic”, cit.

autorevolezza e capacità di azione e, quindi, effettività in termini di vigilanza e controllo⁸⁰.

La seconda problematica attiene alla vastità delle competenze del GNPL, che come è stato ampiamente sottolineato, si occupa a vario titolo della tutela dei diritti di diverse tipologie di persone vulnerabili, tra cui migranti, anziani, disabili e minori, in tal modo intersecando, inevitabilmente, la propria attività preventiva con quella di altri garanti nazionali, tra cui, l’Autorità Garante Infanzia e adolescenza (AGIA), o territoriali, come i vari garanti regionali e comunali dei diritti delle persone con disabilità. Ne consegue che, se la moltiplicazione di attività di monitoraggio o preventive non costituisce un *malum in se*, tuttavia, l’assenza di coordinamento tra i vari organismi può determinare inutili duplicazioni, oltre a un sicuro spreco di risorse (anche economiche) che potrebbero essere indirizzate in maniera più efficiente.

A tal proposito, si può salutare con favore l’accelerazione dell’iter legislativo che, con ogni probabilità, porterà finalmente all’introduzione in Italia di una Istituzione nazionale per i diritti umani, la “Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alle discriminazioni”⁸¹: questa infatti, tra i suoi compiti principali avrebbe, appunto, quello di «vigilare sul rispetto dei diritti umani e su eventuali abusi perpetrati ai danni di popoli, in Italia, con riferimento al diritto interno e alle norme e ai trattati internazionali»⁸², collaborando «con le autorità e le istituzioni e gli organismi

⁸⁰ Basti pensare che addirittura in due Regioni italiane – la Liguria e la Basilicata – la figura del Garante non è stata ancora istituita, mentre in una – la Calabria – è stata introdotta solo nel 2019.

⁸¹ L’istituzione di un organismo del genere è stata sollecitata quasi trent’anni fa dalla risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993. Come sottolineato da Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, *Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci. Sfide, pratiche promettenti e opportunità*, Lussemburgo, 2021, p. 1 «Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI) costituiscono un elemento essenziale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Compiendo opera di sensibilizzazione e consulenza, nonché monitorando e chiamando le autorità a render conto del proprio operato, queste istituzioni svolgono un ruolo centrale nell’affrontare le grandi sfide odierne inerenti ai diritti umani». Ad oggi l’Italia risulta uno dei cinque Paesi dell’UE (insieme a Malta, Estonia, Repubblica Ceca e Romania) ad esserne ancora privo. Sul punto, v. O. POLLICINO-J. ZENTI, *È arrivato finalmente il tempo della Italian Human Rights Institution?* in *Diritti comparati*, 27.10.2020, su <https://www.diritticomparati.it/e-arrivato-finalmente-il-tempo-della-italian-human-rights-institution/>.

⁸² Proposte di legge C. 1323 Scagliusi, C. 855 Quartapelle Procopio e C. 1794 Brescia, Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni - Testo unificato adottato come nuovo testo base - 29.10.2020, Art. 3 co. 1 lett. a).

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

pubblici, quali [...] i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati»⁸³ e operando «nei temi di reciproca competenza, in sinergia con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza»⁸⁴.

La terza e ultima criticità, di ordine sistemico, riguarda l'utilità dell'attuale sistema di tutela multilivello in relazione alla prevenzione della tortura, ripartita tra piano nazionale (Npm), piano internazionale regionale europeo (CPT), e piano internazionale onusiano (SPT).

Invero, da una parte, opportunamente si segnala che «l'utilità di questo modello reticolare di tutela dei diritti umani è emerso proprio nel presente periodo pandemico, in cui [...] l'azione continuativa del CPT e di numerosi Npm (tra cui il Garante Nazionale) [...] ha sopperito alla sospensione di ogni attività di visita da parte del SPT da marzo 2020, garantendo la continuità del paradigma preventivo»⁸⁵; dall'altra, tuttavia, non è ancora ben chiaro, al netto di un consolidato (e funzionante) rapporto tra CPT e Garante nazionale, quale sarà il ruolo del SPT una volta terminata definitivamente l'emergenza, e, soprattutto, quale sia il modo migliore «per evitare duplicazioni, garantire la coerenza e migliorare l'efficacia dei meccanismi di prevenzione in Europa»⁸⁶.

Quel che è certo è che la pandemia ha mostrato, in tutta la sua evidenza, quanto sia stata finora non adeguatamente supportata e tutelata la drammatica condizione delle persone private della libertà personale, e quanto sia diventato, invece, essenziale fare riferimento a «standard non elaborati teoricamente, bensì centrati sull'esperienza continua delle

⁸³ *Ibidem*, art. 3 co. 1 lett. 1)

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ GNPL, *Relazione al Parlamento 2021*, para. 42, p. 126. Infatti, Il SPT, il 10 marzo ha sospeso la visita in atto (in Argentina) e, da quel momento in poi, posticipato tutte le visite previste per l'anno 2020 «due the coronavirus (COVID-19) pandemic». Cfr. OHCHR, *Torture prevention body suspends Argentina visit over Covid-19 concerns Postpones scheduled visits to Bulgaria, Australia and Nauru*, su <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25710&LangID=E>

⁸⁶ *UN and CoE torture prevention bodies to strengthen cooperation*, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23407&LangID=E>. Sul problema del coordinamento di CPT e SPT con i Npm si rinvia alle riflessioni di C. BICKNELL, M. EVANS, *Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks*, in T. DAEMS, L. ROBERT, *Europe in Prisons Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, cit., pp. 27 ss.

osservazioni. Standard che dialogano con quanto internazionalmente definito a livello globale o europeo, declinato però in base alla specificità della detenzione italiana»⁸⁷.

La mano tesa dall'azione del CPT durante la pandemia può costituire lo stimolo per l'inizio di un processo istituzionale, virtuoso e sussidiario, dalla cui concreta realizzazione dipenderà l'effettiva tutela dei più vulnerabili.

⁸⁷ M. PALMA, Introduzione in GNPL, *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, Roma, 2018, p. 3.