

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO IN “DIRITTI E ISTITUZIONI”

CICLO: XXXV



**UNIVERSITÀ**  
**DI TORINO**

IL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE  
DELLA LIBERTÀ PERSONALE: FUNZIONI E AZIONI  
DI UNA FIGURA IN CONTINUA EVOLUZIONE

CANDIDATA  
DOTT.SSA CHIARA DE ROBERTIS

SUPERVISOR  
PROF.SSA LAURA SCOMPARIN

COORDINATRICE DEL DOTTORATO: PROF.SSA ILENIA MASSA PINTO  
Anno Accademico 2022-2023



*Alle due sorgenti e al lago vulcanico a cui devo tutto.*

INTRODUZIONE .....	1
L'OMBUDSMAN .....	4
1. Premessa: perché l'Ombudsman.....	4
2. Pioniera fu la Svezia .....	5
3. La diffusione dell'Ombudsman nel mondo .....	9
3.1. (segue) Lo strano caso dell'Italia: brevi cenni sul sistema Ombudsman italiano .....	13
4. Lo studio delle cause: tra <i>monitory democracy</i> e funzione paragiurisdizionale.....	15
4.1. <i>Monitory democracy</i> .....	18
4.2. La funzione di risoluzione dei conflitti tra cittadini e P.A. ....	19
4.3. Lo studio delle cause <i>in a nutshell</i> : la rilevanza dell' <i>accountability</i> .....	22
5. Definire l'Ombudsman .....	25
6. Classificare l'Ombudsman.....	31
6.1. I modelli tradizionale/classico e parlamentare/legislativo .....	32
6.1.1. (segue) I modelli parlamentare/governativo, esclusivamente governativo e spontaneo .....	33
6.2. I modelli generalista, specializzato, multi-mandatario e ibrido .....	36
6.3. Brevi cenni sugli Ombudsman del settore privato: i modelli organizzativo, aziendale e partigiano....	37
6.4. Approcci diversi, modelli diversi.....	39
6.5. L'approccio storico: tra <i>waves</i> e <i>generations</i> .....	41
7. Verso un modello universale di Ombudsman.....	43
7.1. Gli <i>Standards of Practice</i> .....	43
7.1.1. Lo standard mancante: la responsabilità .....	48
7.2. Le funzioni dell'Ombudsman .....	50
7.3. I poteri dell'Ombudsman .....	52
8. L'Ombudsman: panacea contro tutti i mali?.....	56
L'OMBUDSMAN PENITENZIARIO E GLI ORGANI DI MONITORAGGIO DEL CARCERE.....	60
SEZIONE I .....	60
DALL'OMBUDSMAN GENERALISTA ALL'OMBUDSMAN PENITENZIARIO .....	60
1. La centralità dei diritti umani nel mandato di ogni Ombudsman .....	60
1.1. Il rapporto dell'Ombudsman con i diritti umani: da una interpretazione in senso stretto a una interpretazione in senso lato.....	62
1.2. Il ruolo dell'Ombudsman tra <i>good governance</i> e <i>good administration</i> .....	67
2. L'Ombudsman penitenziario come facilitatore dei diritti umani.....	69
2.1. L'Ombudsman penitenziario come soluzione alternativa.....	71

3. L'Ombudsman penitenziario e l'Ombudsman generalista: analogie e differenze.....	74
3.1. Analogie.....	74
3.2. Differenze.....	77
4. L'Ombudsman penitenziario: ruoli e aspettative.....	81
4.1. Ruoli.....	82
4.2. Aspettative.....	83
 SEZIONE II.....	 88
 NON SOLO OMBUDSMAN: L'ESIGENZA DI MONITORARE IL CARCERE.....	 88
1. L'inquadramento normativo: gli organi nazionali e sovranazionali di monitoraggio delle carceri.....	88
1.1. Le Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa.....	89
1.1.1. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura.....	92
1.2. Le <i>Nelson Mandela Rules</i> dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	94
1.2.1. Il Comitato contro la Tortura.....	98
1.2.2. L'OPCAT: il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e i <i>National Preventive Mechanisms</i> .....	99
1.2.2.1. Il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura.....	100
1.2.2.2. I <i>National Preventive Mechanisms</i> .....	102
2. Note a margine sul paradigma preventivo: l'Ombudsman e il paradigma integrato.....	106
 L'OMBUDSMAN DEL CARCERE NEI 27 PAESI DELL'UNIONE EUROPEA.....	 110
1. Tentativi di micro-comparazione: metodologia d'analisi e modelli.....	110
2. Il modello predominante: l'Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica ..	116
2.1. Bulgaria.....	117
2.2. Cipro.....	122
2.3. Croazia.....	127
2.4. Danimarca.....	131
2.5. Estonia.....	136
2.6. Finlandia.....	139
2.7. Grecia.....	143
2.8. Lettonia.....	146
2.9. Lussemburgo.....	149
2.10. Polonia.....	152
2.11. Portogallo.....	156
2.12. Repubblica Ceca.....	159
2.13. Romania.....	163
2.14. Slovacchia.....	172
2.15. Slovenia.....	177
2.16. Spagna.....	181
2.16.1. Il <i>Sindic de Greuges de Catalunya</i> .....	185
2.17. Ungheria.....	189
3. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica.....	193
3.1. Austria.....	194
3.2. Lituania.....	201
3.3. Svezia.....	206
4. L'Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica.....	210
4.1. Irlanda.....	211
4.2. Malta.....	213

4.3. Paesi Bassi.....	214
5. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica.....	217
5.1. Belgio.....	217
6. La singolarità della Germania: sprovvista di un Ombudsman nazionale ma dotata di Ombudsman regionali.....	220
6.1. (segue) Il <i>Justizvollzugsbeauftragten</i> della Renania Settentrionale-Vestfalia: il caso di un Ombudsman regionale specializzato monocratico.....	223
7. L'Ombudsman nazionale specializzato monocratico: il <i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i> francese.....	225
8. L'Ombudsman nazionale specializzato collegiale: il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano.....	233
8.1. (segue) I Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale.....	234
9. Uno sguardo oltre i "confini" dell'Unione Europea: l'Ombudsman penitenziario nei Paesi del Nord globale.....	235
10. L'Ombudsman del carcere nei Paesi dell'Unione Europea: analisi e riflessioni conclusive su modelli e paradigmi.....	238
IL SISTEMA MULTILIVELLO DEI GARANTI DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE IN ITALIA.....	250
SEZIONE I.....	251
IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE.....	251
1. Il lungo percorso verso l'introduzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.....	251
2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.....	256
2.1. L'art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 e la successiva conversione in legge: nomina, poteri e doveri del GNPL.....	260
2.1.1. (segue) Le lacune colmate dal Codice di autoregolamentazione.....	268
2.2. Dalle interpolazioni immediatamente successive della legge istitutiva all'operatività del GNPL.....	275
2.3. Le innovazioni introdotte con il decreto-legge n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020.....	278
2.4. L'organizzazione dell'Ufficio e gli ambiti di intervento.....	285
2.4.1. L'ambito penitenziario: tra funzione preventiva e reattiva.....	292
2.4.1.1. Le visite e le attività di <i>reporting</i> e <i>standard setting</i> : alcuni dati.....	293
2.4.1.2. I reclami e le loro conseguenze: alcuni dati.....	296
2.5. Il bilanciamento tra paradigma preventivo e paradigma reattivo nel GNPL: alcune riflessioni.....	300
SEZIONE II.....	304
I GARANTI TERRITORIALI DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE.....	304
1. Dalla genesi al (pieno) riconoscimento normativo dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale.....	304

2. I Garanti regionali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte .....	311
2.1. Le Linee guida e di indirizzo rimaste sulla carta: un'occasione mancata ai fini del riconoscimento internazionale delle figure regionali.....	316
3. I Garanti locali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte.....	324
3.1. I Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale: il report "Diritti Comuni" e il Protocollo firmato dal Garante nazionale e dall'ANCI .....	325
3.1.1. Alcuni dati aggiornati a partire dal report "Diritti Comuni" .....	328
3.2. Un caso di studio: l'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino.....	339
 SEZIONE III.....	 351
 IL PLUSVALORE DI UN SISTEMA DI GARANZIA NON GIURISDIZIONALE E MULTILIVELLO A TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE .....	 351
1. Il coordinamento tra i Garanti di livelli diversi: nazionale, regionale e locale.....	351
2. Garanti e magistratura di sorveglianza: alcune brevi considerazioni .....	357
3. Riflessioni conclusive e proposte di miglioramento del sistema: l'importanza della Rete dei Garanti che previene e reagisce .....	362
 LA NECESSITÀ DI UNA <i>EVALUATION</i> : APPUNTI PER PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA E ALCUNE PROPOSTE DI METODO .....	 366
 BIBLIOGRAFIA .....	 373

**Abbreviazioni e acronimi**

ABA	American Bar Association
ADR	Alternative Dispute Resolution
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
AOB	Austrian Ombudsman Board
APT	Association pour la prévention de la torture
CARA	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CAT	Convention Against Torture
CdA	Codice di Autoregolamentazione
Cedu	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CEDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CIE	Centro di identificazione e di espulsione
COA	Corporate Ombudsman Association
COE	Council of Europe
CPR	Centro di permanenza per il rimpatrio
CPSA	Centro di primo soccorso e accoglienza
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti
DAP	Dipartimento amministrazione penitenziaria
DDL	Disegno di legge
DL	Decreto-legge
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institutions

EPR	European Prison Rules
EQUINET	European Network of Equality Bodies
FAMI	Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions
GNPL	Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
HRO	Human Rights Ombudsman
IBA	International Bar Association
IOA	International Ombuds Association
IOI	International Ombudsman Institute
IPM	Istituto Penale per Minorenni
MCPT	Mecanismo Catalán de Prevención de la Tortura
NHRI	National Human Rights Institution
NPM	National Preventive Mechanism
NPT	National Prevention of Torture
O	Ombudsman
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPCAT	Optional Protocol Against Torture
P.A.	Pubblica Amministrazione
POM	Proactive Ombudsman Model
PONI	Prisoner Ombudsman for Northern Ireland
PPO	Prison and Probation Ombudsman
RAP	Relazione al Parlamento
ROM	Reactive Ombudsman Model

SERD	Servizio per le dipendenze patologiche
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TOA	The Ombudsman Association
TOC	Theory of Change
UG	Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino
UIEPE	Ufficio Interdistrettuale per l'Esecuzione penale esterna
UNCAT	United Nations Convention Against Torture
USOA	United States Ombudsman Association
VOM	Variegated Ombudsman Model

## Figure

Figura 1: <i>Ombudsmania</i> - T. ERKKILÄ, <i>Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability</i> , Palgrave Macmillan, Cham, 2020, p. 28.....	12
Figura 2: Legenda.....	115
Figura 3: Distribuzione negli Stati UE per modelli di Ombudsman nazionali del carcere.....	115
Figura 4: Organi nazionali non giurisdizionali di monitoraggio del carcere nei Paesi UE.....	239
Figura 5: Ombudsman del carcere nei Paesi dell'UE.....	239
Figura 6: Redistribuzione per modelli di Ombudsman del carcere nei Paesi UE.....	240
Figura 7: Corrispondenza tra Ombudsman e NPM in UE.....	240
Figura 8: Ombudsman generalisti con sezione NPM in UE.....	241
Figura 9: I modelli di NPMs in UE.....	245
Figura 10: Corrispondenza tra NPMs e NHRIs in UE.....	245
Figura 11: Organigramma dell'Ufficio del GNPL. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 149.....	286
Figura 12: Composizione dell'Ufficio del GNPL. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 150.....	290
Figura 13: Visite del GNPL in ambito penitenziario divise per tipologia nel periodo 01.01.22 -30.04.23. Elaborazione dati RAP 2023, pp. 124-125.....	295
Figura 14: Reclami ex art. 35 o.p. e segnalazioni in ambito penitenziario al GNPL. Storico 2016-2022. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 141.....	297
Figura 15: Reclami ex art. 35 o.p. e segnalazioni in ambito penitenziario pervenuti al GNPL per area di criticità, anno 2022. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 145.....	298
Figura 16: Garanti regionali in Italia con competenza in ambito privativo della libertà/penitenziario.....	312
Figura 17: Garanti regionali con funzioni di garanzia dei diritti delle persone private della libertà in Italia.....	315
Figura 18: Mandato dei Garanti regionali con competenze in ambito privativo della libertà/penitenziario.....	317

Figura 19: Nomina del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale.....	329
Figura 20: Mandato del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale.....	330
Figura 21: Requisiti richiesti ai fini della nomina come Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale.....	331
Figura 22: Le incompatibilità previste per l'esercizio della funzione di Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale.....	332
Figura 23: I compiti dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale.....	334
Figura 24: Retribuzione e rimborso spese dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale.....	336
Figura 25: Ufficio e collaboratori dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale.....	337
Figura 26: Numero di colloqui con persone detenute CC Lorusso e Cutugno e UG serie storica 2019-2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 48 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice).....	341
Figura 27: Persone per numero di colloqui svolti dall'UG nell'anno 2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 50 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice).....	342
Figura 28: Persone detenute divise per genere che hanno effettuato colloqui con l'UG nell'anno 2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 49 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice).....	342
Figura 29: Motivi colloqui tra detenuti CC Lorusso Cutugno e UG anno 2022.....	343

**Tabelle**

Tabella 1: Relazione tra Ombudsman e <i>accountability</i> .....	49
Tabella 2: I tre gradi del potere di raccomandazione dell'Ombudsman.....	54
Tabella 3: Le relazioni di causa- effetto tra le aspettative positive che si nutrono nei confronti dell'Ombudsman penitenziario.....	85
Tabella 4: Elenco degli Stati UE per modelli di Ombudsman nazionali del carcere.....	116
Tabella 5: Ombudsman nazionali con/senza competenza specifica in ambito penitenziario e loro modelli, NHRIs e NPMs nei 27 Stati dell'Unione Europea.....	249

## Introduzione

Questo lavoro di ricerca nasce da un'esperienza sul campo. I dodici mesi di collaborazione, da giugno 2020 a giugno 2021, come servizio civilista presso l'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, hanno permesso all'Autrice di apprezzare la fondamentale funzione che l'organismo di garanzia non giurisdizionale svolge in ambito penitenziario. Funzione assimilabile, in un certo senso, alla "presa in carico" della persona, termine di uso comune nel vocabolario del servizio sociale, ma del tutto estraneo a quello giudiziario. Sin dai primi passi mossi come componente del gruppo di lavoro dell'Ufficio Garante, infatti, si è compresa l'unicità del ruolo della figura di garanzia. Istituzione ibrida, composta di molte facce, la cui missione principale è quella di ascoltare chi non è ascoltato e, attraverso i poteri *soft* di cui dispone, privi di carattere coercitivo, tentare di risolvere le criticità individuali e sistemiche di un mondo, come quello del carcere, spesso dimenticato e, ancora, intervenire, se necessario anche attraverso la denuncia all'autorità giudiziaria, ogni qualvolta un diritto sia stato violato.

La volontà di approfondire la figura del Garante è stata motivata anche da un interesse teorico. Ad avviso di chi scrive, infatti, l'esistenza di organismi di garanzia non giurisdizionali a tutela dei diritti delle persone detenute inseriti nell'assetto istituzionale dello Stato è simbolo di una dichiarazione di umiltà da parte di quest'ultimo che, consapevole di poter sbagliare, appresta degli strumenti che siano in grado di porre rimedio ai potenziali errori che commette.

Tale convincimento è stato confermato anche dallo studio, partito da lontano, della figura dalla quale deriva il Garante, e cioè l'Ombudsman del settore pubblico, di cui il lettore troverà i risultati nel primo capitolo. Le due attività tipiche degli Ombudsman contemporanei, infatti, sono, da una parte, il controllo dell'operato della pubblica amministrazione e, dall'altra, la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti di quest'ultima. Negli anni si è assistito ad un'ipertrofica diffusione dell'istituto nel mondo e nel corso del testo si è tentato di riflettere sul perché l'Ombudsman abbia incontrato una tale fortuna. Per fare ciò, l'attenzione si è concentrata sul concetto chiave di *accountability*, di cui l'Ombudsman è uno strenuo portatore, ma anche sulla rilevante funzione paragiurisdizionale da questo svolta nel corso della sua attività di ricezione e risoluzione dei reclami. Una

giustizia diversa da quella tradizionale, che non opera sul passato, ma sul presente, che non è ingabbiata all'interno di rigide procedure e, soprattutto, è aperta a tutte e a tutti, in quanto il ricorso all'Ombudsman è sempre gratuito e non necessita dell'assistenza di un professionista legale.

Nel secondo capitolo la riflessione si è soffermata poi sulla rilevanza dei diritti umani nel mandato di ogni Ombudsman; quindi, si è spostata sull'Ombudsman specializzato del settore penitenziario, mettendone in luce analogie e differenze rispetto all'Ombudsman generalista del settore pubblico e illustrando i ruoli che svolge e le aspettative che si nutrono nei suoi confronti.

Il tema dell'esigenza di monitorare il carcere e i luoghi dove avviene qualsiasi forma di privazione della libertà personale a seguito dell'esecuzione di un titolo pubblico è emerso in un momento successivo della trattazione. Nel testo si passa in rassegna la normativa internazionale di *soft* e *hard law* in tema di monitoraggio non giurisdizionale del carcere, con speciale riguardo alle Convenzioni e ai Protocolli che si occupano di tortura e trattamenti inumani e degradanti e agli organi internazionali (come il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e il Comitato per la Prevenzione della Tortura) e nazionali (come i *National Preventive Mechanisms*) preposti al monitoraggio del rispetto dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale. Infine, si è esplorata la tendenza delle organizzazioni internazionali a prediligere un approccio di tipo preventivo che, tuttavia, come si rileverà nel corso del testo, non deve andare a discapito di un approccio reattivo, che consiste, invece, nell'accertamento e nella conseguente reazione alle già avvenute violazioni dei diritti umani.

Per tali motivi nel presente lavoro si sostiene che l'Ombudsman, facendosi portatore di un paradigma integrato, e, dunque, preventivo e reattivo assieme, rappresenta la migliore risposta, quantomeno a livello interno, in tema di tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Nel terzo capitolo, allo scopo di individuare il modello predominante di organo non giurisdizionale di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, si è affrontato uno studio comparativo delle istituzioni che svolgono tale compito nei 27 Paesi membri dell'Unione Europea. L'Ombudsman si è confermato essere la soluzione più diffusa.

Infine, nel quarto capitolo, l'attenzione si è concentrata sull'inquadramento normativo nazionale dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà nel nostro Paese e sull'esplorazione del sistema "multilivello", così definito poiché composto da un'autorità di garanzia nazionale, da Garanti che esercitano una competenza in materia a livello regionale

e da Garanti, prevalentemente specializzati, che operano nei contesti locali. Lo studio delle normative regionali e locali ha permesso poi di appurare come solo il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – *National Preventive Mechanism* italiano – rientri a pieno titolo nella categoria concettuale e giuridica di “Ombudsman”, mentre lo stesso, come si vedrà nel testo, non può dirsi per i Garanti che appartengono agli altri livelli territoriali.

Attraverso l’esposizione dei risultati della ricerca condotta dall’Autrice sulla categorizzazione dei motivi dei colloqui intercorsi tra l’Ufficio Garante torinese e le persone detenute nell’anno 2022, si è avuto modo di individuare quali sono le principali questioni che vengono sottoposte all’organismo di garanzia comunale e quali le azioni da questo messe in campo. Anche alla luce di tale studio, si è osservato come i diritti fondamentali e sociali delle persone detenute, che i Garanti, attraverso il loro operato, promuovono e difendono, siano tutelati proprio grazie all’azione dei Garanti, a prescindere dalla loro giustiziabilità. In tale modo si giunge alla conclusione che i due sistemi di tutela dei diritti in ambito penitenziario, quello giurisdizionale – rappresentato dalla magistratura di sorveglianza – e quello non giurisdizionale – rappresentato dal sistema multilivello dei Garanti –, non sono in antitesi tra loro, né si sovrappongono, ma si integrano l’un l’altro. Il Garante, inoltre, indipendentemente dal livello territoriale di appartenenza, ai fini del raggiungimento dei suoi scopi di promozione e tutela dei diritti, si serve di modalità alternative di risoluzione delle controversie tipiche della giustizia informale e di poteri *soft*, tra cui la raccomandazione, il sollecito, la persuasione e la pubblicizzazione, che aderiscono alle logiche informali che governano il mondo interno al carcere e che, per tali ragioni, si ritiene producano dei risultati concreti nella gestione e risoluzione delle problematiche che lo riguardano. L’indagine ha messo in luce potenzialità, di cui molte inespresse, e lacune del sistema, superabili attraverso alcuni correttivi che emergono in qualche proposta avanzata nel testo. La ricerca non manca di sottolineare come la funzione cardine dell’azione dei Garanti/Ombudsman dei diritti delle persone private della libertà personale, figure in continua evoluzione sia nel contesto nazionale che internazionale, sia quella di (ri)portare l’umanità in qualsiasi luogo in cui siano presenti persone private, *de iure* e *de facto*, della loro libertà personale.

---

## CAPITOLO I

### L'OMBUDSMAN

**SOMMARIO: 1. Premessa: perché l'Ombudsman. – 2. Pioniera fu la Svezia. – 3. La diffusione dell'Ombudsman nel mondo. – 3.1. (segue) Lo strano caso dell'Italia: brevi cenni sul sistema Ombudsman italiano. – 4. Lo studio delle cause: tra *monitory democracy* e funzione paragiurisdizionale. – 4.1. *Monitory democracy*. – 4.2. La funzione di risoluzione dei conflitti tra cittadini e P.A. – 4.3. Lo studio delle cause *in a nutshell*: la rilevanza dell'*accountability*. – 5. Definire l'Ombudsman. – 6. Classificare l'Ombudsman. – 6.1. I modelli tradizionale/classico e parlamentare/legislativo. – 6.1.1. (segue) I modelli parlamentare/governativo, esclusivamente governativo e spontaneo. – 6.2. I modelli generalista, specializzato, multi-mandatario e ibrido. – 6.3. Brevi cenni sugli Ombudsman del settore privato: i modelli organizzativo, aziendale e partigiano. – 6.4. Approcci diversi, modelli diversi. – 6.5. L'approccio storico: tra *waves* e *generations*. – 7. Verso un modello universale di Ombudsman. – 7.1. Gli *Standards of Practice*. – 7.1.1. Lo *standard* mancante: la responsabilità. – 7.2. Le funzioni dell'Ombudsman. – 7.3. I poteri dell'Ombudsman. – 8. L'Ombudsman: panacea contro tutti i mali?**

#### 1. Premessa: perché l'Ombudsman

Una trattazione che ha ad oggetto il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale non può prescindere dall'analizzare la complessa figura dell'Ombudsman dalla quale deriva, nella sua veste contemporanea, la figura del Garante.

L'espressione Ombudsman discende dal termine norreno *umboðsmaðr* che nasce dall'unione delle parole *umboð* che significa “commissione” e *maðr* “uomo”, inteso come “agente”, nella sua accezione neutra di essere umano<sup>1</sup>. Sebbene l'etimologia della parola

---

<sup>1</sup> Cfr. S. CARL, *The history and evolution of the ombudsman model*, in M. HERTOIGH, R. KIRKHAM (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 17. Si segnala che l'Autrice del presente scritto sposa la corrente di pensiero secondo la quale il termine Ombudsman – di derivazione nordica e non anglosassone – sia da intendere come un termine “genderless” e non declinabile al plurale. Secondo la US Ombudsman Association, infatti: “Ombudsman is a gender-neutral term, used throughout the world by women and men who hold the office.” Cfr. US Ombudsman Association (USOA), *Governmental Ombudsman Standards*, Dayton, Ohio, 2003, p. 1. Sul punto si veda anche: T. MOORE, *Ombudsman gender neutral?*, Northern Ireland Assembly Research and Information Service Briefing Paper, Paper 81/15 NIAR 323-15, consultabile al link: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2015/ofmdfm/8115.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Nel corso della trattazione, pertanto, non compariranno i termini “ombud”, “ombuds”, “ombudsperson” e “ombudspersons”, ma esclusivamente l'espressione “Ombudsman”. Di segno opposto è invece la posizione, tra le altre più vicine alle dottrine di stampo femminista, di V. BONDY, M. DOYLE, *What's in a name? A discussion paper on ombud terminology*, in M. HERTOIGH, R. KIRKHAM (eds.), op. cit., pp. 485-506.

riconduca l'Ombudsman al concetto di “commissario”, ma anche “delegato” o “rappresentante pubblico”<sup>2</sup>, – ruolo proprio dell'Ombudsman nella sua veste originaria, come si vedrà poco più avanti – il significato attribuito al termine si è col tempo ampliato avvicinandosi maggiormente al concetto di “mediatore” o, come rilevato da autorevole dottrina, «uomo che fa da tramite»<sup>3</sup>.

Nelle pagine che seguono si tenterà di sistematizzare e problematizzare la figura dell'Ombudsman. Partendo dalla genesi dell'istituto extragiurisdizionale di garanzia, si esamineranno le cause che hanno portato alla cosiddetta *Ombudsmania*<sup>4</sup> e si passeranno in rassegna gli elementi costitutivi che accomunano e distinguono i diversi modelli di Ombudsman ad oggi esistenti. L'attenzione si concentrerà poi sulla costruzione di un modello universale di Ombudsman e terminerà con alcune riflessioni conclusive circa i benefici, ma anche i rilievi critici, che possono scaturire dall'istituzione della figura.

## 2. Pioniera fu la Svezia

I natali della figura dell'Ombudsman sono da attribuire alla Svezia<sup>5</sup>. Nel 1713, infatti, il Re svedese Carlo XII istituì l'ufficio dell'*Högste Ombudsmannen*, organo nei confronti del quale si potevano rivolgere i reclami contro i funzionari regi e che, in parallelo, aveva anche il dovere di assicurarsi del rispetto delle leggi. Qualche anno dopo, nel 1719, l'ufficio cambia

---

<sup>2</sup> Cfr. “Ombudsman”, in Dizionario Treccani online: <https://www.treccani.it/vocabolario/ombudsman/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>3</sup> G. NAPIONE, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1969, pp. 2-3, in particolare si rimanda alla nota 2, in cui l'Autore traccia nel dettaglio l'origine linguistica del termine.

<sup>4</sup> D. C. ROWAT, *Recent Developments in Ombudsmanship*, in *Canadian Public Administration*, March, 1967, p. 35. Va specificato che con il termine *Ombudsmania* non si fa esclusivamente riferimento al fenomeno materiale della diffusione dell'istituto su scala globale, ma anche al grande interesse che la figura ha suscitato in politici, studiosi e intellettuali di tutto il mondo. A tal proposito: M. A. HADI, *L'extension de l'Ombudsman: triomphe d'une idée ou déformation d'une institution?*, in *Revue Internationale des sciences administratives*, 1977, n. 4, p. 336 scrive di una «propagande intellectuelle», affermando che: «Tout le monde – ou presque – parle “d'Ombudsman”: les gouvernants, les hommes politiques, les intellectuels, la presse et surtout les universitaires ont fait de l'Ombudsman un sujet d'actualité. Ainsi se sont multipliés les colloques, les réunions et notamment les articles de revue». Lance Tibbles, sul punto, scrive: «Probably no word in the area of public administration in the United States has started from such anonymity and 'risen to such heights in such a short time as has the scandinavian term “Ombudsman”. It has become one of the ‘in’ words in our vocabulary. No one who is truly literate can fail to use “Ombudsman” at least once in a day's discourse. From the breakfast table to the cocktail party, the Ombudsman is a topic of conversation», in L. TIBBLES, *The Ombudsman: Who needs Him?*, in *Journal of Urban Law*, 1969, vol. 47, n. 2, p. 1.

<sup>5</sup> Tra i molti si vedano: S. JÄGERSKIÖLD, *The Swedish Ombudsman*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1961, vol. 109, n. 8, pp. 1077-1099; A. BEXELIUS, *The Swedish Institution of the Justitieombudsman*, in *International Review of Administrative Science*, 1961, vol. 27, pp. 243-256; S. D. ANDERMAN, *The Swedish Justitieombudsman*, in *American Journal of Comparative Law*, 1962, vol. II, pp. 225-238; N. ANDRÉN, *The Swedish Office of “Ombudsman”*, in *Municipal Review*, 1962, vol. 33, pp. 820-82 e, dello stesso Autore, *The Swedish Ombudsman*, in *Anglo-Swedish Review*, 1962, pp. 97-103.

denominazione e prende il nome di Cancelliere di Giustizia<sup>6</sup> (*Iustitiekansler*). Nel 1720 la sua sfera di competenza viene allargata alle attività delle Corti di appello e dei commissari di polizia territoriali. Non solo, nello stesso anno si rafforza il legame tra Cancelliere di Giustizia e Parlamento (*Riksdag*) perché viene inserito un obbligo di rendicontazione dell'attività del Cancelliere al Parlamento e, in caso di violazione di norme costituzionali, si attribuisce allo *Iustitiekansler* la funzione di procuratore che agisce per conto del *Riksdag*<sup>7</sup>. Tale istituzione può senz'altro definirsi una forma embrionale di controllore dell'amministrazione, anche se ancora non indipendente dalla stessa in quanto «organo di controllo facente capo al potere esecutivo»<sup>8</sup>.

Il passaggio da questo «ombudsman-like official»<sup>9</sup> all'istituzione dell'Ombudsman vero e proprio (*Riksdagens Justitieombudsman*) – o anche Commissario parlamentare – avviene con la legge sulla forma di governo del 6 giugno 1809 (*Regeringsform*), agli artt. 96 e seguenti. La Costituzione svedese, emanata a seguito di una rivoluzione che detronizzò Gustavo IV Adolfo ed elevò al trono Carlo XIII, introdusse un serie di meccanismi volti a «un mutuo controllo contro l'assolutismo regio e l'onnipotenza del Parlamento»<sup>10</sup> e l'Ombudsman rientrava a pieno titolo «tra gli strumenti destinati ad attuare questo equilibrio»<sup>11</sup>. Oltre a queste motivazioni, vi sono quelle da ricercare nella «necessità di un organo che vigilasse sull'amministrazione»<sup>12</sup> a causa delle «particolari autonomie di cui hanno goduto e godono in Svezia alcuni uffici amministrativi»<sup>13</sup>.

In un primo momento, questa «soluzione originale del costituzionalismo scandinavo»<sup>14</sup> non fu accolta da tutti con favore e alcuni la consideravano «un doppione del Cancelliere di

---

<sup>6</sup> Cfr. S. RUDHOLM, *The chancellor of justice*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 17-22; B. WENNERGREN, *The rise and growth of Swedish institutions for defending the citizen against official wrong*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, pp. 1-9.

<sup>7</sup> Questa sapiente ricostruzione si deve a Giuseppe Napione, in G. NAPIONE, op. cit., pp. 2-3.

<sup>8</sup> A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, p. 15.

<sup>9</sup> N. ABEDIN, *Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification*, in *Administration & Society*, 2011, vol. 43, n. 8, p. 897.

<sup>10</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 2. In merito alla struttura dicotomica (Re-Parlamento) introdotta dalla Carta costituzionale del 1809 si veda anche: G. ASTUTI, *Le Costituzioni della Svezia e della Norvegia*, Sansoni Editore, Firenze, 1946, p. 27 ss.

<sup>11</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 2.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Per approfondimenti sul tema dell'amministrazione di tipo «disintegrato» si rimanda a: N. HERLITZ, *Scandinavia*, in A. PIRAS (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della Pubblica Amministrazione*, UTET, Torino, 1971, p. 361.

<sup>14</sup> Così G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIX, 1979, p. 880.

giustizia»<sup>15</sup>, ma, successivamente, le differenze tra le due figure si resero sempre più evidenti e il ruolo del Cancelliere venne progressivamente depotenziato a favore di un potenziamento dei mezzi a disposizione dell'Ombudsman. Va tuttavia notato che il Cancelliere di Giustizia è rimasto sempre un funzionario del Re<sup>16</sup>, dipendente dal potere esecutivo; l'Ombudsman invece è un rappresentante del potere legislativo e quindi del Parlamento. In questo senso, solo quest'ultimo può ritenersi formalmente indipendente dell'oggetto della sua attività di controllo e, anche per tali ragioni, nella sua qualità di controllore dell'operato dell'amministrazione, si sostituisce quasi totalmente al Cancelliere di Giustizia che mantiene invece la veste di pubblico accusatore in nome della Corona<sup>17</sup>.

La nascita dell'Ombudsman si deve quindi a una molteplicità di premesse storiche e costituzionali che nella Svezia del XIX secolo hanno contribuito alla sua istituzione. Da una parte la necessità di «controllare e arginare l'attività di uffici che si sentivano indipendenti e non erano tenuti a rispondere del loro operato a Ministri politici»<sup>18</sup> e per converso «contenere l'azione del Governo perché tale indipendenza non fosse compromessa»<sup>19</sup>; dall'altra parte l'esigenza avvertita era anche quella di «non distrarre il Parlamento dalla sua essenziale funzione legislativa: esso aveva infatti affidato ad un suo delegato [...] la cura particolare di vegliare sugli abusi dell'esecutivo e sul rispetto dei diritti della generalità»<sup>20</sup>.

A partire dal suo inserimento nell'ordinamento svedese, la figura dell'Ombudsman non ha mai smesso di svolgere la sua attività e, anzi, a causa dell'ingente carico di lavoro che si trovava a gestire, nel 1915 fu istituito un Ombudsman specializzato nell'amministrazione militare (*Militie Ombudsman* – MO) che affiancava l'Ombudsman per l'amministrazione civile (*Justitie Ombudsman* – JO). Nel 1939 si diffuse la convinzione – specialmente in alcuni esponenti di talune forze politiche – che l'ufficio dell'Ombudsman fosse ormai superfluo<sup>21</sup> e fu nominata una commissione di studio che all'unanimità, invece, si pronunciò

---

<sup>15</sup> A. DI GIOVINE, op. cit., p. 15.

<sup>16</sup> Cfr. G. NAPIONE, op. cit., p. 3. L'Autore analizza storicamente e più nel dettaglio l'evoluzione del Cancelliere di Giustizia e sul punto rileva: «In linea di principio il Cancelliere era ancora organo del Re e del Gabinetto, ma nella prassi divenne sempre più legato al Parlamento. Dal 1760 in poi, con l'accrescersi della potenza della Dieta quindi con l'accentrarsi di ogni potere in un solo organo, il Iustitiekansler fu nominato dagli «Stati» durante ogni sessione. Ma con la Costituzione di Gustavo Adolfo del 1772, che ristabilì l'autorità della monarchia e fissò i limiti dei poteri della Dieta, [...] tornò ad essere organo della Corona, naturalmente nominato dal Re, e tale rimase anche nella Costituzione del 1809».

<sup>17</sup> Cfr. G. NAPIONE, op. cit., p. 4-5.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Si segnala come, fino a quel momento, un solo membro del Parlamento avesse presentato nel 1834 una mozione chiedendo l'abolizione dell'istituto ma, come scrive G. NAPIONE, op. cit., p.7, fu «una voce isolata, che non ebbe seguito».

per il mantenimento dell'istituto<sup>22</sup>. Negli anni successivi, la figura si rafforzò, anche agli occhi dell'opinione pubblica che la considerava una specie di «tribuno del popolo»<sup>23</sup>, «in quanto custode e garante dei diritti dei singoli»<sup>24</sup>, divenendo parte integrante e imprescindibile del tessuto democratico svedese. Un'ulteriore evoluzione si è avuta poi nel 1967 quando una commissione reale nominata nel 1963 proponeva una radicale riforma dell'istituto e il *Riksdag* la attuò. A partire da quel momento le due figure di JO e MO vennero unificate in un unico organo composto da tre Commissari, ognuno dei quali denominato *Justitie Ombudsman* e affiancato a sua volta da un altro Ombudsman con competenza settoriale. Nacquero così l'antitrust Ombudsman (NO), l'Ombudsman del consumatore (KO) e l'Ombudsman per la stampa (PO)<sup>25</sup>.

In questa fase si ritiene utile non approfondire oltre la figura dell'Ombudsman svedese, preferendo delineare e cercare di comprendere quali siano stati i fattori che hanno influito nel realizzarsi della cosiddetta *Ombudsmania* o «ombudsman explosion»<sup>26</sup>. Di seguito si vedrà come, soprattutto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, specialmente verso la metà degli anni Sessanta, il modello svedese sia stato trapiantato – talvolta anche snaturandone la veste originaria – in molti Paesi del mondo, contribuendo così alla creazione di un «global phenomenon»<sup>27</sup>, meritevole dell'attenzione e dello studio da parte di esperti di diverse discipline<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Così in G. NAPIONE, op. cit., pp. 7-8.

<sup>23</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 128.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Così in A. DI GIOVINE, op. cit., p. 16.

<sup>26</sup> S. V. ANDERSON, *Ombudsman readings*, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, 1980, p. 282.

<sup>27</sup> R. GREGORY, P. GIDDINGS, *The ombudsman institution: Growth and development*, in R. GREGORY, P. GIDDINGS (eds.), *Righting wrongs*, IOS Press, Amsterdam, 2000, p. 1.

<sup>28</sup> La letteratura, soprattutto internazionale, sul tema è tanto estesa quanto di origine diversa. Numerosi sono gli studiosi che si sono occupati e si occupano della figura dell'Ombudsman tra cui compaiono: giuscomparatisti, costituzionalisti ed esperti di diritto amministrativo, ma anche scienziati dell'amministrazione, scienziati politici e studiosi appartenenti alla branca dei socio-legal studies. Si segnala che a giugno 2017 si è svolto presso l'International Institute for Sociology of Law ad Oñati (Spagna) il workshop dal titolo "The Ombudsman and Administrative Justice: From Promise to Performance" condotto da Marc Hertogh e Richard Kirkham, gli stessi curatori del manuale *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018 a cui si farà estesamente riferimento nel corso della trattazione. L'Handbook infatti rappresenta, ad oggi, l'opera più completa e aggiornata in tema di Ombudsman; al suo interno la trattazione teorica ben si coniuga con l'esposizione di ricerche empiriche. Il risultato ottenuto è quello che gli Autori auspicavano a p. 1 e cioè un «inter-connected body of research capable of capturing the evolving design of the ombudsman model, the internal dynamics of the institution and its influence on public life». Si noti, infine, che un campo di ricerca può farsi interdisciplinare in due casi diversi. Nel primo caso vi è l'interesse ad interrogare un oggetto di ricerca già esistente dal punto di vista di diverse discipline, che confermeranno o confuteranno i risultati già raggiunti; nel secondo, un nuovo oggetto impone l'unione delle forze di diverse discipline per costituire un nuovo campo di ricerca. Ad avviso di chi scrive, il caso dell'Ombudsman è un valido esempio del secondo tipo di approccio interdisciplinare.

### 3. La diffusione dell'Ombudsman nel mondo<sup>29</sup>

È nel contesto dei Paesi nordici che si diffonde, in prima istanza, la figura dell'Ombudsman. Dapprima in Finlandia<sup>30</sup>, con la Costituzione del 17 luglio 1919 che introdusse una forma di governo parlamentare repubblicano e che all'art. 49 disciplinò «la carica dell'Ombudsman quale organo parlamentare di controllo»<sup>31</sup>. Poi, più in là nel tempo, in Norvegia<sup>32</sup>, con la delibera del Parlamento del 21 aprile 1952 e infine in Danimarca<sup>33</sup>, con l'art. 55 della Carta costituzionale del 5 giugno 1953, seguita dalla legge dell'11 giugno 1954 e dalle direttive parlamentari del 22 marzo 1956 e del 9 febbraio 1962. Più o meno negli stessi anni, nella Repubblica Federale Tedesca, la legge del 19 marzo del 1956 introdusse, all'interno della Costituzione, l'art. 45a che prevedeva l'istituzione di una Commissione parlamentare per la Difesa e di un Commissario Militare che era «nello stesso tempo organo ausiliario del Bundestag nell'esercizio del controllo parlamentare in campo militare, e tutore dei diritti fondamentali degli appartenenti alle Forze Armate della Repubblica Federale (articolo 45b)»<sup>34</sup>.

Altrettanto successo è stato riscosso dall'Ombudsman nei Paesi anglofoni. La Nuova Zelanda<sup>35</sup>, con il *Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act* del 7 settembre 1962, è

---

<sup>29</sup> Il titolo di questo paragrafo si deve al saggio scritto da G. TREVES, *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 115-143, al quale si rimanda per approfondimenti. Sul punto si veda anche: H. Y. CHENG, *The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 377, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, 1968, pp. 20-30.

<sup>30</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), op. cit., pp. 23-30; G. NAPIONE, op. cit., pp. 8-11 e P. KASTARI, *Finland's guardians of the law: the Chancellor of justice and the Ombudsman*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 58-74.

<sup>31</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 10. L'Autore, sempre a p. 10, rileva come la Finlandia abbia seguito «strettamente le orme del sistema svedese». Il minuzioso lavoro di ricostruzione storica contenuto nell'opera dell'Autore permette anche di cogliere le sfumature che giustificano le analogie presenti e passate degli ordinamenti dei due Paesi.

<sup>32</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), op. cit., pp. 38-44; G. NAPIONE, op. cit., pp. 13-18; A. OS, A. RUUD, *Norway's ombudsmen: the ombudsman for civil affairs*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 95-110 e anche: A. RUUD, *The military ombudsman and his board*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 111-118.

<sup>33</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), op. cit., pp. 31-38; G. NAPIONE, op. cit., pp. 11-13 e I.M. PEDERSEN, *Denmark's Ombudsmand*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 75-94.

<sup>34</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 19. Per approfondimenti sul Commissario Militare della Repubblica Federale Tedesca si rimanda a: G. NAPIONE, op. cit., pp. 18-20 e anche a: E. LOHSE, *West Germany's military ombudsman*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 119-126.

<sup>35</sup> Si vedano: L. B. HILL., *The New Zealand Ombudsman's Authority System*, in *Political Science*, 1968, vol. 20, n. 1, pp. 40-51; J. F. NORTHEY, *New Zealand's parliamentary commissioner*, in D. C. ROWAT (ed.), op. cit., 1968, pp. 127-141 e D. E. PATERSON, *The New Zealand Ombudsman as a protector of citizens' rights*, in *Revue des Droits de l'homme*, 1969, vol. II, pp. 395-431.

stato «il primo paese di *common law* in cui è stato introdotto un istituto di controllo sul tipo di quello scandinavo»<sup>36</sup>, seguito poco dopo dalla Gran Bretagna, con il *Parliamentary Commissioner Act* del 22 marzo 1967, da diverse province canadesi, tra cui Alberta (1967), Manitoba (1967), New Brunswick (1967) e Québec (1968) e da alcuni Stati degli USA, come Hawaii (1967) e Nebraska (1969). Anche altri Paesi, con tradizioni e sistemi giuridici anche molto diversi da quelli finora menzionati, adottarono l'Ombudsman: si pensi al caso della Guyana – «the first developing country to adopt the system»<sup>37</sup>– nel 1966 e alle Mauritius nel 1967<sup>38</sup>.

È però a partire dagli anni '70 che si assiste a una diffusione ipertrofica dell'istituto: vengono istituiti Ombudsman in Israele (1971), Francia (1973), Germania (1975), Nigeria (1975), Australia (1976), Puerto Rico (1977); negli anni '80 si registrano forme di Ombudsman in tutti i continenti; negli anni '90 l'istituzione si diffonde globalmente «in a previously unseen manner»<sup>39</sup>.

A seguito della fine della Guerra Fredda, diversi Paesi appartenenti all'ex Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche si dotano di figure di Ombudsman qualificabili nella categoria degli Human Rights Ombudsman<sup>40</sup> proprio perché la loro storia passata, intrisa di abusi e di violazioni dei diritti umani avvenuti nel corso degli anni dei totalitarismi di matrice comunista, «has strengthened their desire to promote and protect these rights»<sup>41</sup>. Fondamentale è stata dunque in questi Paesi l'istituzione di organi preposti al controllo del rispetto dei diritti umani nel corso del processo di democratizzazione negli anni successivi alla caduta del muro di Berlino<sup>42</sup>, dal momento che «human rights were a guiding principle and a central issue of the democratic changes in this part of Europe»<sup>43</sup>.

---

<sup>36</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 31.

<sup>37</sup> H.Y. CHENG, op. cit., p. 26.

<sup>38</sup> Per approfondimenti si rimanda a: D.C. ROWAT, *The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 50, issue 3, September, 1984, pp. 207-211. Per una prospettiva più ampia si veda anche: N. ABEDIN, *Transplantation of the Ombudsman Institution in Developed and Developing Countries*, in *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 1986, n. 300, pp. 333-353.

<sup>39</sup> A riguardo si esprime così T. ERKKILÄ, *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, p. 25.

<sup>40</sup> Cfr. P. GIDDINGS, V. SLADECEK, L. D. BUESO, *The ombudsman and human rights*, in R. GREGORY, P. GIDDINGS (eds.), op. cit., pp. 443-448 e I. BIZJACK, *The role and experience of an ombudsman in a new democracy*, in L. C. REIF (ed.), *The international ombudsman yearbook (formerly ombudsman journal)*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 57-62.

<sup>41</sup> N. ABEDIN, op. cit., 2011, p. 901.

<sup>42</sup> È interessante segnalare come in Polonia l'Ombudsman venne istituito nel 1987: la sua creazione fu dunque antecedente alla dissoluzione dell'URSS avvenuta il 26 dicembre 1991.

<sup>43</sup> I. BIZJACK, *The role and experience of an ombudsman in a new democracy*, in L.C. REIF (ed.), op. cit., p. 58.

Pare invece che «la tendenza all'introduzione della figura dell'*Ombudsman*, [...] [abbia] incontrato poco favore nei paesi del Sud-America, probabilmente per la estraneità che la figura mostra rispetto alle tradizioni giuridiche degli stessi»<sup>44</sup>. Ad ogni modo, anche in questi Paesi sono presenti figure riconducibili al modello scandinavo di Ombudsman<sup>45</sup>. Si pensi ad esempio al «Procuratore generale della Nazione» colombiano che, a partire dalla riforma costituzionale del 4 dicembre 1979, riceve i reclami dei cittadini contro le violazioni dei diritti umani o delle garanzie sociali commesse dai funzionari pubblici ed esercita il suo potere investigativo in materia o a figure simili come il *Procurador de los Derechos Humanos* del Guatemala o, ancora, il *Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos* del Salvador<sup>46</sup>.

Infine, si registra una minore diffusione della figura nei Paesi dell'Asia<sup>47</sup> e dell'Oceania, ad eccezione dei casi sopra menzionati di Australia e Nuova Zelanda.

Come si può notare, «le prime fasi di recepimento dell'istituto, confinate alla Scandinavia, hanno visto una conservazione del nome originario, seppur con grafie diverse, mentre soltanto successivamente la denominazione tende a differenziarsi»<sup>48</sup>.

Tornando al continente europeo, cruciale è stato il ruolo propulsivo del Consiglio di Europa che, dagli anni '70<sup>49</sup> sino a tempi più recenti<sup>50</sup>, ha a più riprese sostenuto la necessità dell'adozione di Ombudsman da parte degli Stati membri che ne erano e ne sono ancora sprovvisti, auspicando inoltre una diffusione capillare e multilivello (nazionale, regionale e locale) di questi organi, nonché l'implementazione e il miglioramento di quelli già in funzione.

---

<sup>44</sup> M. LA BELLA, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability, Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 80.

<sup>45</sup> Per approfondimenti si veda: L. GONZÁLES VOLIO, *The Institution of the Ombudsman, The Latin American Experience*, in *Revista IIDH*, 2003, n. 37, pp. 219-248.

<sup>46</sup> Cfr. M. LA BELLA, op. cit., p. 81.

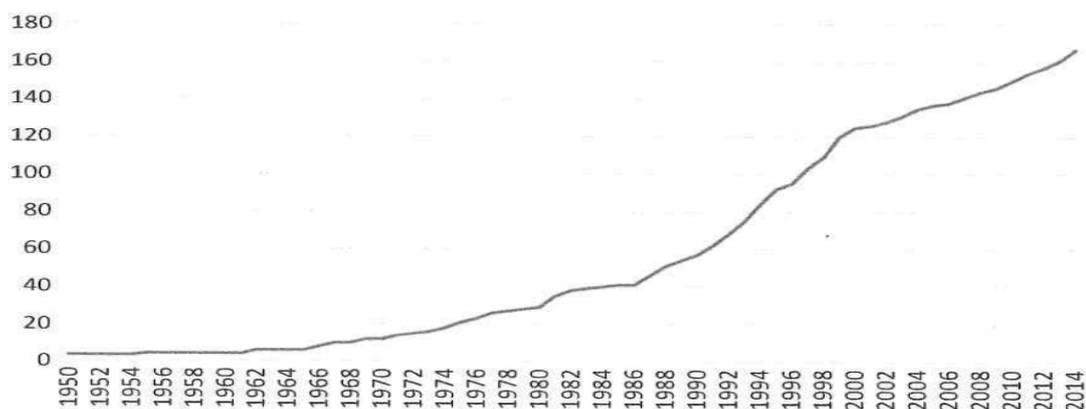
<sup>47</sup> Per approfondimenti si veda: ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia: Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*, 2011.

<sup>48</sup> R. MEDDA, *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2017, n. 4, p. 964.

<sup>49</sup> Di seguito si riporta un estratto de il Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, *Conférence parlementaire sur les droits de l'homme*, Strasbourg, 1972, p. 117 e pp. 74-75. L'estratto è contenuto in: G. TREVES, *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo*, in C. MORTATI (a cura di), op. cit., p. 118 e, presumibilmente tradotto dall'Autore, recita: «i sistemi giuridici di protezione classica anche più perfezionati sono spesso inoperanti, in quanto non intervengono che a posteriori e spesso dopo lunghi ritardi, senza che si possa neppure allora superare l'inerzia dell'amministrazione; che di conseguenza conviene considerare con favore l'istituzione di un organo che accolga e istruisca i ricorsi graziosi e abbia accesso ai documenti interni dei servizi pubblici, organo ispirato all'Ombudsman scandinavo».

<sup>50</sup> Il riferimento è alla pubblicazione: COUNCIL OF EUROPE, *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005 che contiene linee guida utili alla creazione di Ombudsman che operino non solo a livello nazionale, ma anche regionale e locale.

Prima di procedere allo “studio delle cause” della proliferazione dell’istituto su scala globale, si pensa sia utile, ai fini della trattazione, prendere in prestito un grafico (figura 1) contenuto nel recente lavoro di Tero Erkkilä<sup>51</sup>, che potrà contribuire a formare un’idea chiara del fenomeno e a comprenderne con maggiore precisione la portata.



**Fig. 2.1** Global spreading of ombudsman institutions or similar complaint handling bodies (The entries cover countries and their dependent territories with either national or regional institutions in place. In addition to the IOI membership list, the information on the existing ombudsmen has been derived from other sources such as membership information of regional ombudsman associations, government websites, publicly available documents from international organizations and news outlets. Also some selected NHRIs and other complaint handling bodies with functions similar to the ombudsman are listed. Some of these have later joined an ombudsman association.)

Figura 1: *Ombudsmania* - T. ERKKILÄ, *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, p. 28

Il campione dei dati, come si può leggere dalla descrizione della figura, ricomprende sia figure di Ombudsman, per così dire *stricto sensu*, ma anche “similar complaint handling bodies” e quindi organi che, *lato sensu*, sono riconducibili alla figura e alle sue funzioni tipiche. La maggiore fonte utilizzata per l’elaborazione dei dati rappresentati in forma grafica è l’*International Ombudsman Institute*<sup>52</sup> (IOI), organismo a scopo non lucrativo fondato nel 1978, al quale possono partecipare tutti gli Ombudsman del mondo e che al momento ne

<sup>51</sup> Il riferimento è all’opera, già citata nel testo, di T. ERKKILÄ, *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020. Il grafico riportato è a p. 28 ed è stato riprodotto previo consenso dell’Autore e della casa editrice.

<sup>52</sup> Di seguito si riporta la presentazione dell’IOI così come compare nella *home page* del sito ufficiale dell’Istituto, a cui si rimanda per approfondimenti (<https://www.theioi.org/the-i-o-i>, ultimo accesso in data 31.12.2023). «The International Ombudsman Institute (IOI), established in 1978, is the only global organisation for the cooperation of more than 200 independent Ombudsman institutions from more than 100 countries worldwide. The IOI is organised in six regional chapters (Africa, Asia, Australasia & Pacific, Europe, the Caribbean & Latin America and North America). In its effort to focus on good governance and capacity building, the IOI supports its members in a threefold way: training, research and regional subsidies for projects».

conta tra i suoi membri più di duecento, provenienti da più di cento Paesi. L'IOI<sup>53</sup> opera in sei diverse sezioni territoriali: Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa, Caraibi e America latina e America del Nord.

Il grafico traccia visibilmente la crescita esponenziale dell'adozione dell'Ombudsman e *similia* nel mondo. Infatti, a partire dal 1950 fino al 2014, come si può notare, non è stato registrato alcun calo, ma un aumento continuo e costante della sua diffusione su scala mondiale.

### 3.1. (segue) Lo strano caso dell'Italia: brevi cenni sul sistema Ombudsman italiano

Nel lungo elenco dei Paesi citati, come si può notare, l'Italia è un grande assente. Questo dato non va però interpretato nel senso che non esistono Ombudsman nell'ordinamento italiano. In Italia, infatti, vi sono Ombudsman che prendono il nome di Difensori civici e che appartengono a un sistema «diffuso e “spalmato” fra tutti i livelli territoriali di governo e di amministrazione che popolano il nostro Paese»<sup>54</sup>; non esiste però il Difensore civico nazionale.

La storia del Difensore civico, o meglio *dei* Difensori civici, nel sistema politico-istituzionale italiano è una storia lunga<sup>55</sup>, contraddistinta da passi avanti e grandi retromarcie<sup>56</sup> nel percorso di riconoscimento di una figura molto spesso vista come un'intrusa, un *quid pluris* sacrificabile, dal momento che, secondo il parere di buona parte della dottrina<sup>57</sup>, svolge funzioni attribuite anche ad altri organi dell'ordinamento<sup>58</sup>.

Ad oggi, il sistema dei Difensori civici in Italia appare assai frammentato. Da una parte, perdura l'assenza di un Difensore civico nazionale: infatti, anche se il dibattito circa la sua istituzione aveva origine negli anni '50, le numerose e successive proposte di legge che miravano alla sua introduzione sono state lasciate cadere<sup>59</sup>. Dall'altra, la legge finanziaria

---

<sup>53</sup> Per approfondimenti sulla sua struttura e sulle azioni messe in campo dall'Istituto nel corso degli anni, si rimanda a: M. LA BELLA, op. cit., pp. 89-90.

<sup>54</sup> M. LA BELLA, op. cit., p. 101.

<sup>55</sup> Per approfondimenti si rimanda alla dettagliata ricostruzione contenuta in M. LA BELLA, op. cit., pp. 99-136 e anche all'opera monografica: D. BORGONOVO RE, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Trento, 2010.

<sup>56</sup> Guido Guidi scrive di un «percorso di regressione del difensore civico in Italia»: così in G. GUIDI, *Serve una rinnovata cultura della partecipazione. Ripensando alla difesa civica*, in *federalismi.it*, 2014, n. 10, p. 10.

<sup>57</sup> *Ex multis* si veda: O. SEPE, in *Rassegna Parlamentare*, 1965, anno VII, num. 5-6, pp. 368-369.

<sup>58</sup> In modi diversi, nell'architettura istituzionale dell'ordinamento italiano, Camere del Parlamento, Corte dei Conti e giudice amministrativo esercitano funzioni di controllo sull'operato della pubblica amministrazione.

<sup>59</sup> La Bella nella sua ricostruzione individua tre fasi del dibattito circa l'istituzione della figura in questione. La prima fase, a cavallo tra anni '50 e '60, sfocia nella proposta di legge del 5 febbraio 1965 che prevedeva l'istituzione di un «Commissario parlamentare» che controllasse la condotta della P.A. La seconda fase, a

del 2010<sup>60</sup> ha soppresso, per ragioni di economia, i Difensori civici comunali, nati a partire dalla fine degli anni '70 e diffusi capillarmente sul territorio nazionale. Il quadro attuale prevede dunque l'esistenza di molti Difensori civici regionali<sup>61</sup> e alcuni Difensori civici provinciali<sup>62</sup>.

Quel che emerge è che «in Italia non esiste un unico modello di Difensore civico, per la semplice ragione che questa istituzione segue da vicino (sul piano culturale oltre che normativo e organizzativo) la stessa frammentazione e disarticolazione del sistema politico e amministrativo italiano sul piano sia verticale (gerarchico) sia orizzontale (territoriale)»<sup>63</sup>.

Il tema, degno di interesse, verrà ripreso estesamente più avanti, nella parte di trattazione dedicata al sistema multilivello degli organismi di garanzia non giurisdizionale a tutela dei diritti delle persone private della libertà del nostro Paese<sup>64</sup>.

---

cavallo tra gli anni '70 e '80, si sviluppa in seguito al processo di "regionalizzazione" dello Stato. La terza fase, che si sviluppa nel corso degli anni '90, si concretizza in molteplici proposte di legge, tra cui spiccano la n. 619 e 974 del 1996, che, dopo aver superato il vaglio della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, non sono state discusse in aula. Negli anni successivi si segnalano le proposte n. 1382 del 2008, di iniziativa dei deputati Migliori e Gozi, e la più recente proposta n. 145 del 2018 del deputato Russo. La prima proposta, esaminata in Commissione, non è stata poi calendarizzata e la seconda non è neppure passata al vaglio della Commissione.

<sup>60</sup> Nello specifico l'art. 2, comma 186 recita: «Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di "difensore civico territoriale" ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini; [...]».

<sup>61</sup> Le prime Regioni ad aver incluso nei loro Statuti la figura del Difensore civico sono state Toscana, Liguria e Lazio. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in *Diritto e Società*, 1973, vol. I, n. 3, p. 817 ss. Nel momento in cui si scrive (agosto 2022), vi sono quattordici Difensori civici in carica nelle seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. In Trentino-Alto Adige l'ordinamento regionale prevede l'istituzione del Difensore civico nelle province autonome di Trento e Bolzano e i due Difensori civici sono regolarmente in carica nelle due province. In Sardegna e in Toscana si è in attesa della nomina. In Calabria, il Difensore civico è previsto nell'ordinamento regionale ma non è mai stato nominato e in Puglia è invece previsto all'interno dello Statuto regionale ma è sprovvisto di legge attuativa. Eccezionale è il caso della Sicilia, il cui ordinamento regionale tace del tutto sulla figura del Difensore civico.

<sup>62</sup> Appare impresa ardua quella di mappare l'intero sistema dei Difensori civici provinciali, soprattutto in seguito alla ridefinizione dell'assetto delle province disposto dalla riforma degli enti locali con la legge n. 56 del 7 aprile 2014. In molte province, infatti, a causa dell'eliminazione dei Consigli Provinciali, il Difensore civico ha cessato lo svolgimento delle proprie funzioni.

<sup>63</sup> M. LA BELLA, op. cit., p. 101.

<sup>64</sup> Cfr. *infra* capitolo IV.

#### 4. Lo studio delle cause: tra *monitory democracy* e funzione paragiurisdizionale

Dopo aver illustrato il favore riscontrato dall'istituto a livello globale e ad aver accennato allo strano caso italiano, quel che si tenterà ora di fare è ricostruire le motivazioni che hanno giustificato una tale diffusione. A parere di alcuni, negli ordinamenti di area scandinava, britannica e germanica tale «diffusione è coincisa con l'affermarsi dello stato sociale e ha interessato il riformismo della pubblica amministrazione e la protezione dei diritti umani, con il riconoscimento della facoltà di reclamo ai singoli e della funzione di controllo alla collettività come forme di partecipazione politica»<sup>65</sup>. Tuttavia, il novero degli elementi che hanno influito sull'adozione della figura dell'Ombudsman nel mondo non si esaurisce qui e si rende pertanto necessaria, ad avviso di chi scrive, una ricerca più approfondita delle cause.

A tale scopo, è di primario interesse indagare il contesto storico in cui nasce la figura e, in seguito, analizzare i profili politici e sociali che hanno caratterizzato le differenti «waves»<sup>66</sup> della sua diffusione.

La genesi della figura dell'Ombudsman è storicamente da ricondursi al passaggio dallo Stato moderno allo Stato di diritto, nel corso del quale si è assistito, tra le altre cose, ad un incremento della forza attribuita ai Parlamenti e alla creazione di maggiori controlli sull'operato delle amministrazioni pubbliche<sup>67</sup>. Mutamenti, entrambi, dovuti ad un più generico aumento dei poteri in capo ai sudditi/cittadini a discapito di quelli detenuti dall'apparato statale. L'istituzione dell'Ombudsman, dunque, ha risposto alla necessità avvertita dai Parlamenti di controllare l'operato del Governo, in attuazione del principio della legalità insito nello Stato di diritto ma, con il tempo e con l'affermarsi dello Stato sociale, la funzione attribuita all'Ombudsman è mutata e questo si è trasformato in «controllore dell'Amministrazione per conto del Governo»<sup>68</sup>. Tale passaggio è fondamentale

---

<sup>65</sup> Così in D. BRUNO, D. BERTACCINI, *Il Garante (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, Bologna, 2018, p.16.

<sup>66</sup> Tale concettualizzazione si deve a: N. P. DIAMANDOUROS, "Legality and good administration: is there a difference?", Speech by The European Ombudsman at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on "Rethinking good administration in the European Union", Strasbourg, 15 October 2007. Il discorso è consultabile per intero al link: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/en/370> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Altri parlano, invece, di differenti *generations* dell'istituto in esame: cfr. M. REMAC, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, in *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, n. 3, pp. 62-78. I concetti di *waves* e *generations* verranno ripresi estesamente più avanti. Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 6.5.

<sup>67</sup> G. NAPIONE, infatti, sul punto nota che «il vero *punctum dolens* degli ordinamenti degli Stati moderni è la carenza di efficienti controlli», op. cit., p. 205.

<sup>68</sup> M. COMBA, *Ombudsman (diritto comparato)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, 2008, vol. II, p. 538.

perché, come evidenziato da autorevole dottrina<sup>69</sup>, a partire dallo Stato sociale – che non va inteso come qualcosa di diverso dallo Stato di diritto, ma come qualcosa in più<sup>70</sup> – Governo e Pubblica Amministrazione assumono identità distinte e costituiscono due poteri tra loro separati<sup>71</sup>. In quest'ottica, la teoria montesquiana della separazione dei poteri statali richiederebbe una necessaria revisione e non solo a causa della divisione del potere esecutivo nei due distinti poteri di Governo e Pubblica Amministrazione, ma anche perché con l'Ombudsman nasce un quarto potere<sup>72</sup> (o anche potere neutro<sup>73</sup>). Infatti, sia che si sposi la letteratura che qualifica l'Ombudsman come un'autorità amministrativa indipendente<sup>74</sup>, sia che ce ne si discosti, il risultato non cambia: l'Ombudsman acquista una posizione di autonomia rispetto ai tre poteri dello Stato e, pertanto, al potere giudiziario, esecutivo e legislativo, se ne aggiunge, o se ne interseca trasversalmente, un altro, a seconda delle impostazioni.

Tale “nuovo” potere è senza dubbio da ricondurre nell'alveo dei sistemi di controllo<sup>75</sup>, ma è anche collegato a nuove forme di risoluzione di conflitti. Le due attività tipiche degli Ombudsman contemporanei, infatti, sono, da una parte, il controllo dell'operato della pubblica amministrazione – retaggio del modello svedese<sup>76</sup> – e, dall'altra, la tutela dei singoli cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. L'Ombudsman, dunque, oltre ad essere controllore della Pubblica Amministrazione, esamina i reclami ricevuti ed è anche

---

<sup>69</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri: saggio di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1994, p. 73 ss.

<sup>70</sup> G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni di Comunità, Milano, 1964, p. 20.

<sup>71</sup> Riprendendo l'analisi teorica di G. Bognetti, M. COMBA, op. cit., pp. 538-539, si esprime efficacemente sul punto affermando che: «a seguito della nascita dello Stato sociale, da una parte il Governo non è più espressione del potere esecutivo ma è divenuto ormai potere governativo e dall'altra la pubblica amministrazione è cresciuta notevolmente ed ha assunto una posizione istituzionale tale da poter essere considerata un potere autonomo».

<sup>72</sup> F. BAUER, *Brauchen wir einen Ombudsmann?*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1964, p. 227.

<sup>73</sup> H. MÜNCHBACH, *Strafvollzug und Öffentlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Anstaltsbeiräte*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1973, p. 84.

<sup>74</sup> Cfr. M. COMBA, op. cit., p. 539. Autorevole dottrina di stampo amministrativista riconduce la figura italiana del difensore civico alla categoria delle autorità amministrative indipendenti, si veda, *ex multis*: S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale (Tomo primo)*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 310-314.

<sup>75</sup> Cfr. G. NAPIONE, op. cit., p. 203 ss.

<sup>76</sup> G. Napione descrive l'Ombudsman dei paesi scandinavi come «un istituto particolare di controllo, a larghissima competenza, la cui sorveglianza abbraccia l'andamento generale della pubblica amministrazione, il riscontro di legittimità e, in una certa misura, anche quello di merito, ed ha il fine particolare della tutela dei diritti individuali», in G. NAPIONE, op. cit., p. 127.

«difensore del cittadino contro ogni abuso e disfunzione»<sup>77</sup> dello Stato, intesi fondamentalmente nel senso della cosiddetta *maladministration*<sup>78</sup>.

Le due attività principali svolte dagli Ombudsman, dunque, nella generalità dei casi coesistono, ma, talvolta, una può prevalere sull'altra, come nel caso della Gran Bretagna, in cui l'Ombudsman concentra il suo impegno esclusivamente nella tutela dei diritti/interessi dei singoli cittadini<sup>79</sup>.

Va però necessariamente tenuto a mente che «i due tipi di funzioni esercitabili dall'Ombudsman non sono facilmente distinguibili ma, anzi, sono suscettibili di reciproca contaminazione»<sup>80</sup>. Infatti, il controllo generalista sull'operato dell'Amministrazione senza dubbio produce ricadute positive sulle situazioni dei singoli e, viceversa, l'accertamento di malfunzionamenti dell'Amministrazione in capo ai singoli può innescare sia un controllo più diffuso e capillare sull'andamento di quest'ultima, sia un generico miglioramento in capo alla stessa.

Con l'introduzione dell'Ombudsman, dunque, si assiste all'estensione del concetto di controllo: da una parte perché la figura rientra a pieno titolo tra i “nuovi” meccanismi di controllo del potere tipici della *monitory democracy*<sup>81</sup>, dall'altra perché è una figura extragiurisdizionale che esercita funzioni paragiurisdizionali<sup>82</sup> nella risoluzione dei singoli reclami.

---

<sup>77</sup> Con queste parole viene descritto l'Ombudsman in: RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004, p. 32.

<sup>78</sup> Termine che esprime tutte quelle forme di «cattivo uso del potere amministrativo». Cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Italia: competenze e poteri*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, p. 178, nota 1. L'Ombudsman rientra invece tra le pratiche tipiche della cosiddetta *good administration* poiché, come osservato da Ann Abraham, la sua azione è volta a umanizzare le tendenze deumanizzanti della pubblica amministrazione. Cfr. A. ABRAHAM, *Good Administration: Why We Need It More Than Ever*, in *The Political Quarterly*, 2009, vol. 80, n. 1, p. 31. Si segnala peraltro che, nel contesto dell'Unione Europea, l'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (o anche Carta di Nizza), entrata in vigore il 1° dicembre 2009, riconosce il “diritto a una buona amministrazione”.

<sup>79</sup> Cfr. M. COMBA, op. cit., p. 537. L'Autore, inoltre, fa notare, nella stessa pagina, che «pur non potendosi affermare che esista una coincidenza tra meccanismi di scelta dell'Ombudsman ed attività da esso svolta, in quanto l'Ombudsman parlamentare può svolgere sia la funzione di controllo sull'Esecutivo che quella di tutela degli individui, è però sostenibile che il più recente modello dell'Ombudsman esclusivamente governativo è compatibile solo con la seconda e non con la prima funzione». L'Autore analizza poi (p. 538) la relazione tra la possibilità di agire d'ufficio e le funzioni attribuite all'Ombudsman sostenendo che «l'iniziativa d'ufficio è evidentemente indispensabile se l'Ombudsman deve svolgere attività di controllo generale sull'efficienza e sul buon andamento dell'Amministrazione e quindi, là dove essa non è prevista, il difensore civico potrà esercitare esclusivamente la funzione di tutela delle situazioni dei singoli».

<sup>80</sup> M. COMBA, op. cit., p. 538.

<sup>81</sup> J. KEANE, *Monitory Democracy*, in *The life and death of democracy*, Simon&Shuster, London, 2009, pp. xxii-xxix e, dello stesso Autore, *Monitory democracy?*, in S. ALONSO, J. KEANE, M. WOLFGANG (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 212-235.

<sup>82</sup> Sul punto si rimanda a: G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, op. cit., 1979, p. 884. L'Autore, in tale sede, rileva come il ruolo dell'Ombudsman «è venuto via via qualificandosi essenzialmente come quello di istanza di tutela

#### 4.1. *Monitory democracy*

Che cosa si intende con *monitory democracy*? Il termine si deve a John Keane che ha teorizzato come, a partire da dopo la Seconda Guerra Mondiale, si sia assistito all'affermarsi di una nuova fase della democrazia in cui esistono *independent monitors* del potere che operano «not only in the field of elected government but in a wide variety of power settings»<sup>83</sup>. Trattasi di meccanismi di monitoraggio extra-parlamentari che svolgono un'azione di accertamento della legalità «in different ways, on different fronts»<sup>84</sup>.

La teoria di Keane evidenzia come questi nuovi dispositivi di controllo siano nati per aumentare la partecipazione dei cittadini al processo politico che caratterizza la democrazia rappresentativa e, anche se la sua analisi si concentra prevalentemente sui meccanismi di controllo delle elezioni politiche, trova lo spazio per un approfondimento sulle cosiddette *watchdog institutions*<sup>85</sup>. L'espressione non è certamente nuova e il Cambridge Dictionary ne dà una definizione molto precisa descrivendo il *watchdog* (“cane da guardia”) in questo contesto come “a person or organization responsible for making certain that companies obey particular standards and do not act illegally”<sup>86</sup>.

Lo stesso Keane cita tra gli esempi più antichi di *watchdogs* l'Ombudsman; l'elenco è ampio e l'Autore vi fa rientrare le commissioni reali, le inchieste pubbliche e anche i revisori indipendenti che controllano la correttezza finanziaria delle agenzie governative<sup>87</sup>.

Copiosa è la letteratura internazionale che riconosce all'Ombudsman il ruolo di *watchdog*<sup>88</sup>, ma tracce di questa qualifica si rinvengono anche nella dottrina nazionale. Giovanni Napione sapientemente definisce l'Ombudsman “cane da guardia” «poiché vigila a che l'amministrazione dello Stato non infranga la legge, e non commetta quindi errori,

---

di situazioni di interesse soggettivo prive di sufficiente protezione giurisdizionale. Il che ha portato a tentare di disciplinare in qualche modo i rapporti fra il suo intervento e quello degli organi giurisdizionali, mentre ha contestualmente caratterizzato sempre più il suo *status* e le sue attribuzioni sulla falsariga di quelli propri di un organo giurisdizionale».

<sup>83</sup> J. KEANE, *Monitory democracy?*, op. cit., p. 216.

<sup>84</sup> *Ivi*, p. 215.

<sup>85</sup> *Ivi*, pp. 223-224.

<sup>86</sup> Definizione reperibile online al link: <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/watchdog> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>87</sup> J. KEANE, *Monitory democracy?*, in S. ALONSO, J. KEANE, M. WOLFGANG (edited by), op. cit., 2011, p. 223.

<sup>88</sup> Tra i primi: H. J. ABRAHAM, *Peoples' Watchdog Against Abuse of Power*, in *Public Administration Review*, 1960, vol. 20, pp. 152-157; poi L. B. HILL, *The Model Ombudsman – Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton University Press, Princeton, 1976, p. 13; più di recente la letteratura prevalente dà per assodato che l'Ombudsman, al pari di altre agenzie di controllo, sia un *watchdog*. Tra i molti, ad esempio, si vedano: P. WILKINS, J. PHILLIMORE, D. GILCHRIST, *Collaboration by the public sector: findings by watchdogs in Australia and New Zealand*, in *Public Money and Management*, 2017, vol. 37, n. 3, pp. 217-224.

negligenze, scorrettezze, abusi»<sup>89</sup>; ma, allo stesso tempo, lo definisce anche “tribuno del popolo”, «in quanto custode e garante dei diritti dei singoli, che a lui possono rivolgersi per protezione contro le sopraffazioni e le insufficienze degli organi dello Stato»<sup>90</sup>. Tali epiteti non sono da concepire in chiave dicotomica perché, come anticipato, nella maggioranza dei casi le due principali attribuzioni dell'Ombudsman coesistono e, talvolta, si confondono l'una con l'altra. In alcuni scritti, infatti, si assegna un'interpretazione estensiva al concetto di *watchdog*, che comprende sia il senso inteso da Keane, che quello di “tribuno del popolo” offerto da Napione: l'Ombudsman è una *watchdog institution* in quanto, più in generale, guardiano dei diritti dei cittadini<sup>91</sup>.

#### 4.2. La funzione di risoluzione dei conflitti tra cittadini e P.A.

Esplorando nel dettaglio la funzione paragiurisdizionale – anche detta extragiurisdizionale – dell'Ombudsman, si possono rilevare alcuni elementi di estremo interesse. La dottrina nazionale, soprattutto in passato, non valutava con favore l'assegnazione di tale compito in capo all'Ombudsman<sup>92</sup>. Le principali critiche sono state sollevate in merito al rischio di possibili ingerenze con la giurisdizione amministrativa e l'amministrazione, tanto da ritenerlo «un istituto non solo inutile, ma anche dannoso, per le indebite invasioni di competenza che potrebbero verificarsi»<sup>93</sup>. Tali preoccupazioni sono state col tempo sconfessate da una dottrina di segno opposto, che vede nell'Ombudsman non tanto una inutile duplicazione di tutela, quanto piuttosto una tutela suppletiva che copre «una

---

<sup>89</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 128.

<sup>90</sup> *Ivi*, pp. 128-129.

<sup>91</sup> H. J. ABRAHAM, op. cit., 1960, p. 152 intitola un paragrafo del suo contributo “Guarding Citizens' Right”.

<sup>92</sup> In *Rassegna Parlamentare*, 1965, anno VII, num. 5-6, nella rubrica *Incontri*, G. CORSO, scrive a p. 333: «Mancano in Italia le condizioni perché l'istituzione dell'O. possa risultare opportuna. In Italia le garanzie del cittadino verso lo Stato non sono soltanto d'ordine politico costituzionale, ma anche giurisdizionali. Inoltre mancano in Italia le condizioni che si rinvengono nelle nazioni scandinave: popolazione poco numerosa, superficie territoriale ristretta, grande senso del rispetto della legge sia da parte dei cittadini che da parte della pubblica amministrazione». Nella stessa Rivista, G. GUGLIELMI, a p. 339 esprime il suo scetticismo nei confronti dell'introduzione di un «relatore del Parlamento» incaricato di riferire sulle esigenze di tutela del cittadino nei rapporti con la P.A. ed eventualmente spiegare interventi concreti per l'attuazione della tutela stessa» poiché sostiene che «aggiungere alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino contro la P.A. anche una tutela parlamentare [...] si tradurrebbe, in definitiva, in un ulteriore intralcio dell'attività amministrativa». Ancora, nella stessa Rivista, M. LA TORRE, a p. 350 sottolinea la diversità dell'Ombudsman rispetto al giudice e ritiene che, dal momento che l'Ombudsman «non offre garanzie giurisdizionali, (e) potrebbe anche costituire, da noi, un passo indietro».

<sup>93</sup> Tali sono le parole utilizzate da Di Giovine per sintetizzare le posizioni critiche degli autori menzionati nella nota precedente. Cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Italia: competenze e poteri*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, p. 176.

serie di situazioni non giustiziabili»<sup>94</sup>, e anche una tutela alternativa, in grado di intervenire sui comportamenti, anche di tipo omissivo, della pubblica amministrazione<sup>95</sup>. A tal proposito, c'è anche chi definisce l'Ombudsman «un lusso amministrativo»<sup>96</sup>, espressione di una «“tutela ulteriore” – e, quindi, implicitamente minore – rispetto a quella di natura giurisdizionale».<sup>97</sup> Invero, riflessioni circa l'opportunità e la natura della funzione di risoluzione delle controversie assolta dall'Ombudsman si fanno largo in quei sistemi – come l'Italia<sup>98</sup> – in cui esistono organismi giurisdizionali che sindacano su materie strettamente connesse a quelle di competenza dell'Ombudsman. Il dibattito circa possibili conflitti di attribuzione non trova ragion d'essere, invece, negli Stati in cui si registra l'assenza di Corti amministrative supreme – come nel caso di Danimarca, Norvegia e Nuova Zelanda – o in quei Paesi – come Svezia e Finlandia – in cui, sebbene esistano Corti amministrative supreme, il loro operato è sottoposto al controllo dell'Ombudsman<sup>99</sup>.

Oltre a tale ordine di considerazioni, in questa sede si vuole sottolineare come, in questa sua veste paragiurisdizionale, l'Ombudsman venga definito anche «tutore della giustizia sostanziale»<sup>100</sup>. I motivi sottesi a tale qualificazione sono diversi, ma, a parere di chi scrive, si possono ascrivere al principio dell'informalità<sup>101</sup>, inteso nella duplice accezione secondo la quale: 1) l'Ombudsman non deve rispettare molte formalità<sup>102</sup> nell'esercizio delle sue

---

<sup>94</sup> *Ivi*, p. 178. L'Autore fa espressamente riferimento alla nozione di *maladministration* specificando che «ci si riferisce a quelle situazioni, [...], che consistono in interessi semplici, spesso privi di rilevanza generale (e quindi senza possibilità di tutela anche in sede politica), ma che possono avere grande importanza per il singolo».

<sup>95</sup> Cfr. M. COMBA, op. cit., p. 541.

<sup>96</sup> Si è espresso in tal senso G. LOMBARDI, Prefazione a S. GAMBINO, G. STORCHI, *Governo del Comune e Statuti*, Maggioli, Rimini, 1993, p. 10.

<sup>97</sup> M. COMBA, op. cit., p. 541.

<sup>98</sup> Si ricorda che il nostro Paese è tuttora sprovvisto di un Difensore civico nazionale, esistono però Difensori civici regionali e provinciali (cfr. *supra*, in questo capitolo, § 3.1.)

<sup>99</sup> Cfr. G. NAPIONE, op. cit., p. 259.

<sup>100</sup> Riporta tale appellativo G. NAPIONE, op. cit., p. 131.

<sup>101</sup> Cfr. *Standards of practice* (adopted 17<sup>th</sup> March 2022), International Ombuds Association, General Practice Standards, 1.1.: “The Ombuds is an independent, impartial, informal and confidential resource for an organization. Compliance with these Standards of Practice is essential for any Ombuds program”. Gli *Standards* sono consultabili a questo link: [https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/SOP-COE/IOA\\_Standards\\_of\\_Practice\\_English.pdf](https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/SOP-COE/IOA_Standards_of_Practice_English.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023). Secondo l'International Ombuds Association (IOA), l'informalità rientra tra i requisiti essenziali, insieme all'indipendenza, all'imparzialità e alla riservatezza, che un Ombudsman deve possedere per potersi definire tale. Il principio dell'informalità è stato aggiunto però in momento successivo rispetto ai tre originari principi. Il dibattito che ha preceduto l'introduzione del principio tra i “general practice standards” è stato molto acceso all'interno dell'IOA. Tra chi era a favore si rimanda a: M. ROWE, *Informality the Fourth Standard of Practice*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2012, vol. 5, n. 1, pp. 8-17. Tra chi era contrario si veda: H. GADLIN, *Some Thoughts on Informality*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2012, vol. 5, n. 1, pp. 31-36.

<sup>102</sup> G. NAPIONE, in op. cit., p. 131, scrive: «le formalità non sono tenute in nessun conto e le poche prescritte hanno solo carattere ordinario e di comodo».

funzioni<sup>103</sup> e dei suoi poteri<sup>104</sup>; 2) il ricorso all'Ombudsman è gratuito e non è necessario l'ausilio o la presenza di un legale per poterlo presentare<sup>105</sup>.

L'Ombudsman è dunque un mezzo per giungere ad «una giustizia semplice, pronta, e alla portata di tutti»<sup>106</sup>, tutte caratteristiche che non contraddistinguono gli organismi giurisdizionali e il loro operato che, per contro, si distinguono per lentezza, eccesso di formalità e, molto spesso, costi elevati a carico delle parti<sup>107</sup>.

L'Ombudsman adotta dunque un approccio informale alla soluzione delle controversie e tale approccio mira a una soluzione rapida che soddisfi le parti coinvolte, nell'ottica del cosiddetto *problem solving*. La sua azione – per lo più impostata sul modello della *Alternative Dispute Resolution (ADR)*<sup>108</sup> – si discosta di molto dal *justice model* e non ha come primo obiettivo l'accertamento di fatti e responsabilità del passato<sup>109</sup>, ma vuole porre rimedio a situazioni vicine nel tempo con la consapevolezza che «il ruolo proprio di un controllo esterno sia di costruire nel futuro piuttosto che chiudersi nel passato»<sup>110</sup>.

Un grado maggiore di informalità si registra, come anticipato, anche nelle modalità di presentazione delle istanze e dei reclami in quanto nessun costo è a carico della parte interessata e il cittadino potrà provvedere da sé alla presentazione del ricorso, senza l'ausilio di un professionista specializzato. Quest'ultimo elemento non è da sottovalutare:

---

<sup>103</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 7.2.

<sup>104</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 7.3.

<sup>105</sup> J. SÖDERMAN, *How To Be a Good Ombudsman*, Occasional Papers #80, International Ombudsman Institute, 2004, p. 1, scrive: «However, the ombudsman offers an additional and less formal way to solve disputes between the citizen and the administration without extra costs». Il contributo è consultabile al link: <https://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Il concetto di informalità in questo caso è spesso assimilato al concetto, più esteso, di accessibilità. Sul punto si rimanda a: in D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 22 ss.

<sup>106</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 256.

<sup>107</sup> S. CARL, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2014 a p. 9 fa riferimento al “pericolo di un terrore istituzionale” e scrive che i rimedi legali e più in generale il sistema giudiziario «has repeatedly been perceived as being in similar danger of institutional torpor». L'Autrice riprende le riflessioni di K. REDEKER, contenute in *Notwendigkeit und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamentsbeauftragten in Deutschland*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1967, vol. 20, n. 29, p. 1298.

<sup>108</sup> Tra i molti si vedano: M. A. MARSHALL, L. C. REIF, *The ombudsman: maladministration and alternative dispute resolution*, in *Alberta Law Review*, 1995, vol. XXXIV, n. 1, pp. 215-239. Diplomazia indiretta e mediazione rappresentano le forme di ADR maggiormente impiegate dall'Ombudsman, ma ve ne sono molte altre. Per approfondimenti si rimanda a: J. TAYLOR, *The Role of Mediation in Complaints Handling: The Experience of the Office of the Commonwealth Ombudsman*, in C. FINN (ed.), *Sunrise or Sunset? Administrative Law in the New Millennium*, Papers presented at the 2000 National Administrative Law Forum, Canberra, Australian Institute of Administrative Law, 2000, p. 187.

<sup>109</sup> Cfr. S. OWEN, *The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges*, in L. C. REIF, M. A. MARSHALL, C. FERRIS (eds.), *The Ombudsman: Diversity and Development*, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, 1993, p. 5.

<sup>110</sup> Così in D. BRUNO, D. BERTACCINI, *Il Garante (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, Bologna, 2018, p. 32. Gli Autori traducono con queste parole un concetto contenuto in: C. S. ASCHER, *The Grievance Man or Ombudsmania*, in *Public Administration Review*, 1967, vol. 27, n. 2, p. 176.

l'Ombudsman, in questo senso, contribuisce alla creazione di una giustizia maggiormente inclusiva poiché – quanto meno dal punto di vista teorico – più facilmente accessibile<sup>111</sup>.

L'Ombudsman si presenta, quindi, come una forma di giustizia alternativa altamente desiderabile. Ann Abraham, tenendo in conto tutti questi elementi, efficacemente scrive: «this is justice, but not necessarily as we know it»<sup>112</sup>.

### 4.3. Lo studio delle cause *in a nutshell*: la rilevanza dell'*accountability*

All'interno della letteratura internazionale due sono le principali correnti di pensiero circa le motivazioni che hanno portato alla diffusione dell'Ombudsman nel mondo.

Da una parte vi è chi<sup>113</sup>, attraverso una lettura funzionalista, ritiene che l'Ombudsman nasca come contrappeso garantista all'espansione della macchina statale e alla sua, sempre più estrema, burocratizzazione: entrambi i fattori, infatti, mettono in serio pericolo la tutela dei diritti dei singoli cittadini<sup>114</sup>. Tale fenomeno è ascrivibile al periodo della Ricostruzione post Seconda Guerra Mondiale e molti Ombudsman nascono infatti in quel dato momento storico. Un'altra *wave* di diffusione dell'istituto – certamente più consistente – si registra invece nel periodo successivo, negli anni '60-'70 del Novecento, in cui si assiste a un diffuso riformismo delle pubbliche amministrazioni e, come già accennato in precedenza, l'istituzione dell'Ombudsman si inserisce a pieno titolo all'interno delle politiche tipiche del *Welfare State*.

---

<sup>111</sup> Il tema è quello della cosiddetta *Legal poverty*, fenomeno per cui «gli ostacoli giuridici, economici, politico-sociali, culturali, psicologici [che] rendono difficile o impossibile a molti l'uso del "sistema giuridico"», così M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologica*, in *Il Foro Italiano*, 1979, vol. 102, parte V, p. 54. Per approfondimenti sul tema dell'accesso alla giustizia si veda: M. CAPPELLETTI, B. GARTH (eds.), *Access to Justice: a World Survey*, vol. I, Giuffrè Editore, Milano, Sijthoff/Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978. L'Autrice ritiene che il modello di giustizia cui ambisce l'Ombudsman sia volto all'abbattimento della maggior parte degli ostacoli che impediscono un agevole accesso alla giustizia ma, allo stesso tempo, è consapevole dell'esistenza di studi empirici che dimostrano come tra i soggetti che rivolgono istanze all'Ombudsman si possa registrare un cosiddetto *Matthew effect* e, per tale ragione, preferisce distinguere il piano teorico da quello pratico. Sul punto si vedano: N. VAN ZUTPHEN, *Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten 1975–2000: Een literatuurstudie*, in R. ANDERSEN, B. HUBEAU (eds.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002; S. VAN ROOSBROEK, S. VAN DE WALLE, *The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis*, in *Negotiation Journal*, 2008, vol. 24, n. 1, p. 297 ss. Per riflessioni di più ampio respiro sempre in tema di *Matthew effect* e Ombudsman, si rinvia a: B. HUBEAU, *The profile of complainants: how to overcome the 'Matthew effect'?*, in M. HERTOOGH, R. KIRKHAM (eds.), op. cit., pp. 259-279.

<sup>112</sup> A. ABRAHAM, *The ombudsman and 'paths to justice': a just alternative or just an alternative?* in *Public Law*, n. 1, 2008, p. 2.

<sup>113</sup> Cfr. C. J. BENNET, *Understanding Ripple Effects: The Cross – National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability*, in *Governance*, 1997, vol. 10, n. 3, pp. 213-233; M. REMAC, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, in *Utrecht Law Review*, vol. 9, n. 3, 2013, pp. 62-78.

<sup>114</sup> John Moore descrive tale situazione con l'espressione "ache-all-over-feeling of bureaucracy" in J. MOORE, *State Government and the Ombudsman*, in S. V. Anderson (ed.), *Ombudsmen for American Government?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, p. 70.

Un'altra scuola di pensiero<sup>115</sup>, diversamente, ritiene che l'espansione dell'Ombudsman sia da imputare al processo di democratizzazione realizzatosi su scala globale e al conseguente sempre più largamente condiviso riconoscimento dei diritti umani, che ha portato alla nascita di istituzioni nazionali e internazionali preposte al loro rispetto.

Per non sottovalutare la complessità del fenomeno, ad avviso di chi scrive, si rende necessario adottare una posizione intermedia tra le due, dal momento che una lettura non esclude l'altra. Anzi, si ritiene che a queste due interpretazioni sulla nascita e diffusione dell'Ombudsman si debbano aggiungere chiavi di lettura ulteriori da sommare a quelle finora menzionate.

Per comprenderne a pieno il senso, infatti, l'istituto dell'Ombudsman non va studiato esclusivamente in relazione a tali spiegazioni, o alla teoria della *monitory democracy* e alla "crisi" del paradigma giurisdizionale presentate in precedenza, ma anche in relazione ai fondamentali concetti di *governance* e *accountability* che appartengono alla letteratura politologica che studia le contemporanee democrazie occidentali<sup>116</sup>.

I due termini sono strettamente collegati tra loro in quanto con *governance* si intende il «complesso sistema di relazioni e responsabilità che caratterizza il rapporto tra coloro che sono chiamati ad assumere decisioni vincolanti (gli attori istituzionali) e i destinatari delle decisioni stesse, nell'ambito delle democrazie rappresentative»<sup>117</sup> e con *accountability* si intende «la chiamata a rispondere di una decisione, presa da un leader politico eletto, da parte dei cittadini-elettori o di altri organi costituzionali a ciò preposti»<sup>118</sup>. In senso lato *l'accountability* è la capacità del governante di render conto delle decisioni e degli atti che producono effetti sui governati.

L'*accountability* può essere orizzontale e verticale. L'*accountability* orizzontale è «la responsabilità che viene fatta valere nei confronti dei governanti da altre istituzioni o da attori collettivi che hanno le conoscenze e il potere di valutare il comportamento dei governanti»<sup>119</sup>. L'*accountability* verticale è quella che «può far valere l'elettore nei confronti dell'eletto, il governato nei riguardi del governante circa gli atti compiuti da

---

<sup>115</sup> Cfr. L. C. REIF, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institution in Good Governance and Human Rights Protection*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2000, n. 13, pp. 1-70; T. LANDMAN, *Human Rights and Democracy: The Precarious Triumph Ideals*, Bloomsbury, London, 2013.

<sup>116</sup> Per approfondimenti in relazione al concetto di *governance* e alla sua evoluzione nei sistemi democratici si rimanda a: R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1999, n. 1, pp. 3-22.

<sup>117</sup> M. LA BELLA, op. cit., p. 18, nota n. 5.

<sup>118</sup> L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 235.

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 236.

quest'ultimo»<sup>120</sup>. La differenza tra l'uno e l'altro tipo di *accountability* risiede pertanto nella legittimazione attiva: da una parte vi è un tipo di *accountability* interistituzionale messa in atto da «organi di valutazione e controllo che, però, devono essere indipendenti»<sup>121</sup>; dall'altra vi è «una relazione tra ineguali politicamente, come sono appunto il governato e il governante»<sup>122</sup>. Senza dubbio, come evidenziato anche da altri<sup>123</sup>, l'Ombudsman rientra a pieno titolo tra quegli organi che realizzano un costante controllo sull'attività di governo che si concretizza nelle politiche, nelle azioni e negli atti adottati dalla pubblica amministrazione: è dunque immediato il collegamento tra l'istituto dell'Ombudsman e il concetto di *accountability* orizzontale. Meno immediata è invece la correlazione con il concetto di *accountability* verticale che, molto spesso, si limita ad essere associato ai momenti di consultazione elettorale in cui il cittadino decide se confermare o meno la sua fiducia nel candidato uscente<sup>124</sup>. In un'ottica estensiva, in realtà, l'Ombudsman ben si colloca tra gli strumenti tipici dell'*accountability* verticale in quanto «esso pare essere costituito dalla “giustificabilità” dell'azione dei pubblici poteri e dalla “comprensibilità” della stessa per il cittadino, che da parte sua può più facilmente controllarne gli effetti»<sup>125</sup>. Anche il governato, dunque, per mezzo dell'operato dell'Ombudsman, esercita un controllo ulteriore sulle azioni dei governanti, espletate *stricto sensu* dalla pubblica amministrazione<sup>126</sup>. In questo modo, inoltre, «il cittadino, in definitiva, recupera anche in virtù della mediazione del Difensore, quel rispetto nei confronti delle istituzioni che spesso risulta gravemente pregiudicato»<sup>127</sup>.

Come efficacemente rilevato, dunque: «in una prima direzione, l'*Ombudsman* si configura come sede istituzionale che concorre alla formazione dell'autorità di governo; in una seconda direzione, esso contribuisce ad estendere e diversificare le forme di

---

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ivi*, p. 237.

<sup>122</sup> *Ivi*, p. 236.

<sup>123</sup> Cfr. M. LA BELLA, op. cit., p. 21, scrive: «Da qui il passo è breve, allora, per ricondurre l'istituto della difesa civica ad un altro dei capisaldi della democrazia di qualità: l'*accountability*. E in modo particolare, quella orizzontale o interistituzionale».

<sup>124</sup> Cfr. L. MORLINO, op. cit., p. 236.

<sup>125</sup> E. CASETTA, *Il Difensore civico: un enigma ancora da decifrare*, in AA. VV., *Convivenza nella Libertà*, Jovene Editore, Napoli, 1999, p. 301. L'Autore efficacemente osserva: «Il difensore, infatti, anche usufruendo dei canali e dei poteri di informazione ad esso riservati, è in grado di persuadere il cittadino circa la legittimità della scelta adottata dall'amministrazione attiva, ovvero di indurre quest'ultima a rivedere le proprie valutazioni ed a modificare il provvedimento adottato, utilizzando, in caso contrario, i poteri di pressione e di denuncia di cui dispone, in ogni caso assicurando al privato un'altra occasione di verifica e di valutazione della legittimità e dell'opportunità dell'azione amministrativa».

<sup>126</sup> Si noti che anche l'Ombudsman – in quanto soggetto istituzionale – è tenuto a rispettare il “dovere” di *accountability* e pertanto, nella maggior parte dei casi, è previsto che presenti periodicamente una relazione in merito all'attività svolta.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

rappresentanza»<sup>128</sup>. Se, dunque, esistono forme diverse di *accountability*, poiché l'*accountability* può essere politica, burocratica, personale, professionale, di performance o di deliberazione<sup>129</sup>, «the ombudsman potentially touches on them all»<sup>130</sup>.

È all'interno di questa prospettiva che l'Ombudsman concorre ad aumentare il livello di qualità dei sistemi democratici maturi in cui è inserito<sup>131</sup> e la disamina delle cause del favore che ha riscontrato l'istituto in esame nel mondo non può pertanto prescindere dal fatto che tra queste compaia anche la dimensione procedurale dell'*accountability*<sup>132</sup>.

## 5. Definire l'Ombudsman

Dopo aver tracciato la genesi dell'istituto di garanzia e dopo aver individuato gli elementi che hanno influito sulla sua adozione in gran parte dei Paesi del mondo, ora è d'obbligo soffermarsi sulla questione definitoria per poi passare alla disamina delle classificazioni e dei modelli di Ombudsman ad oggi esistenti.

Le definizioni di Ombudsman che si possono rinvenire all'interno della letteratura internazionale sono molteplici<sup>133</sup> e questo perché «il fenomeno della proliferazione e della diversificazione delle figure di garanzia ha alimentato nel tempo una pluralità di definizioni, con cui descrivere il contenuto dell'essenza dell'ombudsman (*ombudsmanship*)»<sup>134</sup>.

C'è chi predilige definizioni più ampie, tali da poter includere anche gli Ombudsman che operano nel settore privato e che si sono diffusi principalmente negli Stati Uniti d'America<sup>135</sup>, e chi, invece, opta per definizioni più ristrette, privilegiando la lettura secondo la quale l'Ombudsman è una figura che opera esclusivamente nel settore pubblico.

---

<sup>128</sup> M. LA BELLA, op. cit., pp. 19-20.

<sup>129</sup> Cfr. T. ERKKILÄ, *Governance and Accountability – A Shift in Conceptualisation*, in *Public Administration Quarterly*, 31, n. 1, 2007, pp. 1- 38.

<sup>130</sup> T. ERKKILÄ, op. cit., 2020, p. 12.

<sup>131</sup> Marco La Bella ha indagato la correlazione tra l'istituto dell'Ombudsman e la qualità della democrazia adottando un approccio socio-politologico e comparando, attraverso la ricerca empirica, Ombudsman presenti in tre diversi Paesi Europei (Italia, Francia e Spagna). Lo studio ha avuto ad oggetto prevalentemente la dimensione soggettiva di tali figure ed è confluito nell'opera, già citata a più riprese: M. LA BELLA, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability, Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, FrancoAngeli, Milano, 2012, alla quale si rimanda per approfondimenti.

<sup>132</sup> Le dimensioni procedurali della qualità democratica sono: *rule of law*, *accountability* e *responsiveness*. Per approfondimenti si rinvia a: L. MORLINO, op. cit., p. 232 ss. Alcuni studiosi si sono occupati anche di studiare la relazione tra Ombudsman e *rule of law* (ROL). Cfr. J. McMILLAN, *The ombudsman and the rule of law*, in *International Ombudsman Yearbook*, 2004, n. 18, pp.1-16; B. Y. T. TAI, *The ombudsman and the rule of law*, in M. HERTOZH, R. KIRKHAM (eds.), op. cit., 2018, pp. 113-132.

<sup>133</sup> Cfr. R. BOUSTA, *Contribution à une définition de l'ombudsman*, in *Revue française d'administration publique*, 2007, n. 3, pp. 387-397.

<sup>134</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., 2018, p. 47.

<sup>135</sup> Ad esempio, si rinviengono casi di Ombudsman che operano nel ramo assicurativo, bancario e giornalistico. Per approfondimenti sugli Ombudsman della stampa si veda: C. ELIA, *L'Ombudsman ha quarant'anni*, in

Il dibattito circa chi merita l'attribuzione della qualifica di Ombudsman e chi non possiede i requisiti per poter essere definito tale è tanto antico quanto attuale<sup>136</sup>. Nello specifico, alcuni Autori hanno considerato come le numerose variazioni rispetto al modello tradizionale abbiano prodotto come risultato una "diluizione"<sup>137</sup> del concetto stesso di Ombudsman.

Per potersi orientare, di seguito si riporteranno, in ordine cronologico, alcune delle definizioni di Ombudsman tra le più citate e condivise nel panorama internazionale, sia esso accademico che professionale. L'intento è quello di prendere atto dell'evoluzione del concetto e approdare, infine, a una definizione aggiornata e completa dell'istituto.

La prima definizione di cui si ha traccia è quella fornita da Donald Cameron Rowat<sup>138</sup> che, nel 1967, indentificando le tre principali caratteristiche che ogni Ombudsman doveva possedere, contribuiva a stabilire con chiarezza i confini dell'«original Ombudsman system»<sup>139</sup>:

- 1) The ombudsman is an independent and non-partisan officer of the legislature, usually provided for in the constitution, who supervises the administration;
- 2) he deals with the specific complaints from the public against administrative injustice and maladministration;
- 3) he has the power to investigate, criticize and publicize, but not to reverse, administrative action.<sup>140</sup>

Secondo Rowat, gli elementi imprescindibili affinché un Ombudsman possa essere definito tale sono quindi l'indipendenza e l'appartenenza al potere legislativo: il suo operato

---

*Problemi dell'informazione*, 2007, n. 1, pp. 132-135. Sul piano teorico gli Ombudsman del settore privato si dividono in: organizzativo, aziendale e partigiano. Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 6.3.

<sup>136</sup> Cfr. L. B. HILL, *The Model Ombudsman – Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton, Princeton University Press, 1976; D. C. ROWAT, *The Ombudsman Plan – The Worldwide Spread of an Idea*, II ed., University Press of America, Lanham, 1985, p. 182. Più di recente Donald Rowat è tornato sul tema e ha rilevato che negli Stati Uniti, così come in Canada, l'affezione maggiore si è registrata per lo più nei confronti del nome e non tanto nei confronti del concetto di Ombudsman. L'autore analizza nel dettaglio Ombudsman che operano all'interno di settori privati e nota le molteplici discrepanze esistenti tra queste figure e quella originaria, arrivando a considerare che, a suo modo di vedere, alcuni di questi non siano da considerare Ombudsman. Infatti scrive: «The greatest distortion of the classical model in the United States has been the appointment of so-called ombudsmen by business corporations to settle disputes within the corporation», D. C. ROWAT, *The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada*, in *Canadian Public Administration*, 2007, vol. 50, n. 1, p. 45.

<sup>137</sup> Cfr. C. STIEBER, *57 varieties: Has the ombudsman concept become diluted?*, in *Negotiation Journal*, 2000, n. 16, pp. 49-57.

<sup>138</sup> Donald Cameron Rowat (1921-2008) è stato Professore emerito della Carleton University in Canada. Oltre ad essere stato uno dei maggiori esperti di Ombudsman al mondo, ha svolto un ruolo molto significativo nel diffondere e rendere popolare l'idea dell'Ombudsman al di fuori della Scandinavia, soprattutto nelle aree di lingua inglese. Nel 1965 ha curato il primo libro in lingua inglese sul sistema dell'Ombudsman. Cfr. D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, University of Toronto Press, Toronto, 1965.

<sup>139</sup> D. C. ROWAT, *Preface to the Second Edition*, in D. C. ROWAT (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, p. xxiv.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

si concretizza nella supervisione dell'azione dell'amministrazione e i poteri ad esso attribuiti per poter assolvere a questo mandato sono quelli di "indagare, criticare e rendere pubblica, ma non annullare, l'azione amministrativa".

Nel solco di quanto teorizzato da Rowat, nel 1972 l'*International Bar Association* (IBA) ha adottato una risoluzione<sup>141</sup> all'interno della quale compare una definizione – tra le più citate – che riprende e amplia gli elementi costitutivi fissati da Rowat.

Per l'IBA l'Ombudsman è:

An office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent, high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials, and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issues reports.<sup>142</sup>

In questa definizione si nota l'importanza attribuita al concetto di responsabilità per cui l'Ombudsman "è responsabile nei confronti del consiglio o del parlamento", ma altrettanta importanza assume la descrizione delle modalità attraverso le quali l'Ombudsman esercita le sue funzioni, sia su istanza di parte che d'ufficio. In merito ai poteri fissati embrionalmente da Rowat, alla critica si sostituisce la raccomandazione, e si aggiunge il "dovere" di pubblicare relazioni, nel pieno rispetto della logica di *accountability* che, come anticipato, contraddistingue l'istituto.

Come nel caso della definizione di Rowat, anche quella elaborata dall'IBA riconosce la qualifica di Ombudsman solo agli Ombudsman tradizionali con carattere legislativo. Tuttavia, come rilevato da altri, tale descrizione «si pone come una raccomandazione all'ambiente politico della figura ideale, non una sintesi delle versioni esistenti nel panorama mondiale»<sup>143</sup>. La formulazione risale infatti agli anni '70 del secolo scorso, quando, come già visto, si è assistito a una proliferazione numerica, ma anche tipologica, degli Ombudsman.

Secondo l'IBA, inoltre, Ombudsman è un ufficio (*office*) e non un ufficiale/funziionario (*officer*) come teorizzato invece da Rowat. È evidente come, a distanza dei pochi anni che

---

<sup>141</sup> Cfr. N. ABEDIN, *The Ombudsman institution and conflict resolution in the contemporary third world societies*, in *Journal of Third World Studies*, 2006, vol. 23, n. 1, *Globalization, Privatization, and Neo-Liberalism in the Contemporary Third World*, p. 220.

<sup>142</sup> R. B. ALLEN, *International Bar Association Biennial Conference Draws Lawyers from Around the World to Vancouver, British Columbia*, in *American Bar Association Journal*, 1974, vol. 60, n. 9, p. 1078.

<sup>143</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 48. Cfr. R. ALLEN, op. cit., pp. 1077-1080.

intercorrono tra una definizione e l'altra, si assista già a un'evoluzione della nozione di Ombudsman.

Il dibattito circa la definizione corretta di Ombudsman è stato oggetto di numerosi convegni, tra cui la prima conferenza<sup>144</sup> (1991) di quella che diventerà l'*Ombudsman Association* (1993), associazione professionale per gli Ombudsman del Regno Unito, dell'Irlanda, dei territori britannici d'oltremare e alle dipendenze della Corona britannica.

In tale consesso, che riuniva Ombudsman di entrambi i settori, pubblico e privato, fu appositamente costituito un tavolo di lavoro che aveva il compito di definire il termine<sup>145</sup>.

A titolo d'esempio, si riporta la definizione elaborata in quell'occasione da M. Hayes, secondo la quale l'Ombudsman è:

An office created by statute, reporting to the legislature, with tenure, accessible to the citizen, with powers of discovery, protected by privilege, and with powers to investigate and make recommendations.<sup>146</sup>

Trattasi di una definizione ai minimi termini, che riconosce, ancora una volta, l'attributo di Ombudsman solo a quelli tradizionali di stampo legislativo, ma che, a differenza delle precedenti definizioni è – forse volutamente – più vaga.

Come rilevato, infatti, da Rhita Bousta: «la majorité des définitions existantes sont en réalité empruntées du souci “pratique” de la *transferability* de l'institution (ou possibilité de sa transplantation suivant le contexte). L'Ombudsman est alors exclusivement défini par ses caractéristiques institutionnelles prenant souvent la forme d'une énumération, voire d'une juxtaposition de caractéristiques sans lien apparent»<sup>147</sup>.

Molto spesso, dunque, le definizioni che si sono susseguite nel tempo sono state passibili di quella che André Legrand definì una «vocation apolégétique»<sup>148</sup>, che a lungo ha caratterizzato scritti e convegni sul tema. Infatti, secondo questa impostazione, numerosi

---

<sup>144</sup> Trattasi della prima conferenza congiunta degli Ombudsman del Regno Unito, operanti sia nel settore pubblico che in quello privato e tenutasi a Meriden, in Inghilterra. Nel corso della conferenza si è deciso di creare un'associazione per gli Ombudsman e per il loro personale ma anche per le organizzazioni e per gli individui, come enti di volontariato e accademici, interessati al lavoro degli uffici degli Ombudsman.

<sup>145</sup> Cfr. R. BOUSTA, op. cit., 2007, p. 391.

<sup>146</sup> M. HAYES, *Emerging issues for ombudsmen*, in *United Kingdom Ombudsman Conference Paper 5*, 1991.

<sup>147</sup> R. BOUSTA, op. cit., 2007, p. 391. «La maggior parte delle definizioni esistenti sono influenzate dalla preoccupazione “pratica” della trasferibilità dell'istituzione nei diversi contesti. L'Ombudsman viene quindi definito esclusivamente in base alle sue caratteristiche istituzionali, che spesso assumono la forma di un'enumerazione o addirittura di una giustapposizione di caratteristiche senza alcun legame apparente», (trad. mia).

<sup>148</sup> A. LEGRAND, *Une institution universelle: l'Ombudsman?*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1973, p. 852.

studiosi e professionisti si sono fatti portatori di un'opera propagandistica il cui fine era quello di convincere della bontà della figura dell'Ombudsman il numero maggiore di Stati, enti locali e, di fatto, persone.

Alla direttrice, per così dire, "apologetica" si è affiancata poi una sorta di "ossessione inclusiva" che a sua volta ha condizionato la formulazione delle definizioni che, inevitabilmente, per poter annoverare al proprio interno tutte le figure – anche private – la cui funzione principale fosse la gestione dei reclami, si sono connotate di un maggior grado di indeterminazione.

L'apice di questa "ossessione inclusiva" si registra nel 2001 quando l'*American Bar Association* (ABA), adottando gli *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, ha stabilito che:

An ombuds is a person who is authorized to receive complaints or questions confidentially about alleged acts, omissions, improprieties, and broader, systemic problems within the ombuds's defined jurisdiction and to address, investigate, or otherwise examine these issues independently and impartially.<sup>149</sup>

La definizione fu criticata da molti<sup>150</sup> e lo stesso Rowat scrisse che in questo modo l'ABA aveva reso «vague and virtually meaningless»<sup>151</sup> il concetto di Ombudsman, favorendo quella "diluizione" del significato attribuito alla figura cui si è già fatto riferimento.

L'ABA ha di fatto trasformato l'Ombudsman in un arbitro/mediatore<sup>152</sup> che può operare in diversi contesti, ma allo stesso tempo non ha delineato con chiarezza i poteri ad esso attribuiti. L'Ombudsman, stando all'ABA, "affronta, indaga o esamina", secondo i principi dell'indipendenza e dell'imparzialità, "presunti atti, omissioni, improprietà, e problemi più estesi, sistemici" che rientrano nella sua giurisdizione. Tuttavia, nella definizione proposta non si fa alcun riferimento ai poteri di intervento dell'Ombudsman, come la possibilità di agire d'ufficio o di formulare raccomandazioni. Ambedue elementi costitutivi dell'Ombudsman nella sua accezione tradizionale.

---

<sup>149</sup> AMERICAN BAR ASSOCIATION, *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2001, p. 10.

<sup>150</sup> Per una critica nei confronti degli *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices* dell'ABA, si veda: S. THACKER, *Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2009, vol. 2, n. 1, pp. 65-88.

<sup>151</sup> D. C. ROWAT, op. cit., 2007, p. 47. Rowat sostiene infatti che: «With the adoption in 2001 of its "Standards for the Establishment and Operation of Ombudsman Offices," it has redefined the meaning and nature of an ombudsman to favour the characteristics advocated by TOA for corporate ombudsmen, and to include all kinds of complaint handlers who choose to call themselves ombudsmen» (*ibidem*).

<sup>152</sup> Cfr. S. CARL, *Toward a definition and taxonomy of public sector ombudsmen*, in *Canadian Public Administration*, 2012, vol. 55, n. 2, p. 210.

Infine, si nota che il termine utilizzato è “ombuds” e non “ombudsman”. L'ABA, come riportato nell'aggiornamento degli *Standards*<sup>153</sup> avvenuto nel 2004, dichiara di non voler scoraggiare l'uso degli altri termini (ombudsperson, ombudswoman, ombuds officer), ma di volerne utilizzare uno che li includa tutti<sup>154</sup> (che non sia Ombudsman).

Alla luce delle diverse definizioni di Ombudsman passate in rassegna, di seguito si riporta la formulazione che, a parere di chi scrive, oltre ad essere tra le più recenti (2012), individua con maggior chiarezza i contorni della figura e i suoi margini di intervento nel settore pubblico.

Tale definizione è presa a riferimento perchè, soprattutto nel prosieguo della trattazione, l'attenzione si concentrerà sugli Ombudsman che operano nel settore penitenziario, settore che, a parte le eccezioni registrate in alcuni Paesi, come Gran Bretagna e Stati Uniti, è principalmente oggetto di una gestione pubblica<sup>155</sup>.

An ombudsman is a public sector institution which, for the purpose of the protection of individual rights and the defence of the fundamental rights of democracy such as civil and human rights, is authorized by a parliament, a ministry or a subdivision thereof (legal foundation) to investigate independently both own-motion

---

<sup>153</sup> Cfr. *infra* in questo capitolo, § 7.1.

<sup>154</sup> Cfr. nota 2, AMERICAN BAR ASSOCIATION, *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2004, p. 1. “The term ombuds in this report is intended to encompass all other forms of the word, such as ombudsperson, ombuds officer, and ombudsman, a Swedish word meaning agent or representative. The use of ombuds here is not intended to discourage others from using other terms.”

<sup>155</sup> Un'altra valida, sebbene molto più estesa, definizione di Ombudsman del settore pubblico è contenuta all'interno dello Statuto dell'International Ombudsman Institute (IOI) aggiornato nel 2021. In base all'art. 2, par. 2 dello Statuto: «In pursuing this purpose, the IOI and its members recognize the following principles as the expression of an International Ombudsman Standard and require observance of them by any ombudsman institution: a) it should be provided for by a Country, State, Regional or Local Constitution and/or an Act of a Legislature, or by international treaty, b) its role should be to seek to protect any person or body of persons against maladministration, violation of rights, unfairness, abuse, corruption, or any injustice caused by a public authority, or official acting or appearing to act in a public capacity, or officials of a body providing devolved, partially or fully privatized public services or services outsourced from a government entity, and which could also function as an alternative dispute resolution mechanism, c) it should operate in a climate of confidentiality and impartiality to the extent its governing legislation mandates, but should otherwise encourage free and frank exchanges designed to promote open government, d) it should not receive any direction from any public authority which would compromise its independence and should perform its functions independently of any public authority over which jurisdiction is held, e) it should have the necessary powers and means to investigate complaints by any person or body of persons who considers that an act done or omitted, or any decision, advice or recommendation made by any public authority within its jurisdiction has resulted in the kind of action specified in paragraph 2 (b), f) it should have the power to make recommendations in order to remedy or prevent any of the conduct described in paragraph 2 (b) and, where appropriate, to propose administrative or legislative reforms for better governance, (g) it should be held accountable by reporting publicly to a Legislature, or other elected body, and by the publication of an annual or other periodic report, h) its incumbent or incumbents should be elected or appointed by a Legislature or other elected body, or with its approval for a defined period of time in accordance with the relevant legislation or Constitution, i) its incumbent or incumbents should only be dismissed by a Legislature or other elected body or with its approval for cause as provided by the relevant legislation or Constitution, and j) it should have adequate funding to fulfill its functions».

as well as complaints from citizens about an alleged part of the administration's/executive's acts, omissions, improprieties, and broader systemic problems, and whose only tools – due to not being invested with any executive power – are its own personal authority, recommendations, annual and special reports and the media.<sup>156</sup>

In accordo con quanto rilevato da altri, «trattasi di una sintesi definitoria dell'ombudsman che risulta saper tenere insieme nel modo migliore le due funzioni essenziali con il fondamento legale e la pratica concreta»<sup>157</sup>.

Gli strumenti di cui dispone l'Ombudsman sono ben identificati da Sabine Carl che, oltre al potere di raccomandazione e di formulazione di relazioni annuali e speciali, cita “la sua personale autorità” e la relazione che l'Ombudsman intrattiene con i media. L'Ombudsman del settore pubblico, infatti, può/deve rilasciare dichiarazioni ai media, nel pieno rispetto del principio di trasparenza della pubblica amministrazione. In merito, invece, al concetto di “sua personale autorità”, si ritiene che possa essere inteso in una duplice accezione: oggettiva e soggettiva. L'Ombudsman può, nell'esercizio delle sue funzioni, far perno sulla sua autorità, attribuitagli in senso oggettivo dall'atto formale che lo istituisce, ma, allo stesso tempo, l'esercizio della “sua personale autorità” è inevitabilmente influenzato dal suo profilo soggettivo e, dunque, dalla personalità del soggetto che ricopre la carica<sup>158</sup>.

La definizione offerta da Sabine Carl è attuale, coerente e inclusiva. Al suo interno ricomprende tutte le categorie di Ombudsman del settore pubblico finora individuate dalla letteratura e dalle associazioni di categoria, su cui ora è d'obbligo soffermarsi.

## 6. Classificare l'Ombudsman

Nel corso della trattazione si è fatto riferimento a differenti categorie di Ombudsman esistenti, con denominazioni e caratteristiche diverse tra di loro, che danno prova della duttilità dell'istituto. Di seguito si tenterà di mettere ordine nel complesso universo degli Ombudsman, giungendo a una tassonomia<sup>159</sup> delle figure di garanzia e ponendo particolare attenzione agli Ombudsman che operano nel settore pubblico.

---

<sup>156</sup> S. CARL, op. cit., 2012, p. 214.

<sup>157</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 50.

<sup>158</sup> Si veda in tal senso: J. RIDEAU, *Le système de l'Ombudsman*, in *Revue des Droits de l'homme*, 1969, p. 441 ss. Sul punto è interessante anche la ricerca di Marco La Bella che indaga la dimensione soggettiva dell'Ombudsman sotto i profili della professionalità tecnica e politica. Cfr. M. LA BELLA, op. cit., p. 200 ss.

<sup>159</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., 2012, pp. 203-220.

### 6.1. I modelli tradizionale/classico e parlamentare/legislativo

Il modello tradizionale di Ombudsman rinvia al *Riksdagens Justitieombudsman*, primo Ombudsman svedese introdotto nel 1809; con il termine classico, invece, ci si riferisce al modello che si è diffuso maggiormente su scala globale nel XX secolo e che, in gran parte, fa propri i caratteri del *Folketingets Ombudsmand* danese del 1955<sup>160</sup>. L'Ombudsman danese ha riscontrato un gran favore, in quanto «is more flexible and is less constrained by strictly legal norms and expectations»<sup>161</sup> e, a differenza di quello svedese, non sindaca sull'operato delle Corti.

Ciononostante, resta labile il confine tra le due categorie, ed è ormai pratica comune utilizzare le due espressioni come sinonimi e anzi, molto spesso, i due termini vengono adoperati congiuntamente per individuare il primo modello e cioè quello tradizionale/classico.

Gli elementi che caratterizzano l'Ombudsman tradizionale/classico sono la sua natura parlamentare/legislativa e i suoi “soft powers” che si declinano nei tre diversi campi di intervento: indagine, raccomandazione e diffusione delle informazioni<sup>162</sup>.

Esempio di Ombudsman tradizionale/classico è il Mediatore Europeo<sup>163</sup>, istituito nel 1995, per promuovere e rendere effettivo quello che dal 2009 è stato sancito come “diritto a una buona amministrazione” (art. 41 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea).

---

<sup>160</sup> Cfr. *Ivi*, p. 207. Per approfondimenti sulla figura dell'Ombudsman danese si rimanda a: B. CHRISTENSEN, *The Danish Ombudsman*, in *University of Pennsylvania Law Review*, June, 1961, vol. 109, n. 8, pp. 1100-1126; H. J. ABRAHAM, *The Danish Ombudsman*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, May, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, pp. 55-61; J. WHYATT, *The Citizen and the Administration*, Stevens&Sons limited, London, 1961, pp. 53-60. Diversi studiosi hanno affermato che il trapianto del modello di Ombudsman danese in gran parte dei Paesi del mondo negli anni '60-'70 del secolo scorso sia da imputare anche all'eccellente lavoro svolto nel corso del proprio mandato di Ombudsman (1955-1971) da Stephan Hurwitz (1901-1981). Il Professor Hurwitz, avvocato e criminologo danese, tra i massimi esperti di diritti umani, è stato il primo Ombudsman del Parlamento danese e ha ricoperto la carica per oltre quindici anni. In molti ritengono che sia grazie alla sua esperienza e, in parte, grazie anche alla sua reputazione che, a livello mondiale, l'Ombudsman ha riscontrato un gran favore.

<sup>161</sup> Così A. ABRAHAM, in *The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping the next 50 years*, for JUSTICE Tom Sargent memorial annual lecture 2011, p. 5, riprende le parole di J. WHYATT, *The Citizen and the Administration*, Stevens&Sons limited, London, 1961, pp. 53-60. La relazione di Ann Abraham è consultabile al link: <https://files.justice.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/06172428/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>162</sup> Cfr. H. GADLIN, *The Ombudsman: What's in a name?*, in *Negotiation Journal*, 2000, vol. 16, n. 1, p. 42; G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, p. 44.

<sup>163</sup> Per approfondimenti sulla figura del Mediatore Europeo si rimanda a: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/home> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Si vedano anche: M. LA BELLA, op. cit., p. 85 ss.; T. ERKKILÄ, op. cit., p. 143 ss. e, per un'analisi maggiormente dettagliata, A. ANSELMO, *Il ruolo dell'ombudsman nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2011, vol. IX, pp. 31-139.

Come anticipato, l'Ombudsman tradizionale/classico è un Ombudsman parlamentare/legislativo e, dunque, «sorto come emanazione del legislativo, con funzioni di amministrazione dipendente dall'esecutivo e conseguente relazione informativa periodica al Parlamento»<sup>164</sup>. Se è vero che tutti gli Ombudsman tradizionali/classici sono anche parlamentari/legislativi, non è vero però il contrario. Esistono casi di Ombudsman parlamentari/legislativi dotati di “strong powers”<sup>165</sup>, come il *Pučka pravobraniteljica (Ombudsman of the Republic of Croatia)*<sup>166</sup> che, in materia di diritti umani, esercita su leggi e altre fonti normative interne sia un controllo di legittimità costituzionale sia un controllo di legittimità rispetto alle fonti del diritto internazionale, potendo anche presentare ricorso alla Corte costituzionale<sup>167</sup>.

### **6.1.1. (segue) I modelli parlamentare/governativo, esclusivamente governativo e spontaneo**

L'Ombudsman del settore pubblico si può anche classificare in base alla relazione che intrattiene con gli organi costituzionali dell'ordinamento giuridico in cui è inserito.

Se si adotta questa chiave di lettura, i modelli di Ombudsman si dividono in: parlamentare/legislativo; parlamentare/governativo; esclusivamente governativo e spontaneo<sup>168</sup>. Il primo tipo, e cioè il modello parlamentare/legislativo, è già stato trattato in precedenza, di seguito si passeranno in rassegna gli altri.

Il modello parlamentare/governativo differisce da quello parlamentare/legislativo sotto due profili: l'accesso all'istituto da parte dei cittadini e la nomina della figura di garanzia. In entrambi i casi, infatti, le procedure prevedono un passaggio obbligato dell'esecutivo (nel caso della nomina) o di un membro del Parlamento (nel caso dell'accesso)<sup>169</sup>. Paradigmatico, in tal senso, è il *Parliamentary Commissioner* inglese.

---

<sup>164</sup> G. DE VERGOTTINI, *Dall'ombudsman al difensore civico*, in *Regione e Governo locale*, 1992, n. 4, *Difensori civici e autonomie locali*, p. 517.

<sup>165</sup> G. KUCSKO-STADLMAYER, op. cit., p. 41.

<sup>166</sup> Cfr. *infra* capitolo III, § 2.3.

<sup>167</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 39. Si veda: <https://www.ombudsman.hr/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>168</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, pp. 517-520.

<sup>169</sup> Cfr. M. COMBA, op. cit., p. 537. Sul punto G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 519, rileva: «L'afflusso delle informazioni, cioè la possibilità di accesso al commissario parlamentare, viene filtrato attraverso un'istanza da presentarsi ad un membro del Parlamento. Si afferma quindi la tendenza a circoscrivere l'ambito di accesso, a selezionare le possibilità di accesso tramite i membri parlamentari».

Il modello esclusivamente governativo, invece, è proprio di quegli Ombudsman governativi<sup>170</sup>, intesi nel senso di «fiduciari del governo nei vari settori della pubblica amministrazione»<sup>171</sup>. Si nota subito come gli Ombudsman che afferiscono a questa categoria siano estranei alle logiche tradizionali – proprie anche degli Ombudsman tradizionali/classici – di controllo dell'attività dell'amministrazione per conto del Parlamento<sup>172</sup>. In questi casi pare proprio che si sia di fronte al controllo che il Governo, attraverso suoi delegati, attua su settori specifici della (sua) amministrazione. Trattasi pertanto di «un istituto di garanzia che esprime un taglio governativo/amministrativo, interno alla struttura e al funzionamento della pubblica amministrazione»<sup>173</sup> e che ha compiuto «una completa evoluzione da organo dotato di funzioni di ispezione parlamentare a istanza di ristoro dei pregiudizi arrecati ad interessi non altrimenti tutelabili in sede giurisdizionale o amministrativa»<sup>174</sup>.

Non sono poche le critiche sollevate nei confronti degli Ombudsman esclusivamente governativi, soprattutto in relazione al rispetto del requisito di indipendenza<sup>175</sup>: la nomina di tale figura avviene senza interpellare organi estranei al governo, portando così di fatto alla creazione di un organo di controllo/garanzia interno all'amministrazione e non indipendente dalla stessa e, di conseguenza, non imparziale. C'è chi però sostiene che la valutazione circa l'indipendenza non debba avvenire solo sul piano formale, ma, principalmente, su quello sostanziale<sup>176</sup>. Pertanto, Ombudsman esclusivamente governativi, che siano nominati dal

---

<sup>170</sup> Per approfondimenti si veda: A. J. WYNER, *Executive Ombudsmen, and Criticism of Contemporary American Public Bureaucracy*, in A. J. WYNER (ed.), *Executive Ombudsmen in the United States*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, 1973, pp. 1-17.

<sup>171</sup> Usa queste parole G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 519.

<sup>172</sup> In letteratura si registrano numerose indagini comparative dei due modelli, alle quali si rimanda per approfondimenti. Cfr: S. V. ANDERSON, *Comparing Classical and Executive Ombudsmen*, in A. J. WYNER (ed.), *Executive Ombudsman in the United States*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, 1973, pp. 307-315; L. B. HILL, *The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey*, in G. E. CAIDEN (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 43-58; D. DE ASPER VALDÉS, *The Self-Perceptions of the Ombudsman: A Comparative and Longitudinal Survey*, in L. C. REIF (ed.), *The International Ombudsman Anthology – Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 227-270.

<sup>173</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 39.

<sup>174</sup> G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 519.

<sup>175</sup> In tal senso si vedano: C. BURBRIDGE, *Problems of Transferring the Ombudsman Plan*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1974, vol. 40, n. 2, p. 104; S. THACKER, op. cit., p. 70; I. SCOTT, *The functions of the ombudsman in underdeveloped countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, n. 50, p. 213. Scott, ad esempio, rileva che: «The value reflected here is [...] that of independence from executive interference and hence of impartiality» (*ibidem*). Cfr. anche S. V. ANDERSON, *Ombudsman readings*, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, 1980, p. 102. Anderson scrive che gli Ombudsman esecutivi dipendono dal supporto «they receive from mayor or governor [or the like] whom they represent. It follows that such offices are “partial” to their boss» (*ibidem*).

<sup>176</sup> Cfr. L. C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Nijhoff, Leiden, Boston, 2004, p. 401.

governo, secondo questa impostazione, potranno ritenersi indipendenti e imparziali se nell'esercizio delle loro funzioni saranno indipendenti *de facto*.

Interessante è la classificazione di Najmul Abedin che divide nettamente due casi: il caso dell'Ombudsman esclusivamente governativo dei Paesi democratici e quello dei sistemi politici *pendulum* o non democratici<sup>177</sup>.

Si rinvencono diversi esempi di Ombudsman esclusivamente governativi nei Paesi democratici. In Germania sono stati istituiti, a titolo di esempio, il delegato per l'immigrazione e il delegato governativo per i portatori di handicap, ma ne esistono anche in alcuni Stati federati degli Stati Uniti, in alcune province del Canada e in Gran Bretagna, dove è stato istituito ad esempio l'Ombudsman governativo in materia fluviale. All'altra tipologia appartengono invece la *Permanent Commission of Enquiry*<sup>178</sup> istituita nel 1966 in Tanzania e la *Commission of Inquiry* nata nel 1973 in Zambia<sup>179</sup>.

Secondo Abedin, la differenza tra i due tipi di Ombudsman risiede nel contesto in cui sono inseriti e, pertanto, se nei Paesi democratici «there is at least an element of public accountability that facilitates transparency of their work in varying degrees»<sup>180</sup>, nei Paesi non democratici, «accountability and resultant transparency are obviously missing in nondemocratic political systems»<sup>181</sup>.

L'Ombudsman esclusivamente governativo che opera in un contesto non democratico è a tutti gli effetti «an arm of the executive»<sup>182</sup> che fa parte dell'*establishment*<sup>183</sup> ed è estraneo alle logiche di *accountability*, di imparzialità e di indipendenza, anche *de facto*.

Da ultimo, il caso dell'Ombudsman spontaneo<sup>184</sup> privo di legami sia con il Parlamento che con il Governo, «il quale assume rilevanza pubblicistica nel momento in cui la sua figura viene recepita dalla legislazione»<sup>185</sup>. Si tratta di organi di garanzia preposti unicamente alla tutela degli interessi di determinati gruppi di persone, come ad esempio il tribunale dei malati, gli uffici reclami o i comitati di difesa.

---

<sup>177</sup> Cfr. N. ABEDIN, op. cit., 2011, p. 918.

<sup>178</sup> Per approfondimenti si veda B. FRANK, *The Tanzanian Permanent Commission of Inquiry – The Ombudsman*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 1972, vol. 2, n. 2, pp. 255-280.

<sup>179</sup> Cfr. H. Y. CHENG, op. cit., p. 29.

<sup>180</sup> N. ABEDIN, op. cit., 2011, p. 918.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> D.C. ROWAT, *The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, vol. 50, n. 3, p. 211.

<sup>183</sup> G. E. CAIDEN, *Ombudsman in developing democracies: Comment*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, n. 50, p. 223.

<sup>184</sup> Così lo definisce, «seppur impropriamente», come commenta l'Autore stesso, G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 521.

<sup>185</sup> M. COMBA, op. cit., p. 537.

## 6.2. I modelli generalista, specializzato, multi-mandatario e ibrido

Finora, ai fini della categorizzazione, è stato utilizzato come criterio distintivo quello della relazione tra l'Ombudsman e gli organi costituzionali dell'ordinamento giuridico in cui questo opera; ora, invece, si passeranno in rassegna altri modelli, individuati come tali utilizzando una metodologia differente, che adotta due distinti criteri: il criterio dei riferimenti operativi e il criterio del mandato istitutivo<sup>186</sup>.

La distinzione degli Ombudsman in relazione ai riferimenti operativi porta a due diversi modelli: quello generalista e quello specializzato<sup>187</sup>. Con Ombudsman generalista si intende «l'ente di garanzia il cui statuto giuridico si riferisce all'intero ambito del soggetto che lo stabilisce»<sup>188</sup>; quello specializzato, invece, ha «un proprio fondamento giuridico che ne definisce l'autonomia e il potere in un determinato campo operativo»<sup>189</sup>. Sabine Carl, nella sua tassonomia, sostiene che il modello generalista sia superfluo, in quanto impreciso; tuttavia, non argomenta le ragioni a sostegno di questa sua posizione<sup>190</sup>.

I modelli generalista e specializzato possono essere applicati sia a tutti gli Ombudsman del settore pubblico (parlamentare/legislativo, parlamentare/governativo, esclusivamente governativo e spontaneo), sia a quelli che operano nel settore privato<sup>191</sup>. Archetipo del modello specializzato nel settore pubblico è l'Ombudsman per gli affari militari (*Militie Ombudsman*), istituito per la prima volta in Svezia nel 1915 e poi adottato in altri Paesi<sup>192</sup>.

Molto spesso all'interno di Ombudsman a vocazione generalista si assiste alla creazione di un delegato che si occupa di una specifica materia; si noti però che questo non potrà essere considerato un Ombudsman specializzato poiché «in tale soluzione difettano le caratteristiche istitutive e funzionali di autonomia e potere che sono ritenute tipiche di quello "specializzato"»<sup>193</sup>. Rappresentativo di tale ipotesi è il *Defensor del menor*, che esercita le sue attribuzioni nella Comunità autonoma andalusa, in veste di delegato del *Defensor del Pueblo*<sup>194</sup> spagnolo, che è un Ombudsman generalista.

---

<sup>186</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 36.

<sup>187</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., p. 209.

<sup>188</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 43.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., p. 209, scrive: «The opposite of speciality ombudsman is a general ombudsman which, except for its being an obvious counterpart, is a superfluous term due to its imprecision».

<sup>191</sup> Per un approfondimento sul dibattito circa la preferibilità del modello generalista o di quello specializzato si rimanda alla ricostruzione di D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 44 ss.

<sup>192</sup> Per approfondimenti si rimanda a: G. DE VERGOTTINI, *L'ombudsman per gli affari militari*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 273-295.

<sup>193</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 43.

<sup>194</sup> Cfr. *infra* capitolo III, § 2.16.

Recenti studi evidenziano, tuttavia, come la tendenza attuale sia piuttosto quella di favorire l'unificazione degli Ombudsman specializzati per creare Ombudsman generalisti, e non viceversa<sup>195</sup>.

Tornando alla tassonomia dei modelli, se si utilizza invece come criterio distintivo il mandato istitutivo, allora la distinzione sarà tra il modello multi-mandatario e quello ibrido. Il modello multi-mandatario si incontra principalmente nel settore pubblico ed è il caso di quegli Ombudsman generalisti che hanno un mandato specifico e uno aggiuntivo rispetto a quello originario generalista. Un esempio fra tutti è quello del *Provedor de Justiça* portoghese<sup>196</sup>, istituito nel 1975, con un mandato speciale per la protezione dei diritti umani.

Il modello ibrido è, invece, il trapianto del modello multi-mandatario del settore pubblico nel settore privato<sup>197</sup>.

### **6.3. Brevi cenni sugli Ombudsman del settore privato: i modelli organizzativo, aziendale e partigiano**

Si è già accennato all'esistenza di Ombudsman – presenti principalmente negli Stati Uniti d'America – che operano nei settori privati. Tali istituti «delineano delle forme di risoluzione delle controversie con indipendenza e potere che possono risultare parziali sul piano sia regolativo che fattuale»<sup>198</sup>. Tra questi si possono distinguere tre modelli: il modello organizzativo, il modello aziendale e quello partigiano.

Il termine organizzativo<sup>199</sup> (*organizational*) è stato coniato da *The Ombudsman Association* (TOA)<sup>200</sup> per qualificare tutti gli Ombudsman di tipo non legislativo<sup>201</sup>.

---

<sup>195</sup> Cfr. P. GIDDINGS, *Whither the ombudsman?*, in *Public Policy and Administration*, 2001, vol. 16, n. 2, pp. 1-16; R. KIRKHAM, *Ombudsman section: Lessons from devolution*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2010, vol. 32, n. 3, pp. 325-334.

<sup>196</sup> Cfr. *infra* capitolo III, § 2.11.

<sup>197</sup> Cfr. L. C. REIF, op. cit., 2004, pp. 7-12. Si segnala che talvolta con il termine "ibrido" in letteratura si fa riferimento a una figura di garanzia di tipo misto che si occupa di un intero settore di natura pubblica/privata.

<sup>198</sup> Tali sono le parole utilizzate da D. BRUNO e D. BERTACCINI, op. cit., p. 38 per trasporre le riflessioni di M. SENEVIRATNE, "Joining up" the ombudsmen – *The Review of the Public Sector Ombudsmen in England*, in *Public Law*, 2000, n. 4, p. 590 e di L. C. REIF, op. cit., 2004, p. 53.

<sup>199</sup> Per approfondimenti si rinvia a: C. L. HOWARD, *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations - A Legal Guide*, ABA Book Publishing, Chicago, 2009.

<sup>200</sup> L'associazione, nata come The Corporate Ombudsman Association (COA) nel 1984, ha modificato nome e statuto nel 1992, diventando The Ombudsman Association (TOA). La prima riunione dell'associazione si è tenuta presso l'MIT di Boston nel 1982; scopo dell'associazione è stato, sin dalla sua origine, «to identify problem solvers in companies (some labeled ombudsmen) performing similar types of troubleshooting». In tal senso, J. T. ZIEGENFUSS, Jr., M. ROWE, R. F. MUNZENRIDER, *Corporate ombudsman: functions, caseloads, approaches and outcomes*, in *Journal of Health and Human Resources Administration*, 1993, vol. 15, n. 3, p. 261.

<sup>201</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., 2012, p. 208.

Donald Rowat ha però rilevato l'inconsistenza di tale categorizzazione, presentandola come un «bad mistake»<sup>202</sup>, dal momento che, a ben vedere, tutti gli Ombudsman, anche quelli legislativi, indipendentemente dal settore in cui operano, sono inseriti all'interno di un'organizzazione e quindi possono essere qualificati come organizzativi<sup>203</sup>.

L'idealtipo aziendale, invece, (*corporate*) si è diffuso per tramite della omonima associazione, *The Corporate Ombudsman Association* (COA), da cui discende l'associazione statunitense *The Ombudsman Association* (TOA) menzionata in precedenza.

Il compito di un Ombudsman aziendale è risolvere le controversie interne ad un'azienda, tenendo sempre in considerazione che «the corporate ombudsman's main objectives are peace within the company and maintenance of its favourable public image»<sup>204</sup>. All'Ombudsman aziendale possono rivolgersi sia i dipendenti dell'azienda che i clienti esterni; questo, dunque, può sia rivestire il ruolo interno di “mediatore”, sia il ruolo esterno di “help-desk”<sup>205</sup>. La sua posizione è evidentemente non imparziale poiché, in quanto organo “embedded” nell'azienda, da una parte nutre il desiderio di aiutare i ricorrenti, dall'altra deve proteggere l'organo all'interno del quale è inserito<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> D. C. ROWAT, op. cit., 2007, p. 46.

<sup>203</sup> La critica di Rowat nei confronti del termine *organizational* coniato dalla TOA è molto dura. Di seguito si ritiene utile riportare un significativo estratto di D. C. ROWAT, op. cit., 2007, p. 46, in cui l'Autore esprime le sue perplessità in merito all'operato e alle scelte dell'associazione. L'Autore infatti scrive: «The Corporate Ombudsman Association was so successful that within eight years it decided to extend its scope by changing its name to The Ombudsman Association (TOA). It used the term "organizational ombudsmen" to mean all non-legislative ombudsmen, and made them all eligible for at least associate membership. But this was a bad mistake. In the first place, organizational ombudsmen is meaningless because legislative (like executive) ombudsmen are part of an organization and are thus also "organizational." Worse still, it puts all other types of ombudsmen - executive, university, and other non-governmental - in the same bag as corporate ombudsmen. The TOA'S code of ethics and standards of practice are both aimed at corporate ombudsmen who deal primarily with internal employees and disputes, without recognizing that the circumstances and objectives of other types of ombudsmen are very different. This difference is glaringly true of the executive ombudsmen because they are governmental. Unlike corporations, whose customers can take their trade elsewhere, the state has a monopoly on the use of power, including the power of life or death over its members. Therefore, fairness, justice, and the prevention of wrongdoing are paramount to both the ombudsman and the citizen. This requires obvious neutrality from ombudsmen who must not only be, but clearly appear to the complainant to be, independent of the organization being complained against. Hence the executive ombudsmen ought to have their independence protected by legislation rather than being treated as equivalent to corporate ombudsmen. Yet the old Corporate Ombudsman Association seemed to gobble them up under the new name without a trace of indigestion. If TOA didn't actively welcome them into its ranks, its very existence, with its insistence that ombudsmen could achieve neutrality without legislative protection, tended to legitimize them, even to legislators, who therefore did not see the need to make them legislative. Moreover, calling itself The Ombudsman Association implied that there was no other. Yet the United States Ombudsman Association, which was founded to represent the legislative ombudsmen, had been in existence for fifteen years».

<sup>204</sup> S. CARL, op. cit., 2012, p. 208.

<sup>205</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>206</sup> Sul punto si veda: D. M. KOLB, *Corporate Ombudsman and Organization Conflict Resolution*, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1987, vol. 31, n. 4, pp. 673-691.

Vi è poi, infine, il modello partigiano (*advocate*). L'espressione è stata formulata dall'*American Bar Association* (ABA)<sup>207</sup> ed è successivamente stata accolta dall'*International Ombudsman Association* (IOA)<sup>208</sup> per indicare «l'istituto di garanzia che non solo valuta in modo obiettivo le segnalazioni e le situazioni nel campo di cui si occupa, ma che è anche richiesto o autorizzato ad agire in nome e per conto degli individui o dei gruppi che sono ritenuti lesi, in qualsiasi sede amministrativa, giurisdizionale o legislativa i fatti rendano necessario»<sup>209</sup>. Tuttavia, va notato che un Ombudsman che eserciti l'azione per conto di una delle parti agisce in contrasto con il principio di imparzialità che caratterizza, secondo la stessa IOA, la sua azione<sup>210</sup>. Per questo motivo si è in accordo con chi sostiene che «the term *advocate ombudsman* is an oxymoron»<sup>211</sup> perché «a person or office can only be either ombudsman or advocate»<sup>212</sup>.

#### 6.4. Approcci diversi, modelli diversi

Alcuni Autori, discostandosi dalla tassonomia soprariportata, hanno formulato, adottando nuove prospettive, ipotesi diverse di classificazione dell'Ombudsman.

Interessante, a parere di chi scrive, è la distinzione elaborata da Katja Heede tra “control model” Ombudsman e “redress model” Ombudsman<sup>213</sup>. L'Autrice, infatti, utilizza come criterio discriminante nella sua classificazione la funzione principale che guida l'Ombudsman nella sua azione ed individua, da una parte, Ombudsman che assolvono funzioni di controllo e, dall'altra, Ombudsman preposti a soddisfare esigenze riparatorie.

Si discosta dalla tassonomia tradizionale anche l'elaborazione di Gabriele Kucsko-Stadlmayer che, all'interno dello studio sugli Ombudsman europei del settore pubblico, divide gli Ombudsman in tre diversi idealtipi: il “basic” o “classical model”, il “rule of law model” and l’“human rights model”<sup>214</sup>. La concezione di “classical model” di Kucsko-

---

<sup>207</sup> Cfr. AMERICAN BAR ASSOCIATION, *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2001, pp. 6, 18-19.

<sup>208</sup> Cfr. INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, *Guidance for Best Practices and Commentary on the American Bar Association Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2006, p. 11, nota. 6.

<sup>209</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 42.

<sup>210</sup> Cfr. INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, *Standards of practice*, 2022.

<sup>211</sup> S. CARL, op. cit., 2012, p. 208.

<sup>212</sup> *Ibidem*. Sono dello stesso avviso: J. MOORE, *Ombudsman and the Ghetto*, in *Connecticut Law Review*, 1968, n. 2, p. 245; L. TIBBLES, *Ombudsmen for American Prisons*, in *North Dakota Law Review*, 1971, vol. 48, n. 1, p. 430.

<sup>213</sup> K. HEEDE, *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 93 ss.

<sup>214</sup> G. KUCSKO-STADLMAYER, op. cit., p. 61 ss.

Stadlmayer è la stessa riportata in precedenza<sup>215</sup> e fa dunque riferimento al modello danese. Il “rule of law model” invece diverge dal modello classico perché riunisce Ombudsman dotati di poteri che travalicano i *soft powers*: è il caso, ad esempio, degli Ombudsman svedese e finlandese. L’Autrice, in questo modo, disconosce l’attribuzione degli Ombudsman in questione al modello tradizionale e li riconduce al modello della *rule of law* perché ritiene che la caratteristica tipica che li contraddistingue sia quella dell’assicurarsi il rispetto della legalità dell’amministrazione in generale<sup>216</sup> attraverso mezzi molto spesso incisivi, tra cui si ricordano il sindacato sull’operato dei tribunali e la possibilità di promuovere azioni disciplinari nei confronti dei funzionari pubblici. Vi sono poi Ombudsman che appartengono all’ “human rights model” dotati di specifici poteri di controllo che superano i *soft powers* del modello di base e sono preposti specificamente al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali<sup>217</sup>. All’interno di questa categoria rientrano anche alcuni *rule of law* Ombudsman, ma anche Ombudsman accreditati come *National Human Rights Institutions* (NHRIs), in accordo con i Principi di Parigi<sup>218</sup>.

Un’ulteriore ed importante suddivisione è stata elaborata da Anita Stuhmcke che classifica l’Ombudsman in tre modelli principali: il “Reactive Ombudsman Model” (ROM), il “Variegated Ombudsman Model” (VOM) e il “Proactive Ombudsman Model” (POM)<sup>219</sup>. Secondo l’Autrice appartengono al ROM tutti gli Ombudsman la cui funzione essenziale è la ricezione, con la conseguente gestione, dei reclami individuali<sup>220</sup>; il VOM comprende Ombudsman, invece, che, oltre a svolgere la funzione di ricezione dei reclami individuali, espletano molti altri e, appunto, variegati, compiti come quelli di *auditing* e *monitoring*, di protezione dei diritti umani o, anche, di partecipazione alle riforme educative all’interno delle agenzie governative<sup>221</sup>; il POM, invece, è proprio di quegli Ombudsman che tralasciano

---

<sup>215</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 6.1.

<sup>216</sup> G. KUCSKO-STADLMAYER, op. cit., p. 63.

<sup>217</sup> *Ivi*, p. 64.

<sup>218</sup> I Principi di Parigi costituiscono il documento fondamentale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI). Essi stabiliscono gli standard minimi per le NHRI e definiscono i parametri internazionali per il loro accreditamento. Definiti per la prima volta nel corso International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, tenutosi a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991, sono stati adottati dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1992/54 del 1992 e sono stati poi adottati dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993.

<sup>219</sup> Cfr. A. STUHMCKE, *The Evolution of Classical Ombudsman: A View from the Antipodes*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 2012, vol. 2, n. 1, pp. 83-95.

<sup>220</sup> *Ivi*, p. 84 ss.

<sup>221</sup> *Ivi*, p. 86 ss.

l'aspetto legato alla risoluzione dei reclami dei singoli e assolvono a una funzione principalmente proattiva<sup>222</sup>.

Infine, un'altra categorizzazione degna di nota è quella proposta da Victor Ayeni che, rifiutando deliberatamente le categorie classiche e non classiche, propone di distinguere gli Ombudsman avvalendosi di «three main-parameters», che sono: «the broad functions of the office, the structure of the office and its existence as a 'state' or 'non-state' institution»<sup>223</sup>.

### 6.5. L'approccio storico: tra *waves* e *generations*

Un ultimo approccio da approfondire, sempre nell'ottica del tentativo di classificare l'istituto in esame, è senza dubbio l'approccio storico<sup>224</sup>, che fa riferimento ai già citati concetti di *waves* e *generations*<sup>225</sup> di Ombudsman.

Premessa necessaria è che la distinzione in *waves* e *generations* non per forza opera una divisione in modelli. Infatti, secondo Nikiforos Diamandouros, a cui si deve la paternità del concetto di *wave*:

In my opinion, it would be a profound mistake to think that the three waves that I have described result in distinct types, or models, of the ombudsman. On the contrary, all the ombudsmen in Europe that I know would identify with the concerns of all three waves.<sup>226</sup>

Allo stesso modo, in merito alle *generations*, Milan Remac scrive:

Even though there are different ombudsman generations, development waves or ombudsman models, these ombudsman generations and different types and models of ombudsmen can exist alongside each other. The development of a new generation of ombudsmen does not mean that the older ombudsman generations vanish or are abolished, although the character of an individual ombudsman institution may change.<sup>227</sup>

---

<sup>222</sup> *Ivi*, p. 88 ss.

<sup>223</sup> V. AYENI, *The ombudsman around the world: Essential elements, evolution and contemporary issues*, in V. AYENI and L. REIF (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, p. 10.

<sup>224</sup> Tale approccio, infatti, si distingue dall'*historical approach* all'oggetto di studio "Ombudsman": quest'ultimo vede gli studiosi impegnati ad occuparsi della storia e delle evoluzioni dei singoli Ombudsman. Per approfondimenti sull'*historical approach* si rinvia a: M. HERTOIGH, R. KIRKHAM, *The Ombudsman and administrative justice: from promise to performance*, in M. HERTOIGH, R. KIRKHAM (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 7-8. Secondo gli Autori, costituiscono validi esempi di studi storici sull'Ombudsman: Sir J. ROBERTSON, *The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent*, in H. GAMMELTOFT-HANSEN and A. FLEMMING (eds.), *The Danish Ombudsman*, Djøf Publishing, Copenhagen, 1995, pp. 33-38 e, più di recente: N. O'BRIEN, M. SENIVERATNE, *Ombudsman at the Crossroads*, Palgrave MacMillan, London, 2017.

<sup>225</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, nota 65.

<sup>226</sup> N. P. DIAMANDOUROS, op. cit., p. 3.

<sup>227</sup> M. REMAC, op. cit., p. 64.

Nikiforos Diamandouros, Mediatore dell'Unione Europea dal 2003 al 2013, in un noto discorso del 2007<sup>228</sup>, descrive la diffusione dell'Ombudsman in tre *waves*, intese nel senso di “ondate” di propagazione del fenomeno. La prima *wave* è quella temporalmente più estesa che coincide con la creazione del primo Ombudsman svedese (1809) e termina con l'istituzione dell'Ombudsman finlandese (1919), entrambi fortemente improntati al *rule of law model*<sup>229</sup>. La seconda *wave*, che si apre con la costituzione dell'Ombudsman danese nel 1953, è quella nel corso della quale si assiste alla diffusione della figura in gran parte degli ordinamenti dei Paesi del mondo<sup>230</sup>. Come spiega Diamandouros: «during this wave, ombudsmen were established to tackle problems arising from the expansion of public administration during the twentieth century, especially after the Second World War, when the social welfare and regulatory functions of the State grew exponentially»<sup>231</sup>. Diamandouros sottolinea che la differenza principale tra Ombudsman della prima e della seconda “ondata” risiede nel mandato. Se i primi, maggiormente incentrati sul *rule of law model*, sono preposti al rispetto della legalità, i secondi detengono un mandato in un certo senso più ampio perché orientato a contrastare la *maladministration*, o il *dysfonctionnement* della pubblica amministrazione. Rispetto ai primi, quindi, gli Ombudsman della seconda “ondata” agiscono secondo il postulato per cui «good administration involves more than the avoidance of illegality»<sup>232</sup>. La terza *wave*, infine, è temporalmente circoscritta al periodo che parte dalla fine degli anni '70 e si conclude all'inizio degli anni '90, si inserisce nel passaggio storico, politico e sociale vissuto nei Paesi dell'Europa centrale (Grecia, Spagna e Portogallo) e dell'Est, che ha comportato la mutazione di sistemi politici autoritari in governi di stampo democratico. Proprio per le circostanze in cui sono nati, nel mandato istitutivo di molti Ombudsman appartenenti alla terza *wave* è previsto un *focus* specifico sui diritti e, in particolare, sui diritti umani<sup>233</sup>.

---

<sup>228</sup> Si tratta, come anticipato in nota 65, del noto discorso “Legality and good administration: is there a difference?”, svolto nel corso del Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on “Rethinking good administration in the European Union” a Strasbourg il 15 ottobre 2007. Il discorso è consultabile per intero al link: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/speech/en/370> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>229</sup> N. P. DIAMANDOUROS, op. cit., p. 2: «the characteristics of the two institutions created during this long first wave forged an enduring and essential link between the ombudsman and the rule of law, which is the fundamental constitutional principle governing the relationship between the individual and the State».

<sup>230</sup> Per orientarsi meglio in questa sintetica ricostruzione si consiglia una lettura combinata con il paragrafo dedicato alla diffusione dell'Ombudsman nel mondo (cfr. *supra*, in questo capitolo, § 3.)

<sup>231</sup> N. P. DIAMANDOUROS, op. cit., p. 2.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> Cfr. *ibidem*.

Utilizza le lenti della storia anche Remac che, riprendendo di fatto le *waves* di Diamandouros, parla di *generations* e, alle tre formulate da Diamandouros, ne aggiunge una quarta. La quarta *generation*, secondo Remac, è composta da Ombudsman più recenti il cui compito principale è combattere la corruzione all'interno della pubblica amministrazione<sup>234</sup>. Si tratta di Ombudsman presenti in diversi Stati dell'Africa<sup>235</sup>, come, ad esempio, Rwanda, Uganda e Burundi, che, soprattutto attraverso la promozione di politiche di anticorruzione, mirano all'eliminazione della corruzione<sup>236</sup>.

## 7. Verso un modello universale di Ombudsman

Pare utile, se non addirittura necessario, dopo aver passato in rassegna le diverse tassonomie di Ombudsman – che, come visto, comportano la distinzione in modelli tra loro differenti – riportare la trattazione su quegli elementi la cui sussistenza è imprescindibile per qualificare l'Ombudsman come tale. In precedenza, in special modo nella parte dello scritto relativa alla questione definitoria, alcuni dei tratti qualificanti l'Ombudsman sono emersi e in parte sono stati affrontati, ma ora, in un'ottica di razionalizzazione, si ritiene opportuno analizzare più nel dettaglio le caratteristiche che contraddistinguono l'istituto in esame.

### 7.1. Gli *Standards of Practice*

L'*International Ombuds Association*<sup>237</sup>, in precedenza già citata, riassume in modo efficace all'interno dei suoi *Standards of Practice*<sup>238</sup> (d'ora in poi *Standards*) gli irrinunciabili connotati che l'Ombudsman deve possedere. Sebbene l'Associazione rappresenti una realtà di categoria poiché si definisce come una «professional association committed to supporting organizational ombuds worldwide»<sup>239</sup>, e quindi rappresentativa solo degli Ombudsman organizzativi, gli *Standards* da questa stilati si pongono come punto

---

<sup>234</sup> M. REMAC, op. cit., p. 65.

<sup>235</sup> Per approfondimenti si rimanda a: A. MUKORO, *The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services*, Obafemi Awolowo University Press, 2013.

<sup>236</sup> Cfr. M. REMAC, p. 66.

<sup>237</sup> L'International Ombuds Association (IOA) è stata ufficialmente costituita nel luglio 2005 in seguito alla fusione della The Ombudsman Association (TOA) e della University and College Ombuds Association (UCOA). Nel 2021, con il voto dei soci, l'IOA ha cambiato ufficialmente il suo nome da International Ombudsman Association a International Ombuds Association. L'IOA, che conta più di 1.000 membri, è la più grande associazione internazionale di Ombudsman organizzativi del mondo. L'Associazione sostiene gli Ombudsman organizzativi che lavorano in aziende, istituzioni educative, organizzazioni no-profit, enti governativi e organizzazioni non governative. Per maggiori informazioni si rimanda a: <https://www.ombudsassociation.org/learn-about-our-organization> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>238</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, nota 100.

<sup>239</sup> <https://www.ombudsassociation.org/learn-about-our-organization> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

di arrivo della più ampia letteratura sul tema. Inoltre, riprendendo l'interpretazione di Rowat, si ritiene che tutti gli Ombudsman, anche quelli legislativi, indipendentemente dal settore in cui operano, sono inseriti all'interno di un'organizzazione e quindi possono essere qualificati come organizzativi<sup>240</sup>. Pertanto, attraverso un'interpretazione estensiva, gli *Standards* possono essere ritenuti validi per la costruzione di un modello universale di Ombudsman.

La sezione degli *Standards* denominata "General practice standards", al punto 1.1 contiene la descrizione dell'idea essenziale di Ombudsman, secondo cui: "The Ombuds is an independent, impartial, informal and confidential resource for an organization. Compliance with these Standards of Practice is essential for any Ombuds program". Indipendenza, imparzialità, informalità e riservatezza sono dunque gli attributi che, secondo l'IOA, contraddistinguono l'Ombudsman<sup>241</sup>.

Il concetto di indipendenza/autonomia della figura è emerso più volte nel corso della trattazione e «l'autonomia dell'*ombudsman*, nonostante i vincoli organizzativi e funzionali, è ampiamente assicurata ed è universalmente sentita come una delle caratteristiche qualificanti dell'istituto»<sup>242</sup>. Come efficacemente rilevato da altri, l'indipendenza si declina in tre diverse tipologie: indipendenza istituzionale, funzionale e soggettiva<sup>243</sup>. Con la prima si intende l'«autodeterminazione rispetto al condizionamento o al controllo da parte dell'ente o del settore su cui si esercita il mandato di garanzia»<sup>244</sup>; con la seconda l'«autonomia da pressioni o interventi interni o esterni in grado di incidere sulla missione di garanzia»<sup>245</sup> e con la terza la «capacità di coniugare e di consolidare le funzioni dell'ufficio con le qualità delle persone che ne sono titolari o ne fanno parte»<sup>246</sup>. Senza alcun dubbio si ritiene che tutte e tre le tipologie di indipendenza debbano coesistere per assicurare il pieno rispetto di quello che è il presupposto cardine dell'essenza dell'Ombudsman.

---

<sup>240</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 6.3.

<sup>241</sup> Si noti che gli *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices* dell'American Bar Association (ABA) del 2004 fissavano come caratteristiche essenziali di ogni Ombudsman l'indipendenza, l'imparzialità nella conduzione delle indagini e la riservatezza, escludendo il requisito dell'informalità. L'International Ombudsman Institute, invece, individua nel suo Statuto, aggiornato nel 2021, tre *core principles* dell'Ombudsman del settore pubblico, che sono: indipendenza, oggettività e equità.

<sup>242</sup> Così G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 521. Anche il Consiglio d'Europa all'interno dei *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005 a p. 5 fa, naturalmente, riferimento al principio d'indipendenza. Cfr. C. EKLUNDH, *The Independence of the Ombudsman*, in L. G. ANDERSEN, T. T. HANSEN (eds.), *The Work and Practice of Ombudsman and National Human Rights Institutions*, Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 2002, pp. 13-17.

<sup>243</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., 2014, p. 14 ss.; D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 20 ss.

<sup>244</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 20.

<sup>245</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

Alcuni passaggi degli *Standards* in tema di indipendenza sono di estremo interesse. Ad esempio, l'impossibilità di ricoprire cariche che compromettano, o possano essere ragionevolmente percepite come tali da compromettere, l'indipendenza<sup>247</sup>. La formula pare volta a scongiurare l'ipotesi di conflitto d'interessi: l'interesse primario da tutelare non è però quello dell'ente di appartenenza o dei singoli reclamanti, ma è l'indipendenza stessa dell'Ombudsman, che assurge da garanzia primaria inderogabile.

Ancora, interessante è il riferimento alla necessaria autonomia nella gestione del *budget* e del personale, in modo da evitare indebite influenze esterne<sup>248</sup>, dal momento che, «nel caso concreto in cui difetti la potestà decisionale su risorse e addetti, così come su rapporti e attività, ne risulterà una seria compromissione sia delle differenti forme di indipendenza, che degli altri fondamentali attributi della figura»<sup>249</sup>.

Il secondo elemento costitutivo dell'Ombudsman, secondo gli *Standards*, è l'imparzialità<sup>250</sup>, che, nella precedente versione degli *Standards*<sup>251</sup>, componeva un binomio, ora scisso, con la neutralità<sup>252</sup>. Neutralità ed imparzialità in questo caso non sono affatto da intendersi come sinonimi. A lungo alcuni Ombudsman si sono interrogati circa l'applicabilità o meno del criterio della neutralità, soprattutto alla luce del significato non incommutabile del concetto<sup>253</sup> e della sua accezione, spesso, negativa<sup>254</sup>. Nella versione più recente degli *Standards*, l'IOA ha optato per eliminare il riferimento alla neutralità nel titolo della sezione – che ora è dedicata alla sola imparzialità – lasciando invece immutato il

---

<sup>247</sup> Il punto 2.3 degli *Standards of Practice* recita: “The Ombuds holds no other position that compromises, or could be reasonably perceived as compromising, the Ombuds’ independence”. In aggiunta è riportata anche la precisazione secondo la quale: “If the Ombuds has non-ombuds duties, those duties must not interfere with their ombuds duties. The Ombuds must clearly communicate when they are and they are not acting as the Ombuds”.

<sup>248</sup> Il punto 2.4 degli *Standards of Practice* recita: “The Ombuds has the authority to select Ombuds program staff and manage the Ombuds program budget and operations without undue external influence or limitations”.

<sup>249</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 21. Per approfondimenti si veda: A. FLIFLET, *The Ombudsman’s Budget, Accounts and Audit – Their Influence on the Ombudsman’s Ability to Fulfil His Responsibilities*, in *The International Ombudsman Yearbook*, 1997, n. 1, pp. 49-54.

<sup>250</sup> Elemento che compare anche tra le linee guida del Consiglio d’Europa del 2005. Cfr. COUNCIL OF EUROPE, *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005, p. 6.

<sup>251</sup> Nella versione degli *Standards of Practice* del 2009 sotto la voce “Neutrality and Impartiality” il punto 2.1 recitava: “The Ombudsman is neutral, impartial, and unaligned”.

<sup>252</sup> Per un’analisi multidisciplinare e critica degli *standards* della neutralità e imparzialità si veda: Cfr. Z. P. ULRICH, *Reconsidering the Neutrality and Impartiality Standard: A Multidisciplinary Analysis*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2013, vol. 6, n. 2, pp. 45-59.

<sup>253</sup> Cfr. H. GADLIN, E. WALSH PINO, *Neutrality: a Guide for the Organizational Ombudspersons*, in *Negotiation Journal*, 1997, n. 1, pp. 17-37.

<sup>254</sup> Secondo il vocabolario Treccani, oltre a “equidistanza” e “imparzialità”, sono sinonimi di neutralità anche “indifferenza” e “estraneità”.

richiamo alla neutralità nel punto 3.1<sup>255</sup>. L'imparzialità dell'Ombudsman va intesa in un duplice senso: da una parte, sulla base del senso comune, come il connotato di un atteggiamento che esclude favoritismi, e dall'altra, adottando la prospettiva della risoluzione delle controversie, è imparziale colui che decide a seguito di un'adeguata ponderazione dei diversi interessi in gioco, senza parteggiare, ma rimanendo terzo. Indipendenza e imparzialità sono i comuni denominatori che l'Ombudsman condivide con gli esponenti della magistratura giudicante dell'ordinamento italiano<sup>256</sup> e che ha in comune anche con altre figure di risoluzione delle controversie come arbitri e mediatori.

Diverso è il discorso in merito allo *standard* dell'informalità, cui si è già fatto cenno in precedenza<sup>257</sup>, che opera come criterio distintivo dell'Ombudsman specialmente nei confronti degli organi giurisdizionali chiamati a rispettare procedure formali molto rigide. Va rilevato che, a parere di chi scrive, i postulati contenuti nella sezione degli *Standards of Practice* dedicata all'informalità non trattano nello specifico di quest'ultima ma fanno riferimento ad altre questioni strettamente collegate. Si fa riferimento, ad esempio, all'ambito di competenza dell'Ombudsman nella ricezione dei reclami che, secondo gli *Standards*, è limitato a quelli che non abbiano ad oggetto l'organizzazione di cui fa parte, a meno che non sia la legge a disporre il contrario<sup>258</sup>, o al divieto di conservare registri che contengano informazioni confidenziali<sup>259</sup>, che sarebbe stato più coerente inserire nella sezione dedicata allo *standard* della riservatezza. Dal punto di vista di chi scrive, invece, l'informalità assume una indubbia centralità nel novero degli elementi costitutivi della figura dell'Ombudsman. Sul punto si segnala che, in una recente sistematizzazione degli attributi dell'Ombudsman<sup>260</sup>, l'informalità è inclusa all'interno della più ampia categoria

---

<sup>255</sup> Nella versione degli *Standards of Practice* del 2009 il punto 2.1 recitava: "The Ombudsman is neutral, impartial and unaligned"; nella versione del 2022, invece, il punto 3.1 recita: "The Ombuds functions as an impartial, neutral, and unbiased resource". Non mutano dunque, eccetto che nell'ordine, gli aggettivi "neutral" e "impartial", ma "unaligned", inteso come "non di parte", viene modificato in "unbiased", nel senso di "privo di pregiudizi", modificando così totalmente il senso.

<sup>256</sup> L'art. 111 della Costituzione italiana fa espresso riferimento alla celebrazione del processo davanti ad un "giudice terzo e imparziale".

<sup>257</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 4.2.

<sup>258</sup> Il punto 4.5 degli *Standards of Practice* recita: "The Ombuds is not an agent of the organization authorized to receive notice of claims, complaints, or grievances against the organization unless specifically and expressly required by law". In aggiunta, continua prevedendo che: "The Ombuds may refer individuals to the appropriate place where formal notice of claims can be made".

<sup>259</sup> Il punto 4.6 degli *Standards of Practice* recita: "The Ombuds creates no permanent records containing confidential information. The Ombuds has a consistent practice for the timely destruction of confidential information".

<sup>260</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 19 ss., e, in particolare, si vedano p. 22 ss. Secondo questa organizzazione, l'accessibilità è composta non solo dalla componente dell'informalità, ma anche da quelle della visibilità e dalla discrezionalità. Con visibilità si intende l'opportuna esigenza dell'Ombudsman di farsi

dell'accessibilità<sup>261</sup>, definita come l'«effettiva possibilità per i singoli e le organizzazioni di rivolgersi all'ombudsman senza discriminazioni, formalità e costi»<sup>262</sup>. L'informalità, in questa ricostruzione, assolve al ruolo di strumento volto al raggiungimento del massimo grado di accessibilità all'istituto, sulla base dell'assunto per cui «per aumentare il livello dell'effettiva accessibilità dell'istituto di garanzia si abbassi la soglia delle formalità richieste, in particolare accettando segnalazioni o reclami non solo scritti ma anche orali, dai diretti interessati così come da altre persone o figure coinvolte»<sup>263</sup>.

Da ultimo, vi è lo *standard* della riservatezza<sup>264</sup>, che rientra all'interno di una materia delicata, anch'essa per lungo tempo al centro del dibattito<sup>265</sup>. Nell'ultima versione degli *Standards* perentoria è la statuizione per cui identità, comunicazioni e informazioni relative a chi richiede l'assistenza dell'Ombudsman siano da considerarsi riservate<sup>266</sup>, con l'unica eccezione prevista quando la mancata divulgazione di tali informazioni possa comportare un rischio imminente di danni gravi<sup>267</sup>. I casi in cui è ammessa la deroga al principio della riservatezza vanno però chiariti a priori, per evitare violazioni indebite e arbitrarie<sup>268</sup>. Il dovere dell'Ombudsman di rispettare il principio di riservatezza ha una duplice funzione: da

---

conoscere e con discrezionalità la possibilità in capo all'Ombudsman di scegliere quali segnalazioni accogliere e quali rigettare, pur rispettando il dovere di motivazione delle scelte effettuate. Sulla nozione di visibilità, si rinvia a: W. BERNT, S. OWEN, *The Ombudsman in Canada*, in R. GREGORY, P. GIDDINGS (eds.), op. cit., pp. 128-129. Sul concetto di discrezionalità si rinvia invece a: H. SAPERS, IVAN ZINGER, *The Ombudsman as a Monitor of Human Rights in Canadian Federal Corrections*, in *Pace Law Review*, 2010, vol. 30, n. 5, pp. 1518-1521.

<sup>261</sup> Connotato che compare anche tra le linee guida del Consiglio d'Europa del 2005. Cfr. COUNCIL OF EUROPE, *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005, p. 9.

<sup>262</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 22.

<sup>263</sup> *Ivi*, p. 23.

<sup>264</sup> Per approfondimenti si rinvia a: H. J. KRENT, *Federal Agency Ombuds: The Costs, Benefits, and Countenance of Confidentiality*, in *Administrative Law Review*, 2000, vol. 52, n. 1, pp. 22-25.

<sup>265</sup> Sebbene le versioni precedenti degli *Standards of Practice* contenessero il riferimento alla "confidentiality" (riservatezza), ma anche al "privilege" (segreto professionale), nell'ultimo aggiornamento degli *Standards* la parola "privilege" è stata eliminata, portando alla separazione dei cosiddetti "twin principles" e ponendo fine alla lunga *querelle*, accademica ma anche giurisprudenziale, che li ha visti protagonisti. Per approfondimenti si rimanda, tra i molti, a: F.C. ZACHARIAS, *Harmonizing Privilege and Confidentiality*, in *South Texas Law Review*, 1999, vol. 41, pp. 69-109; S. C. VAN SOYE, *Illusory Ethics: Legal Barriers to and Ombudsman's Compliance with Accepted Ethical Standards*, in *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 8, issue 1, 2007, p. 128 ss.; D. J. SIMON, *The Ombudsman Privilege is a House of Cards: The Organizational Ombudsman's Hopeful but Unrealized Promise of Privilege and a Roadmap for Keeping the Promise*, in *The Review of Litigation*, 2022, vol. 41, n. 1, p. 41 ss.

<sup>266</sup> Il punto 5.1 degli *Standards of Practice* recita: "The identity of those seeking assistance from the Ombuds, as well as communications and information specifically relating to them is confidential information".

<sup>267</sup> Il punto 5.5 degli *Standards of Practice* recita: "The Ombuds may disclose confidential information as necessary if the Ombuds determines that the failure to do so could result in imminent risk of serious harm".

<sup>268</sup> Sul punto si veda: I. BUTENSKY, *Practice Note: Imminent Risk – A Serious Exception to Confidentiality*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2011, vol. 4, n. 2, pp. 44-46. L'Autrice tra gli esempi di rischio imminente di danni gravi cita il pericolo di vita o la detenzione di armi da fuoco sul luogo di lavoro.

una parte proteggere la *privacy* del reclamante, dall'altra, in un certo senso, tutelare l'Ombudsman stesso, in quanto il divieto di divulgare informazioni che ha appreso nell'esercizio delle sue funzioni auspicabilmente potrebbe dissuadere terzi da mettere in atto ingerenze esterne.

### 7.1.1. Lo *standard* mancante: la responsabilità

Esaurita la disamina degli *Standards of Practice* dell'IOA, è d'obbligo un breve cenno a quello che potrebbe essere definitivo come lo *standard* mancante e cioè quello della responsabilità<sup>269</sup>.

L'elemento della responsabilità è sicuramente più sentito dagli Ombudsman che operano nel settore pubblico, tanto da essere definito come caratteristica costitutiva di questi<sup>270</sup>.

La responsabilità consiste nel dovere dell'Ombudsman di rendere conto delle decisioni assunte e dei risultati prodotti, sulla base della convinzione per cui indipendenza non significhi irresponsabilità<sup>271</sup>. Quasi sempre, infatti, l'Ombudsman è chiamato a redigere e a pubblicare report informativi<sup>272</sup>, accessibili a tutti, specifici o periodici, circa le attività svolte.

La responsabilità dell'Ombudsman ha affinità non tanto con il concetto di *responsibility*<sup>273</sup>, quanto piuttosto con quello di *accountability* di cui si è già detto molto. In precedenza<sup>274</sup>, l'*accountability* è stata trattata come una delle cause che ha portato alla diffusione della figura dell'Ombudsman in gran parte dei Paesi democratici. Secondo la chiave di lettura indagata, infatti, l'Ombudsman appaga il bisogno di *accountability* dello

---

<sup>269</sup> Sul concetto di responsabilità si veda: L. C. REIF, op. cit., 2004, p. 399.

<sup>270</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 24. Nella ricostruzione di Bruno e Bertaccini la responsabilità è citata tra gli attributi tipici dell'Ombudsman che, secondo gli Autori, in ordine di importanza sono: indipendenza, imparzialità, accessibilità, riservatezza e responsabilità. Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 20.

<sup>271</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 24.

<sup>272</sup> Sul punto si rinvia a: R. JAMIESON, *The Ombudsman's Annual Report: Strengthening the Ombudsman Office in Africa*, in *The International Ombudsman Yearbook*, 1997, n. 1, pp. 45-48.

<sup>273</sup> Nella letteratura politologica la distinzione tra *accountability* e *responsibility* è netta e condivisa: l'*accountability* fa riferimento alla rendicontazione delle attività svolte, delle decisioni assunte e dei risultati ottenuti; la *responsibility* invece è legata all'idea del dover agire nel rispetto del patto fiduciario con la collettività e consiste nell'assunzione di responsabilità nei confronti della comunità e, nello specifico, degli elettori. Secondo John Uhr: «Both terms refer to vital features of duly constituted government. Accountability constrains and fetters official discretion, while responsibility releases discretion. Accountability is about compliance with authority, whereas responsibility is about empowerment and independence. Accountability is the negative end of the same band in which responsibility is at the positive end. If accountability is about minimising misgovernment, responsibility is about maximising good government». J. UHR, *Redesigning accountability: from muddles to maps*, in *The Australian Quarterly*, Winter, 1993, Vol. 65, No. 2, *Accountability: Who Is and Who Should Be*, p. 4.

<sup>274</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 4.3.

Stato democratico e giacché l'*accountability* – insieme a *rule of law* e *responsiveness* – è una delle tre dimensioni della qualità democratica, l'istituto si è diffuso soprattutto negli ordinamenti di stampo democratico. L'Ombudsman non è però solo strumento di controllo, ma anche oggetto di controllo. Nello studio della relazione tra *accountability* e Ombudsman, infatti, l'*accountability* non si esaurisce solo come causa che ne giustifica la diffusione su scala globale, ma, secondo quanto finora delineato, va letta anche come attributo/caratteristica propria dell'Ombudsman (*standard* della responsabilità) e ancora, infine, come una delle funzioni svolte da quest'ultimo. Di seguito si riporta una tabella (tabella 1) in cui è schematizzata la relazione tra Ombudsman e *accountability*.

Ombudsman <i>Accountability</i>	Strumento di controllo	Oggetto di controllo
Causa	+	-
Attributo	-	+
Funzione	+	+

Tabella 1: Relazione tra Ombudsman e *accountability*

Come si può notare, a seconda di come viene interpretata l'*accountability* (causa, attributo, funzione dell'Ombudsman), cambia la lettura che si dà dell'istituto. Se l'esigenza di una maggiore *accountability* causa l'esistenza dell'Ombudsman, l'istituzione della figura è sintomo della necessità di un maggiore controllo sull'apparato pubblico e pertanto questo assolverà la funzione principale di strumento di controllo. Quando, diversamente, l'*accountability* è interpretata come attributo dell'Ombudsman, è per rispondere alla necessità che esso stesso, al pari degli altri organi istituzionali, risponda delle proprie scelte e operi secondo il principio di trasparenza. In questo caso, dunque, l'Ombudsman sarà l'oggetto del controllo. Infine, nel caso dell'*accountability* letta come funzione assolta dall'Ombudsman, questo adempierà il duplice compito: da una parte controllerà (strumento di controllo), dall'altra sarà controllato (oggetto di controllo). Per comprendere maggiormente quest'ultimo punto è necessario soffermarsi brevemente sulle funzioni tipiche, indirette e non tipiche dell'Ombudsman.

## 7.2. Le funzioni dell'Ombudsman

Si è già detto molto delle due funzioni tipiche<sup>275</sup> della figura dell'Ombudsman<sup>276</sup> e cioè le funzioni di controllo sull'operato della pubblica amministrazione (*fire-watching*<sup>277</sup>) e di composizione/risoluzione dei conflitti (*firefighting*<sup>278</sup>). Meno si è detto, invece, di quelle funzioni che, seppur non dichiaratamente identificate come tali, rientrano a pieno titolo tra i compiti specifici che l'Ombudsman svolge. Se si pensa, ad esempio, al concetto di responsabilità (*accountability*), di cui si è appena trattato, è evidente come l'Ombudsman svolga una funzione di responsabilità.

Nel settore pubblico esistono diversi tipi di responsabilità: la responsabilità democratica, sistemica, attuativa<sup>279</sup> e l'Ombudsman si fa carico di ognuna di esse. Infatti, la responsabilità democratica «impegna l'istituto di garanzia a fare in modo che l'agire dei pubblici poteri sia rispettoso del principio della delega democratica»<sup>280</sup>. La responsabilità sistemica «comporta per la figura di garanzia il prevenire e l'accertare gli eventuali abusi da parte di pubbliche autorità o di soggetti privati»<sup>281</sup>. La responsabilità attuativa «chiede all'istituto di garanzia di contribuire all'effettività e alla correttezza delle organizzazioni coinvolte nell'erogazione dei relativi servizi»<sup>282</sup>. Si noti come tutte e tre le declinazioni della funzione di responsabilità che detiene l'Ombudsman sono direttamente collegate all'adempimento delle due funzioni tipiche. In questo senso, tornando alla tabella 1, si pensa che possa apparire più chiaro come nella relazione tra Ombudsman e *accountability*, quando questa viene letta come funzione di responsabilità assoluta dell'Ombudsman, quest'ultimo vada inteso senza dubbio come strumento di controllo per raggiungere gli obiettivi delle due funzioni tipiche. Allo stesso tempo, però, l'Ombudsman *accountable*, per espletare a pieno il suo mandato, deve conquistare la fiducia della collettività e, per ottenerla, deve consentire, a chiunque abbia interesse, di conoscere l'attività amministrativa che svolge, garantendo la possibilità di essere oggetto di controllo. A parere di chi scrive, dunque, la funzione di responsabilità

---

<sup>275</sup> Tipiche nel senso di maggiormente condivise, accettate e studiate.

<sup>276</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 4., § 4.1., § 4.2. Come nel caso dell'*accountability*, anche in questo caso quelle che ora si stanno analizzando come funzioni dell'Ombudsman nella parte precedente della trattazione erano state affrontate e indagate come concause e, quindi, motivi che hanno determinato la diffusione dell'istituto nel mondo.

<sup>277</sup> Cfr. C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 537 ss.

<sup>278</sup> *Ibidem*.

<sup>279</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 24.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

attribuita all'Ombudsman non è altro che una funzione indiretta che discende dalle due tipiche e più tradizionali funzioni.

Un'altra funzione indiretta che promana dalle due funzioni tipiche è la "legal-source function"<sup>283</sup> dell'Ombudsman e cioè la sua capacità di creare prassi e prendere decisioni che possono assumere un valore legale nel contesto in cui opera (*rule-making*). Tale eventualità si può verificare quando vi sia un vuoto normativo o una legislazione non aggiornata<sup>284</sup> in una particolare materia. Il sistema più comune che nella maggior dei casi si adopera per innalzare a fonte del diritto l'operato dell'Ombudsman è quello di citare in contesti legislativi e giurisprudenziali passaggi contenuti nel report annuale<sup>285</sup>. Funzione simile, ma diversa, è quella di promozione della buona amministrazione<sup>286</sup> che si attua quando l'Ombudsman svolge «compiti di promozione di un insieme di principi e valori, variabili a seconda dell'organismo preso in considerazione, che si concretizzano nell'adozione di misure spesso soltanto abbozzate dalle fonti normative»<sup>287</sup>.

Esistono, invece, altre funzioni a sé stanti previste in capo all'Ombudsman, che si possono definire non tipiche<sup>288</sup>: è il caso, ad esempio, delle funzioni di riforma e di rappresentanza democratica<sup>289</sup>. Con il primo tipo di funzione si fa riferimento alle possibilità dell'Ombudsman, previste in alcuni ordinamenti, di influenzare il processo di produzione legislativa «sollecitando modifiche legislative e amministrative, nonché raccomandandone l'esecuzione, anche non potendo presentare direttamente proposte di legge»<sup>290</sup>. La funzione di rappresentanza democratica, invece, si concretizza per il fatto che «l'Ombudsman non è chiamato solo a denunciare gli errori e le ingiustizie compiute dall'amministrazione pubblica, bensì anche a confermare e spiegare al cittadino l'esistenza di comportamenti corretti da parte della stessa pubblica amministrazione»<sup>291</sup>. Questa funzione, secondo La Bella, segna l'inizio «di un capitolo assolutamente nuovo ed inedito, rispetto al tradizionale

---

<sup>283</sup> Per approfondimenti sul tema si rimanda a: P. BONNOR, *Ombudsmen and the Development of Public Law*, in *European Public Law*, 2003, vol. 9, issue 2, pp. 237-267.

<sup>284</sup> «In the absence of new legislation, the [Ombudsman] has, in fact, been able to considerably influence legal development through his practice, in particular within areas concerning freedoms». Così S. JÄGERSKIÖLD, *Offentlig Rätt*, Almqvist & Wiksell Förlag AB, Stockholm, 1973, p.127.

<sup>285</sup> «The [Ombudsman's] annual report is quite simply a very important source of law, and is often cited in legislative contexts» Così B. WIESLANDER, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, Stockholm, 1994, p. 68.

<sup>286</sup> Cfr. R. MEDDA, op. cit., p. 977.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

<sup>288</sup> Non tipiche nel senso di meno comuni e meno indagate.

<sup>289</sup> Per approfondimenti si rinvia a: M. LA BELLA, op. cit., p. 95 ss.

<sup>290</sup> *Ibidem*.

<sup>291</sup> *Ivi*, p. 96.

impianto dello Stato di diritto, nella definizione dei rapporti tra governanti e governati»<sup>292</sup>. In effetti, tale funzione trasforma l'Ombudsman in un mezzo per contrastare la *bad reputation*<sup>293</sup> di cui notoriamente gode la P.A. ed appare molto distante, se non addirittura in netto contrasto con le funzioni tipiche dell'istituto.

### 7.3. I poteri dell'Ombudsman

Nel percorso della costruzione di un modello universale di Ombudsman del settore pubblico, dopo aver delineato le caratteristiche che identificano la figura e le funzioni tipiche e non tipiche cui è preposto, l'ultimo tema oggetto di analisi riguarda i poteri di cui generalmente dispone<sup>294</sup> per raggiungere gli obiettivi che rientrano nella sua sfera di competenza.

In un ordine consequenziale, i poteri dell'Ombudsman sono: potere di indagine, di raccomandazione e di pubblicizzazione.

Il potere di indagine dell'Ombudsman può essere esercitato d'ufficio<sup>295</sup> o su segnalazione di parte<sup>296</sup>. Gli strumenti di indagine utilizzati sono le ispezioni, l'ordine di esibizione di documenti o di fornire dichiarazioni. L'ispezione può avvenire nella forma dell'esame degli atti e dei documenti o anche di visita dei luoghi e degli uffici e di frequente assume un carattere preventivo<sup>297</sup>.

Se l'investigazione prende avvio a seguito di iniziativa autonoma dell'Ombudsman è per rispondere all'esigenza di un generico controllo sull'operato della P.A.: in questo caso, molto

---

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> La "cattiva reputazione" della pubblica amministrazione è un problema noto, tanto che: «when the term reputation is used about public sector organizations, the connotation that most likely comes to mind is "bad"». Frase estrapolata dall'abstract di A. WAERAAS, M. MAOR (eds.), *Organisational Reputation in the Public Sector*, Routledge, London, 2015.

<sup>294</sup> In questa sede si tratteranno i poteri più comuni dell'Ombudsman classico con la consapevolezza che, a seconda degli ordinamenti e dei modelli, vi sono Ombudsman che detengono anche altri poteri. Si pensi, ad esempio, al potere di proporre leggi e di esprimere pareri su progetti di legge che rientrano nel loro mandato o al potere di avviare un procedimento presso la Corte costituzionale per valutare la costituzionalità di leggi e regolamenti.

<sup>295</sup> Cfr. S. A. M. BAQWA, *Systemic and System-Wide Investigations*, in V. AYENI, L. C. REIF, T. HAYDEN, (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, pp. 98-115.

<sup>296</sup> Cfr. W. B. GWYN, *The Conduct of Ombudsman Investigations of Complaints – A. The Investigations of Ombudsmen*, in G. E. CAIDEN (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 81-90.

<sup>297</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 144, in tema di ispezioni dell'Ombudsman scrive: «Le ispezioni hanno anche, ovviamente, uno scopo preventivo, poiché la possibilità che gli uffici vengano sempre ispezionati all'improvviso o con un brevissimo preavviso fa sì che gli organi preposti curino costantemente la regolarità e il buon andamento dell'amministrazione. Gli uffici inclusi nella lista delle ispezioni sono in genere informati con un lieve anticipo sulla data di esse, ma gli Ombudsman non sono tenuti a farlo, e, se lo ritengono opportuno, non lo fanno. Molto spesso infatti sono effettuate delle visite a sorpresa».

spesso, l'investigazione si concretizza in ispezioni. Invece, se l'indagine si apre a seguito di una segnalazione, questa può provenire sia dalle parti direttamente interessate – in forma individuale o collettiva – assumendo la forma del reclamo, sia da parti terze. Molto spesso, le segnalazioni si riferiscono a comportamenti illegittimi o inopportuni, anche omissivi, dell'amministrazione, e l'Ombudsman agirà, in quanto organo di tutela di interessi collettivi ed individuali, esercitando prevalentemente la sua funzione di composizione delle controversie tra i cittadini e la P.A. Dall'indagine sul caso singolo, tuttavia, può anche derivare un'indagine più dettagliata dell'intero sistema, che si attua attraverso un controllo diffuso. Come visto in precedenza, dunque, le due funzioni tipiche dell'Ombudsman sono strettamente connesse tra loro<sup>298</sup>.

Si noti che «investigations are normally conducted by way of simple queries, discussions and informal negotiations with administrative officials and complainants»<sup>299</sup>. Il principio dell'informalità che guida l'azione dell'Ombudsman assume grande rilevanza nel corso delle indagini dal momento che incide sulla speditezza con cui vengono portate a termine. Non solo l'assenza di procedure rigide, ma anche l'autonomia e collaborazione degli altri uffici amministrativi sono tutti elementi che possono influenzare positivamente il buon andamento delle indagini. Con riferimento all'estensione dei suoi poteri di indagine, inoltre, come rileva Pizzetti, riprendendo Valentini: «essendo funzione propria dell'O. quella di indagare su tutta l'attività dell'amministrazione su cui esercita la sua competenza, si dovrebbe ritenere implicito che l'estensione dei suoi poteri sia di per sé massima»<sup>300</sup>, fermandosi dinnanzi a quei «limiti anche costituzionali che agiscono dall'esterno, mitigando una piena penetrazione di questa possibilità di applicazione della potestà ispettiva»<sup>301</sup>.

Terminata la fase istruttoria, l'Ombudsman dispone di «poteri morbidi di intervento»<sup>302</sup> che possono essere ascritti all'interno del più ampio potere di raccomandazione. Il potere di raccomandazione dell'Ombudsman, ad avviso di chi scrive, può essere misurato su una scala di grado (tabella 2). Il primo grado è quello più comune e, per certi versi, meno intenso: si tratta della raccomandazione rivolta nei confronti della P.A. di sanare un determinato

---

<sup>298</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 4.

<sup>299</sup> M. GROVES, *Ombudsmen's Jurisdiction in Prisons*, in *Monash University Law Review*, 2002, vol. 28, n. 3, p. 196.

<sup>300</sup> F. PIZZETTI, *L'Ombudsman nelle Regioni e negli altri enti territoriali*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, p. 242.

<sup>301</sup> S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Edizioni dell'Università, Teramo, 1971, p. 91.

<sup>302</sup> G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 1992, p. 522. Secondo l'Autore tra i poteri morbidi di intervento si possono annoverare le segnalazioni, le raccomandazioni e le diffide.

comportamento/atto lesivo di interessi/diritti soggettivi o collettivi. Il secondo grado è la raccomandazione rivolta nei confronti della P.A. di apportare i cambiamenti necessari a un metodo o a un sistema<sup>303</sup>, che sono stati valutati come inefficaci o illegittimi. Il terzo grado, meno comune, è la raccomandazione rivolta al Legislatore affinché modifichi una determinata disciplina normativa.

3° grado	Raccomandazione intervento normativo	Legislatore
2° grado	Raccomandazione sistemica	P.A.
1° grado	Raccomandazione caso singolo	P.A.

Tabella 2: I tre gradi del potere di raccomandazione dell'Ombudsman

Le raccomandazioni dell'Ombudsman sono esortazioni non vincolanti prive di carattere coercitivo che, anche se non possono essere imposte, «sono in genere accolte per deferenza»<sup>304</sup>. L'Ombudsman rappresenta pertanto quella che in molti hanno chiamato «magistratura di influenza»<sup>305</sup>, o anche «ufficio di persuasione»<sup>306</sup>. Proprio a causa dei suoi *soft powers*, Giuseppe De Vergottini lo definisce come «a metà strada tra organo di tutela effettiva e organo di mera influenza (cioè di tutela ipotetica)»<sup>307</sup>. Chi scrive si permette di dissentire dalla netta antinomia proposta dall'Autore poiché attraverso l'utilizzo di poteri di mera influenza si ritiene possibile il raggiungimento di risultati di tutela effettiva<sup>308</sup> e, allo stesso tempo, si reputa priva di fondamento la convinzione che la tutela possa dirsi effettiva solo se accompagnata da poteri impositivi. Tra l'altro, soprattutto quando chiamato a risolvere delle controversie, l'Ombudsman emana raccomandazioni che sono definite come

<sup>303</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 146.

<sup>304</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 171.

<sup>305</sup> La fortunata espressione è stata coniata da A. LA PERGOLA, *Introduzione*, in Camera dei deputati, *Ricerca sul Commissario parlamentare*, Roma, 1971, pp. 7-8.

<sup>306</sup> G. NAPIONE, op. cit., p. 171.

<sup>307</sup> G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, p. 523.

<sup>308</sup> Sono dello stesso avviso D. BRUNO e D. BERTACCINI, op. cit., p. 29 secondo i quali: «l'incapacità di produrre delle decisioni vincolanti non ne compromette necessariamente la capacità di rendere una giustizia efficace».

“quasi-judicial decisions”<sup>309</sup>, a seguito di una indagine e di una valutazione spesso più ampie di quelle che avrebbe condotto un giudice all'interno di un tribunale<sup>310</sup>.

Altro potere morbido di intervento è, a parere di chi scrive, la pubblicizzazione. Nella definizione di Ombudsman presa a riferimento in precedenza nella trattazione<sup>311</sup>, Sabine Carl citava espressamente tra i “tools” dell'Ombudsman il potere/dovere di pubblicare relazioni annuali e speciali e di intrattenere rapporti con i media.

Il potere di pubblicizzazione dell'Ombudsman consta infatti di tre forme: il report annuale, il report speciale e il comunicato stampa. La divulgazione, però, non risponde solo ad esigenze informative e di *accountability*, di sensibilizzazione e di memoria istituzionale, ma anche ad esigenze di denuncia<sup>312</sup>. Quando lo scopo della pubblicazione di un report o del rilascio di un comunicato stampa è riconducibile ad una denuncia nei confronti della P.A., infatti, la pubblicizzazione si trasforma in un ulteriore rimedio a disposizione dell'Ombudsman per addivenire a una possibile soluzione. In alcuni casi, la pubblicazione dei report è prevista come sanzione a seguito di inottemperanza o non risposta da parte della P.A. alla raccomandazione ricevuta<sup>313</sup>. Tale sanzione registra un alto grado di efficacia deterrente: spesso, infatti, la minaccia della pubblicazione di un report o della diffusione di determinate informazioni ai media da parte dell'Ombudsman invoglia la P.A. a osservare il contenuto delle raccomandazioni ricevute per scongiurare l'incremento della *bad reputation* di cui gode tra l'opinione pubblica.

---

<sup>309</sup> Cfr. P. BONNOR, op. cit., p. 246.

<sup>310</sup> Cfr. *Ivi*, p. 247. «The ‘broader assessment basis’ (BAB) is perhaps the most intriguing potential source of an ombudsman’s rule-making. It refers to that part of an ombudsman’s review which is strictly speaking not comparable to the review that a law court would conduct, i.e. it is ‘broader’ than a normal legality review. Although the nature and use of the BAB varies, it is a feature of almost all European ombudsman systems. [...] The potential rule-making quality of the BAB is, briefly stated, that it may create ‘soft law norms’, i.e. norms which are applied and followed in a similar fashion to legal rules or principles, but without being universally recognized as judicially enforceable rules as such. In some cases, this status as quasi-legal norms has given rise to the creation of judicially enforceable rules through a ‘soft law process’. In fact, this process has in some cases constituted part of the policy or ‘strategy’ of the ombudsman».

<sup>311</sup> La definizione, contenuta in S. CARL, op. cit., 2012, p. 214, è la seguente: «An ombudsman is a public sector institution which, for the purpose of the protection of individual rights and the defence of the fundamental rights of democracy such as civil and human rights, is authorized by a parliament, a ministry or a subdivision thereof (legal foundation) to investigate independently both own-motion as well as complaints from citizens about an alleged part of the administration’s/executive’s acts, omissions, improprieties, and broader systemic problems, and whose only tools – due to not being invested with any executive power – are its own personal authority, recommendations, annual and special reports and the media».

<sup>312</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., pp. 27-28.

<sup>313</sup> È il caso, ad esempio, del *modus operandi* del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà italiano che, se l'amministrazione non provvede ad ottemperare alle sue raccomandazioni e non comunica il dissenso motivato entro il termine di trenta giorni, rende pubblico il rapporto sulla visita con le risposte ricevute dall'Amministrazione o con l'indicazione che l'Amministrazione non ha fornito risposte.

## 8. L'Ombudsman: panacea contro tutti i mali?

Esaurita la disamina dell'istituto, appare doveroso formulare alcune riflessioni conclusive circa i benefici e i rilievi critici che l'operato dell'Ombudsman produce o, per usare le parole di altri, le aspettative positive e negative<sup>314</sup> che si possono nutrire nei confronti dell'Ombudsman del settore pubblico.

Di molti dei benefici (aspettative positive) si è già detto nel corso della trattazione, ma in un'ottica di sistematizzazione, appare utile passarli in rapida rassegna.

L'Ombudsman da una parte si pone come una valida (e talvolta migliore) alternativa ai tradizionali sistemi giurisdizionali lenti, costosi e gravati dal peso delle procedure, dall'altra esercita una tutela così ampia tale da estendere il suo raggio d'azione anche su situazioni dai contorni sfumati e difficilmente giustiziabili. In questo modo, l'esistenza dell'istituto comporta, in via astratta perché difficilmente misurabile, sia una riduzione del carico di lavoro dei tribunali (con un conseguenziale abbattimento dei costi), sia un aumento di fiducia nei confronti dello Stato poiché l'Ombudsman promana da quest'ultimo. Inoltre, secondo alcuni<sup>315</sup>, l'aumento della fiducia in capo al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione – misurabile anche nei termini di una maggiore *accountability* – comporterebbe indirettamente un miglioramento dello stato d'animo dei dipendenti pubblici<sup>316</sup> con un conseguente miglioramento del servizio pubblico.

La letteratura non risparmia però numerosi rilievi critici (aspettative negative) che sono sintomo di una certa cautela rispetto al “mito di onnipotenza”<sup>317</sup> dell'Ombudsman.

La critica maggiore che viene sollevata è quella, già menzionata, dell'assenza di poteri coercitivi, che ha determinato la creazione di epiteti atti a schernire la figura dell'Ombudsman, come il famoso “Ombudsmouse”<sup>318</sup> coniato da William Gwyn o altri appellativi, di stampo giornalistico, ben peggiori<sup>319</sup>. I critici, infatti, sembrano voler ridurre

---

<sup>314</sup> Sabine Carl scrive: «there exists a list of expectations, both positive and negative, which apply to all public sector ombudsmen», in S. CARL, op. cit., 2014, p. 20.

<sup>315</sup> L. B. HILL, *The Model Ombudsman – Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1976, p. 13.

<sup>316</sup> Questo perché «una volta creata tale fiducia tra popolazione e amministrazione, agli occhi dei funzionari pubblici l'istituto di garanzia difenderà le loro decisioni corrette, e così facendo ne rinforzerà lo spirito di servizio», in D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 32.

<sup>317</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>318</sup> W. B. GWYN, *The British PCA: “Ombudsman or Ombudsmouse?”*, in *The Journal of Politics*, 1973, vol. 35, n. 1, pp. 45-69.

<sup>319</sup> Gwyn nel suo articolo riporta diversi appellativi rivolti al British Parliamentary Commissioner for Administration e apparsi verso la fine degli anni '60 su numerose testate giornalistiche britanniche. L'Autore scrive: «Other papers have referred to the PCA as an “Ombudsflop” (*Sunday Mirror*, Nov. 12, 1967); a “muzzled critic” (*Daily Telegraph*, Nov. 10, 1967); a “paper tiger” (*Sunday Express*, Aug. 18, 1968); a “toothless tiger” (*Daily Express*, Aug. 18, 1968); a “hamstrung knight” (*Daily Telegraph*, April 18, 1969); a

l'intero operato dell'Ombudsman ai suoi *soft powers* e, nella loro valutazione, ritengono che la sua azione sia poco incisiva e sterile, tanto che «it is even argued that, in the absence of powers of enforcement, the ombudsman should be abolished and replaced by a more 'forceful' institution»<sup>320</sup>. Ma questa non è l'unica critica rivolta nei confronti dell'istituto in esame.

Gwyn, riprendendo il lavoro di Walter Gellhorn<sup>321</sup>, traccia sei “undesirable consequences”<sup>322</sup> che possono derivare dalla presenza dell'Ombudsman in un determinato settore della pubblica amministrazione: 1) «l'aumento della timidezza degli operatori nel prendere le decisioni»<sup>323</sup>; 2) «un eccesso di formalismo dei funzionari nello svolgere i compiti»<sup>324</sup>: entrambe le conseguenze comporterebbero inevitabili ritardi nello svolgimento delle attività di ufficio e nell'erogazione dei servizi; 3) «l'inclinazione a una sostituzione delle proprie valutazioni sulle politiche a quelle degli esperti del settore, che esprimerebbe una tensione o un superamento dei limiti tra istituzioni»<sup>325</sup>; 4) «il riflesso di un ruolo di parte verso i cittadini in un rapporto di antagonismo con gli addetti del servizio, che alimenterebbe resistenze e difese nei propri confronti»<sup>326</sup>; 5) «lo svilimento dell'agire di un ente non amministrativo in quello visionario e non praticabile di un estraneo»<sup>327</sup>; 6) «la diffusione di compiacenza all'interno del contesto considerato, che distrarrebbe i politici dalle riforme necessarie, in particolare quando queste revisioni interessano l'amministrazione e la giurisdizione»<sup>328</sup>.

Sabine Carl confuta nel dettaglio tali conseguenze non desiderabili, caratterizzate da un alto grado di mistificazione<sup>329</sup>, tranne l'ultima.

---

“watchdog in chains” (*the Sun*, Dec. 16, 1970); and a "gimmick" (*Sunday Express*, Nov. 16, 1969), to mention only some of the epithets which have appeared.», in W. B. GWYN, op. cit., 1973, pp. 46-47.

<sup>320</sup> R. M. KIRKHAM, *Ombudsman section: Explaining the lack of enforcement power possessed by the ombudsman*, in *Journal of Social Welfare & Family Law*, 2008, vol. 30, n. 3, p. 254.

<sup>321</sup> W. GELLHORN, *When Americans Complain – Governmental Grievance Procedures*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966, pp. 42-52.

<sup>322</sup> W. B. GWYN, *Transferring the Ombudsman*, in S. V. ANDERSON (ed.), *Ombudsmen for American Government?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, p. 43 ss. Bruno e Bertaccini riprendono i contenuti di Gwyn in D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 34 ss. Gli Autori traducono in italiano le tesi di Gwyn e riprendono le opposizioni di Sabine Carl contenute in S. CARL, op. cit., 2014, p. 23 ss. Nel testo, per comodità espositiva, è riportata la parafrasi in lingua italiana ad opera dei due Autori.

<sup>323</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 34.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

<sup>327</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>328</sup> *Ibidem*.

<sup>329</sup> Larry B. Hill qualifica le conseguenze non desiderabili elaborate da Gwyn come “supposedly” a causa della «ambiguous nature of some of these points». Cfr. L. B. HILL, op. cit., 1976, p. 13.

Con riferimento alla possibilità di un aumento di timidezza degli operatori, l'Autrice osserva come «non sia provato che tale timidezza vada oltre o produca altro rispetto al generale timore generato e utilizzato dai meccanismi di supervisione che già esistono nelle differenti autorità amministrative, dalle forme di sindacato che sono esercitate dalle diverse autorità giurisdizionali e dalle altre modalità di controllo che vengono riconosciute alle varie autorità elettive»<sup>330</sup>. Rispetto all'aumento dell'eccesso di formalismo dei funzionari nell'espletamento dei loro compiti, Carl ribatte che «può eccepirsi che tale formalismo non rappresenti un effetto esclusivo o particolare del contesto in cui opera un istituto di garanzia, ma costituisca una reazione tipica e preventiva di tipo burocratico e corporativo contro qualsiasi meccanismo di controllo»<sup>331</sup>. Relativamente al timore della sostituzione delle proprie valutazioni sulle politiche con quelle di tecnici esperti, l'Autrice dichiara che «[it] is to be taken seriously as this clearly constitutes an over-stepping of institutional bounds»<sup>332</sup>. Pertanto, tale «rischio risulta fondato e si può esorcizzare solo mediante una precisa definizione della missione, dei diritti e dei doveri dell'ufficio di garanzia, e una trasparente selezione dei titolari dell'incarico di garanzia rispetto alle competenze e alle motivazioni per adempiere il ruolo»<sup>333</sup>. Con riferimento all'aumento dell'antagonismo tra cittadini e addetti al servizio, invece, Carl ritiene che «tale evenienza viene legata a un'erronea interpretazione del mandato e dell'indipendenza della figura di garanzia»<sup>334</sup>. In relazione allo svilimento dell'agire di un ente non amministrativo quale è l'Ombudsman da parte della P.A., l'Autrice ribatte affermando che «l'istituzione di garanzia nasce e funziona proprio per smentire quella che risulta una giustificazione di comodo rispetto alla condizione esistente»<sup>335</sup>.

Soltanto l'ultima conseguenza non desiderabile proposta da Gwyn secondo Carl risulta fondata e cioè il pericolo che l'istituzione dell'organismo di garanzia in un determinato settore della P.A. possa produrre la deresponsabilizzazione dei politici in quel contesto.

In tal caso, sebbene non rientri tra le funzioni tipiche e non tipiche cui è preposto, si ritiene plausibile che spetti all'Ombudsman, attraverso opere di sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica, segnalare tali inadempienze politiche.

---

<sup>330</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 34.

<sup>331</sup> *Ibidem*.

<sup>332</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 24.

<sup>333</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 34.

<sup>334</sup> *Ibidem*.

<sup>335</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 35.

Ad ogni modo, la stessa Carl scrive che «the negative expectation that the ombudsman may prove not to be effective may in some cases be valid. It is, however, no reason not to at least attempt the introduction»<sup>336</sup>.

---

<sup>336</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 25.

---

**CAPITOLO II**

---

**L'OMBUDSMAN PENITENZIARIO E GLI ORGANI DI MONITORAGGIO  
DEL CARCERE**

**SOMMARIO: SEZIONE I. DALL'OMBUDSMAN GENERALISTA ALL'OMBUDSMAN PENITENZIARIO. – 1. La centralità dei diritti umani nel mandato di ogni Ombudsman. – 1.1. Il rapporto dell'Ombudsman con i diritti umani: da una interpretazione in senso stretto a una interpretazione in senso lato. – 1.2. Il ruolo dell'Ombudsman tra *good governance* e *good administration*. – 2. L'Ombudsman penitenziario come facilitatore dei diritti umani. – 2.1. L'Ombudsman penitenziario come soluzione alternativa. – 3. L'Ombudsman penitenziario e l'Ombudsman generalista: analogie e differenze. – 3.1. Analogie. – 3.2. Differenze. – 4. L'Ombudsman penitenziario: ruoli e aspettative. – 4.1. Ruoli. – 4.2. Aspettative. – SEZIONE II. NON SOLO OMBUDSMAN: L'ESIGENZA DI MONITORARE IL CARCERE. – 1. L'inquadramento normativo: gli organi nazionali e sovranazionali di monitoraggio delle carceri. – 1.1. Le Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa. – 1.1.1. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura. – 1.2. Le *Nelson Mandela Rules* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. – 1.2.1. Il Comitato contro la Tortura. – 1.2.2. L'OPCAT: il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e i *National Preventive Mechanisms*. – 1.2.2.1. Il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura. – 1.2.2.2. I *National Preventive Mechanisms*. – 2. Note a margine sul paradigma preventivo: l'Ombudsman e il paradigma integrato.**

**SEZIONE I****DALL'OMBUDSMAN GENERALISTA ALL'OMBUDSMAN PENITENZIARIO****1. La centralità dei diritti umani nel mandato di ogni Ombudsman<sup>1</sup>**

Nel capitolo precedente a più riprese si è fatto riferimento al concetto di *human rights* e, più nello specifico, alla categoria dell'Human Rights Ombudsman<sup>2</sup>, specialmente nella parte

---

<sup>1</sup> In questa sede ci si limiterà ad utilizzare il concetto di diritti umani senza approfondire fondamenti filosofici, definizioni formali e critiche. L'utilizzo che se ne farà nella trattazione sarà pertanto strumentale alla comprensione dell'argomentazione delle tesi che saranno esposte. Le uniche precisazioni che appaiono necessarie ai fini della lettura sono, in primo luogo, che la codificazione principale in ambito di diritti umani è la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR), approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In secondo luogo, che due dei principi che stanno alla base dell'idea dei diritti umani sono la dignità umana e l'uguaglianza. I diritti umani, pertanto, rappresentano standard di base il cui rispetto è essenziale per assicurare che la vita di un essere umano possa ritenersi dignitosa. Tali standard sono universali dal momento che tutti gli esseri umani sono uguali. Per approfondimenti in tema di *human rights*, tra i molti, si rinvia a: A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari, 2009; T. CUSHMAN (ed.), *Handbook of Human Rights*, Routledge, London, 2013; R. PISILLO MAZZESCHI, *International Human Rights Law: Theory and Practice*, Springer, Cham, 2021.

<sup>2</sup> Cfr. P. GIDDINGS, V. SLADECEK, L. D. BUESO, *The ombudsman and human rights*, in R. GREGORY, P. GIDDINGS (eds.), *Righting wrongs*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pp. 443-448 e I. BIZJACK, *The role and*

di trattazione relativa alla diffusione dell'istituto nel mondo<sup>3</sup> e in quella in cui sono stati analizzati i differenti modelli<sup>4</sup>.

In questa parte dello scritto, invece, si intende mettere in luce e approfondire quanto sapientemente rilevato da Victor Ayeni e cioè che, nella loro essenza e, quindi, indipendentemente dalla presenza di un riferimento ai diritti umani all'interno del loro mandato, tutti gli Ombudsman sono implicitamente difensori dei diritti umani<sup>5</sup>.

Si ritiene infatti che i diritti umani, strettamente collegati ai concetti di *good governance*<sup>6</sup> e *good administration*, rappresentino per l'Ombudsman, nell'esercizio delle sue funzioni, l'ago della bussola che segna la strada da seguire e, allo stesso tempo, costituiscano, il più delle volte indirettamente, i principali obiettivi da perseguire.

Secondo Ayeni, «the human rights role has now evolved into an integral part of the ombudsman function, inextricably linked to the fundamental character of the institution. Today's ombudsman is undeniably a human rights institution, and cannot succeed otherwise in the face of the issues and challenges that confront it in the 21st-century environment»<sup>7</sup>. Anche nella definizione di Ombudsman del settore pubblico offerta da Sabine Carl<sup>8</sup> –

---

*experience of an ombudsman in a new democracy*, in L. C. REIF (ed.), *The international ombudsman yearbook (formerly ombudsman journal)*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 57-62.

<sup>3</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 3.

<sup>4</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 6.4.

<sup>5</sup> L'Autore scrive: «Contemporary ombudsmen are as much human rights bodies as they are institutions for the advancement of administrative justice. [...] a number of ombudsmen have adopted human rights concerns as an explicit part of their mandate. Even those ombudsman offices that do not explicitly have that function as part of their mandate are inevitably involved in significant human rights work today. All of these emphasize the need for ombudsmen everywhere to make this role more apparent, adopting an explicit frame of reference for the human rights components of their work». Cfr. V. AYENI, *Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion*, International Ombudsman Institute Workshop, 2009, p. 18.

<sup>6</sup> Linda Reif offre un elenco esaustivo di quegli elementi che, sia se considerati singolarmente sia se sommati insieme, costituiscono pratiche di *good governance*. «Good governance is often treated as a basket of many practices: a professional civil service, elimination of corruption in government, a predictable, transparent and accountable administration, democratic decision-making, the supremacy of the rule of law, effective protection of human rights, an independent judiciary, a fair economic system, appropriate devolution and decentralization of government, appropriate levels of military spending, and so on». Cfr. L. REIF, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institution in Good Governance and Human Rights Protection*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2000, n. 13, pp. 16-17.

<sup>7</sup> V. AYENI, *op. cit.*, 2009, p. 3.

<sup>8</sup> La definizione di Ombudsman del settore pubblico elaborata da Carl, contenuta in S. CARL, *Toward a definition and taxonomy of public sector ombudsmen*, in *Canadian Public Administration*, 2012, vol. 55, n. 2, p. 214, e precedentemente riportata è la seguente: «An ombudsman is a public sector institution which, for the purpose of the protection of individual rights and the defence of the fundamental rights of democracy such as civil and human rights, is authorized by a parliament, a ministry or a subdivision thereof (legal foundation) to investigate independently both own-motion as well as complaints from citizens about an alleged part of the administration's/executive's acts, omissions, improprieties, and broader systemic problems, and whose only tools – due to not being invested with any executive power – are its own personal authority, recommendations, annual and special reports and the media».

designata come punto di riferimento definitorio dell'Ombudsman in questa trattazione<sup>9</sup> – compare un rinvio ai diritti umani. L'Autrice, infatti, traccia i confini dell'azione dell'Ombudsman e indica quale unica finalità dell'istituto «the purpose of the protection of individual rights and the defence of the fundamental rights of democracy such as civil and human rights». La definizione di Carl è onnicomprensiva e puntuale: l'Ombudsman, nella costruzione teorica dell'Autrice, è chiamato a proteggere i diritti individuali e a difendere i principi su cui si regge la democrazia, tra cui spiccano i diritti civili e umani. Questo perché, nell'esercizio delle due principali funzioni tipiche di *fire-watching* e di *firefighting*<sup>10</sup>, «ombudsmen are as much human rights bodies as they are institutions for the advancement of administrative justice»<sup>11</sup>.

Adottare l'approccio proposto da Ayeni, non da tutti condiviso<sup>12</sup>, permetterà di traghettare con maggiore facilità dall'Ombudsman generalista del settore pubblico, di cui finora si è trattato, all'Ombudsman del carcere, su cui si concentrerà l'attenzione nelle prossime pagine.

### 1.1. Il rapporto dell'Ombudsman con i diritti umani: da una interpretazione in senso stretto a una interpretazione in senso lato

L'interpretazione più diffusa<sup>13</sup> è che l'Human Rights Ombudsman sia un Ombudsman preposto specificamente al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e che, dal momento che spesso dispone di poteri più incisivi rispetto a quelli tradizionali<sup>14</sup>, in molti

---

<sup>9</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 5.

<sup>10</sup> Entrambe le espressioni, già citate in precedenza, si devono a C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 537 ss.

<sup>11</sup> V. AYENI, op. cit., 2009, p. 3.

<sup>12</sup> Lo stesso Ayeni cita la posizione precedente e opposta alla sua di John Robertson. Cfr. V. AYENI, op. cit., 2009, nota 3. Il riferimento è all'articolo di J. ROBERTSON, *The Ombudsman Around the World*, in *The International Ombudsman Journal*, 1998, vol. 2, pp. 112-128. Un'altra posizione incompatibile con la proposta teorica di Ayeni è quella di Gabriele Kucsko-Stadlmayer che, nella sua tassonomia, menziona l'*human rights model* come uno dei tre modelli di Ombudsman proposti. Secondo l'Autrice, l'*human rights model* differisce dagli altri due (*classical model* e *rule of law model*) in quanto dotato di specifici poteri di controllo che superano i *soft powers* e in quanto adibito precipuamente alla tutela dei diritti umani. Cfr. G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, p. 64.

<sup>13</sup> Tra i molti, si vedano: G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., 2008, p. 64; C. ALZA BARCO, *El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. MAUÉS, B. E. SÁNCHEZ MOJICA, (Coords.), *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, pp. 51-78.

<sup>14</sup> Tra questi compaiono, ad esempio: il potere di richiedere l'interpretazione autentica di leggi in materia di diritti umani alle Corti costituzionali, il potere di adire ai tribunali qualora si siano riscontrate violazioni dei diritti umani e la consulenza agli organi statali per l'attuazione dei diritti umani. Ancora, poteri/doveri di educazione, informazione, di ricerca e analisi nel campo dei diritti umani.

contesti il suo ruolo assuma particolare rilevanza anche nella promozione di politiche pubbliche caratterizzate da uno *human rights-based approach*<sup>15</sup>.

L'assegnazione della qualifica di *National Human Rights Institution* (NHRI)<sup>16</sup> a numerosi Ombudsman costituisce un dato di fatto, ma il fine che si vuole perseguire in questa parte della trattazione è, come anticipato, quello di allargare lo sguardo e sposare non un'interpretazione restrittiva, bensì estensiva della relazione che intercorre tra Ombudsman e diritti umani. L'intento è infatti quello di trasformare quello che in molti ritengono costituire una semplice categoria in un concetto.

La *Global Alliance of National Human Rights Institutions*<sup>17</sup> (GANHRI) in un documento del 29 novembre 2022<sup>18</sup> ha ricostruito lo stato dell'arte delle NHRIs ad oggi riconosciute come tali nel mondo; su un totale di 130 istituzioni<sup>19</sup>, 89 sono state accreditate con *status A*

---

<sup>15</sup> Con *human rights-based approach* (HRBA) si intende: «a conceptual framework for the process of human development that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights. It seeks to analyse inequalities which lie at the heart of development problems and redress discriminatory practices and unjust distributions of power that impede development progress and often result in groups of people being left behind. Under the HRBA, the plans, policies and processes of development are anchored in a system of rights and corresponding obligations established by international law, including all civil, cultural, economic, political and social rights, and the right to development. HRBA requires human rights principles (universality, indivisibility, equality and non-discrimination, participation, accountability) to guide United Nations development cooperation, and focus on developing the capacities of both 'duty-bearers' to meet their obligations, and 'rights-holders' to claim their rights». La definizione riportata è stata estrapolata dal sito web delle Nazioni Unite: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>16</sup> Per un approfondimento più generale sulle NHRI e sulla loro diffusione su scala globale si rimanda a: T. PEGRAM, *Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, vol. 32, n. 3, pp. 729-760; J. KOO, F. O. RAMIREZ, *National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004*, in *Social Forces*, 2009, vol. 87, n. 3, pp. 1321-1353. Per un'analisi del loro impatto si consiglia, invece: W. M. COLE, F. RAMIREZ, *Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004*, in *American Sociological Review*, 2013, vol. 78, n. 4, pp. 702-725.

<sup>17</sup> Precedentemente conosciuta come *International Coordinating Committee of Institutions for the promotion and protection of human rights* (ICC) e istituita nel 1993, a seguito dell'adozione dei Principi di Parigi, solo recentemente, nel 2016, l'organizzazione ha cambiato nome in *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI). Ad oggi la GANHRI riunisce oltre 120 NHRI di tutti i Paesi del mondo e fornisce leadership e supporto nella promozione e protezione dei diritti umani. Per approfondimenti si rimanda alla consultazione del sito web: <https://ganhri.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>18</sup> Il documento è consultabile al seguente indirizzo: [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/11/StatusAccreditationChartNHRIs\\_29-Nov-2022.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/11/StatusAccreditationChartNHRIs_29-Nov-2022.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>19</sup> Si precisa che, nel contesto europeo, dei 27 Paesi membri dell'UE solo quattro ad oggi (novembre 2022) sono sprovvisti di una National Human Rights Institutions e tra questi, tristemente, compare l'Italia. Gli altri Paesi che non sono dotati di un NHRI sono Repubblica Ceca, Malta e Romania. Si segnala, inoltre, l'esistenza dell'*European Network of National Human Rights Institutions*, rete delle NHRI europee (<https://ennhri.org/>, ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti sulle NHRI nei Paesi dell'UE si rimanda a: AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, *Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2021.

(pienamente conformi ai Principi di Parigi<sup>20</sup>), 31 con *status* B (parzialmente conformi ai Principi di Parigi) e 10 con *status* C (non conformi ai Principi di Parigi)<sup>21</sup>.

Oltre che per *status*, le NHRIs accreditate (e non) possono essere classificate anche per tipologia e cioè, come suggerisce Linda Reif, si possono distinguere in: «Ombudsmen, human rights commissions, hybrids, and variations»<sup>22</sup>; tra queste ultime compaiono organi consultivi, istituzioni ibride, istituti, centri.

Reif, creando la categoria *hybrids* e cioè «hybrid human rights ombudsmen»<sup>23</sup>, ammette che, soprattutto per le istituzioni nate dopo la metà degli anni '70 a seguito della caduta dei regimi dittatoriali<sup>24</sup>, è sempre più difficile operare la distinzione tra Ombudsman e *human rights commissions* poiché la contaminazione tra le due istituzioni è pervasiva ed estremamente diffusa. L'Autrice infatti scrive che, se da una parte «other human rights offices self-identify with the ombudsman concept although they essentially are human rights complaints institutions»<sup>25</sup>; dall'altra «other institutions resemble a pure human rights commission or complaints office, although they can be said to have elements of the ombudsman concept in the types of complaints against the administration that they handle»<sup>26</sup>.

In questo modo, i punti di contatto tra Commissione nazionale per i diritti umani e l'Ombudsman o Difensore Civico nazionale, come ad esempio la costituzione in virtù di un atto legislativo e la nomina dei membri ad opera del Parlamento, tendono a prevalere sulle differenze che, molto spesso, si riducono essenzialmente al numero di componenti delle

---

<sup>20</sup> Si ricorda che i Principi di Parigi, adottati dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1992/54 del 1992 e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993, rappresentano il principale parametro per il riconoscimento e per l'accreditamento delle NHRIs.

<sup>21</sup> Tale categoria non è più utilizzata dalla GANHRI e viene mantenuta solo per le istituzioni accreditate con questo status prima dell'ottobre 2007.

<sup>22</sup> L. C. REIF, op. cit., 2000, p. 3.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>24</sup> L'Autrice si riferisce ai casi del *Provedor de Justiça* portoghese (1975), del *Defensor del Pueblo* spagnolo (1978) e a molti altri istituti che prendono ispirazione dal modello iberico e che sono stati trapiantati nei Paesi dell'America Latina. Per approfondimenti si veda: C. ALZA BARCO, *The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: its role as a policy entrepreneur*, in M. HERTOIGH, R. KIRKHAM (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 188-211; L. GONZÁLES VOLIO, *The Institution of the Ombudsman, The Latin American Experience*, in *Revista IIDH*, n. 37, 2003, pp. 219-248. Organismi simili, e quindi ibridi, sono stati istituiti anche negli Stati dell'Est europeo soprattutto in seguito alla dissoluzione dell'URSS. Alcuni esempi sono: il *Commissioner for Civil Rights Protection* polacco (1987), il *National Ombudsman* croato (1992), l'*Human Rights Ombudsman* sloveno (1995), il *Bosnia and Herzegovina Human Rights Ombudsman* (1995) e il *Parliamentary Commissioner for the Protection of National and Ethnic Minority Right* ungherese (1995).

<sup>25</sup> L. C. REIF, op. cit., 2000, p. 11.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

istituzioni. L'Ombudsman è infatti un organo prevalentemente monocratico, mentre la Commissione è un organo collegiale.

Reif tra i diversi esempi di *hybrid human rights Ombudsman* cita l'*Advocate of the People* della Romania<sup>27</sup>, Ombudsman nazionale istituito nel 1997 con il nome di *Avocatul Poporului*.<sup>28</sup> A distanza di più di vent'anni dal momento in cui l'Autrice ha menzionato l'istituzione nel suo lavoro di ricognizione sulle NHRIs, l'*Avocatul Poporului* non è riconosciuto dal *Sub-Committee on Accreditation* della GANHRI come NHRI<sup>29</sup>; tuttavia, il ruolo che esercita nella difesa e promozione dei diritti civili e umani è evidente. Come lo è, del resto, quello svolto da altri undici Ombudsman nazionali che in Europa non sono stati accreditati come NHRIs<sup>30</sup>.

Nel tentativo di ragionare non limitandosi alle sole categorie formali, dunque, a seguito di quanto finora esposto, risulta che, così come molte NHRIs, che non sono formalmente Ombudsman (O), di fatto possiedono i caratteri fondamentali della figura (molte NHRIs = O di fatto), allo stesso tempo esistono Ombudsman che, anche se non sono riconosciuti come NHRIs, di fatto esercitano un ruolo nella promozione e nella tutela dei diritti umani (molti O = NHRIs di fatto). Allora, sulla base di queste premesse, è ipotizzabile che gli Ombudsman, che non sono formalmente Human Rights Ombudsman (HRO), ma che sono NHRIs (di fatto e non), possano intendersi, astrattamente, Ombudsman dei diritti umani (O = HRO). Pare infatti esistere una affinità elettiva tra la figura dell'Ombudsman e i compiti di difesa e promozione dei diritti umani.

La stessa Reif, del resto, scrive che «the classical ombudsman does not have an express human rights mandate. However, in practice, some of these ombudsmen handle some cases that raise a jurisdictional human rights issue that is dealt with by using human rights norms»<sup>31</sup>. In questo modo l'Autrice timidamente apre la strada all'intuizione di Ayeni, anche

---

<sup>27</sup> L. C. REIF, op. cit., 2000, p. 12.

<sup>28</sup> Per approfondimenti su competenze e ruolo dell'*Avocatul Poporului* rumeno nell'ambito della promozione dei diritti umani si rimanda a: V. SERZHANOVA, *Competence of the People's Advocate in Romania*, in *Journal of Modern Science*, 2015, vol. 26, n. 3, pp. 179-192 e a G. VARIA, *A Human Rights Perspective on the Reform of Public Administration in Romania*, in *The 6<sup>th</sup> Edition of the International Conference of European Integration Realities and Perspectives*, 2011, pp. 879-883. Cfr. *infra* capitolo III, § 2.13.

<sup>29</sup> La GANHRI dal 2007 ha riconosciuto con status C, e dunque non conforme ai Principi di Parigi, il *Romanian Institute for Human Rights*.

<sup>30</sup> Si tratta dei casi di: Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia e Svezia. Sono stati, invece, riconosciuti come NHRIs di status A gli Ombudsman nazionali di: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna. L'Ombudsman ungherese è accreditato come NHRI di status B. Si ricorda che sono sprovvisti di una NHRI Italia, Malta, Repubblica Ceca e Romania.

<sup>31</sup> L. C. REIF, op. cit., 2000, p. 9.

se, riferendosi ai concetti di “jurisdictional human rights issue” and “human rights norms”, si dimostra cauta e ancora legata a una concezione rigida e formale di diritti umani.

Victor Ayeni, invece, come anticipato, sostiene che tutti gli Ombudsman sono Human Rights Ombudsman (O = HRO) e basa la sua elaborazione teorica su un assunto convincente. L'Autore infatti fa notare che i diritti umani riguardano principalmente il rapporto che intercorre tra individui e Stati e che l'azione dell'Ombudsman si fonda su «principles of human dignity and justice, and is devoted to the fair and equitable treatment of all individuals in society»<sup>32</sup>. A sostegno della sua tesi argomenta in questo senso: «an essential function of the office is to equalize the balance of power between the rulers and the ruled, by providing people with the means to complain about, and hopefully rectify a failure on behalf of the rulers to fulfil their obligations and respect the rights of the ruled. All these are also fundamental to human rights»<sup>33</sup>. Oltre all'aspetto relativo alla risoluzione delle controversie tra Stati e individuo, Ayeni sottolinea che «in many cases, ombudsmen are able to identify general problems and undertake proactive investigation, which helps to reinforce their human rights credentials».

La stretta connessione tra l'azione dell'Ombudsman e i diritti umani evidenziata da Ayeni, condivisa anche da altri Autori<sup>34</sup>, è resa manifesta all'interno dei Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del Difensore civico del 2019 (meglio noti come Principi di Venezia<sup>35</sup>). L'art. 1 sancisce infatti che: “le Istituzioni del Difensore civico hanno un ruolo importante da svolgere nel rafforzamento della democrazia, dello stato di diritto, della buona amministrazione e della protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali”. L'art. 12, relativo al mandato, stabilisce che: “il mandato del Difensore civico riguarderà la prevenzione e la correzione della *maladministration* e la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali”.

---

<sup>32</sup> V. AYENI, op. cit., 2009, p. 10.

<sup>33</sup> V. AYENI, op. cit., 2009, p. 14.

<sup>34</sup> Oltre ad Ayeni, anche altri Autori sono dello stesso avviso. Cfr. A. ABRAHAM, *Good Administration: Why We Need It More Than Ever*, in *The Political Quarterly*, vol. 80, n. 1, 2009, p. 29, e, ancora prima, M. AMBROŽ, *The mediating role of the ombudsman in the protection of human rights*, in *International Journal of Social Welfare*, 2005, vol. 14, p. 145; B. VON TIGERSTROM, *The Role of the Ombudsman in Protecting Economic, Social and Cultural Rights*, in *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 2, 1998.

<sup>35</sup> I Principi di Venezia (*Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution*) sono stati stilati dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, organo consultivo del Consiglio d'Europa, nella 118ª Sessione Plenaria che si è svolta a Venezia il 15 e il 16 marzo 2019.

Nel 2020 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto ai Principi di Venezia il carattere di standard globali per gli Ombudsman del settore pubblico<sup>36</sup>, di fatto suggellando un'interpretazione in senso lato della relazione tra Ombudsman e diritti umani. L'Ombudsman, dunque, nell'esercizio delle sue funzioni tipiche e non tipiche<sup>37</sup>, assurge a strumento volto a garantire l'equilibrio di potere tra Stato e individui e, di conseguenza, rafforza la struttura dello Stato di diritto, il quale, nel XXI secolo, non può intendersi avulso dal *framework* dei diritti umani e fondamentali<sup>38</sup>.

## 1.2. Il ruolo dell'Ombudsman tra *good governance* e *good administration*

*Good governance* and *good administration* sono entrambi elementi costitutivi dell'operato dell'Ombudsman<sup>39</sup>. Da una parte, infatti, garantendo un maggior livello di *accountability*<sup>40</sup>, la figura promuove pratiche di *good governance*, dall'altra, invece, combattendo la *maladministration*, mira a rendere effettivo quello che nel contesto europeo è noto come il "diritto a una buona amministrazione"<sup>41</sup> (*right to good administration*), contenuto nell'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (anche nota come Carta di Nizza)<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Con la risoluzione A/RES/75/186, denominata "The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law".

<sup>37</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.2.

<sup>38</sup> I diritti fondamentali rappresentano, a grandi linee, la trasposizione dei diritti umani riconosciuti dall'ONU nel contesto dell'Unione Europea e sono stati sanciti con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), che è stata solennemente proclamata per la prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza.

<sup>39</sup> Sul ruolo dell'Ombudsman nella promozione di *good administration* e *governance* si veda: M. BATALLI, *Role of Ombudsman Institution over the administration*, in *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 2015, vol. 1, n. 3, pp. 232-240. Più nello specifico, sulla relazione tra *good governance* e Ombudsman si rimanda a: L. C. REIF, *op. cit.*, 2000, p. 16 ss. Invece, sulla relazione tra *right to good administration* e Ombudsman si veda: V. AYENI, *op. cit.*, 2009, p. 14 ss.

<sup>40</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 4.3.

<sup>41</sup> Per un'analisi critica del diritto a una buona amministrazione si rimanda a: R. BOUSTA, *Who Said There is a 'Right to Good Administration'? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *European Public Law*, 2013, vol. 19, n. 3, pp. 481-488.

<sup>42</sup> L'art. 41 della Carta di Nizza recita: "1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua".

In merito alla relazione tra Ombudsman e diritto a una buona amministrazione, infatti: «the idea of a right to good administration has philosophical weight behind it, and is intrinsically linked to what ombudsmen do»<sup>43</sup>.

Più in generale, come rilevato da altri, «con l'espressione "buona amministrazione" si dovrebbe più correttamente intendere quell'insieme di principi generali che, nella cultura costituzionale di matrice europea, costituiscono la struttura dello Stato democratico»<sup>44</sup>. Tali principi in parte coincidono con i tre elementi chiave della *good governance* che sono il principio della partecipazione del cittadino alla vita democratica, l'imparzialità e l'*accountability*<sup>45</sup>.

Sabino Cassese, infatti, efficacemente rileva come il «principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione ("ex parte principis"), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini ("ex parte civis")»<sup>46</sup>. Secondo l'Autore, infatti, tale principio «prima era considerato mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuto strumento per assicurare una difesa dal potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente»<sup>47</sup>.

*Trait d'union* tra *good governance* e *good administration* sono i diritti umani, sia perché «human rights protection is often included within the ambit of good governance»<sup>48</sup>, sia perché, in ambito europeo, il diritto a una buona amministrazione è riconosciuto come diritto fondamentale.

In ogni caso, più in generale, «administration is ultimately the machinery through which the state meets its obligations, including its human rights obligations»<sup>49</sup>. Compito dell'Ombudsman è assicurarsi che la pubblica amministrazione non si sottragga dall'adempimento di tale obbligazione.

---

<sup>43</sup> V. AYENI, op. cit., 2009, p. 14.

<sup>44</sup> S. BAGNI, L. PEGORARO, "Diritto" ad una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze*, vol. 6, n. 2, p. 6.

<sup>45</sup> Cfr. N. WOODS, *Good governance in International Organizations*, in *Global Governance*, 1999, vol. 5, n. 1, pp. 43-46.

<sup>46</sup> S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, Relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges" della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, p. 6.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. L. REIF, op. cit., 2000, p. 18.

<sup>49</sup> V. AYENI, op. cit., 2009, p. 14.

## 2. L'Ombudsman penitenziario come facilitatore dei diritti umani<sup>50</sup>

Dopo aver messo in luce il forte legame che unisce la figura dell'Ombudsman ai diritti umani, risulterà ora più facile comprendere come «a prison ombudsman could therefore independently perform the task of a human rights guarantee in prisons»<sup>51</sup>.

Nel presente scritto il discorso sull'Ombudsman del carcere sarà affrontato con riguardo allo specifico contesto dei Paesi membri dell'Unione Europea; Paesi nei quali la finalità di riabilitazione e di reinserimento sociale della persona detenuta durante la fase dell'esecuzione penale, meglio nota come finalità rieducativa della pena, è indubbiamente «divenuta in tempi più recenti patrimonio della cultura giuridica europea»<sup>52</sup>.

A tal proposito va tenuto a mente che se «rehabilitation and re-socialization need an environment conducive to the betterment of the individual offender»<sup>53</sup>, la presenza stessa di un Ombudsman del carcere, in quanto garante della legalità e, come si è mostrato, del rispetto dei diritti umani in senso lato<sup>54</sup>, contribuisce a migliorare l'ambiente penitenziario in cui è inserito. Come rileva efficacemente Sabine Carl, infatti, «giving prisoners the opportunity to complain is one expression of recognizing prisoners as persons before the law»<sup>55</sup>. È proprio la possibilità di rivolgere reclami o, in senso meno tecnico, di lamentarsi, che restituisce alle persone detenute quella dignità umana che l'istituzione penitenziaria, intesa come istituzione totale<sup>56</sup>, tende molto spesso a negare. Infatti, «it shall be demonstrated that the human dignity on the one hand creates an obligation for treatment, while the treatment

---

<sup>50</sup> L'espressione si deve a Sabine Carl che descrive gli Ombudsman del carcere come «human rights facilitators», in S. CARL, *Prisoner welfare, human rights and the North Rhine-Westphalian prison ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, vol. 35, n. 3, pp. 365-377.

<sup>51</sup> S. CARL, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2014, p. 41.

<sup>52</sup> I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale ad un anno dalla "Sentenza Torreggiani"*, in *Dirittopenitenziarioecostituzione.it*, 2014, p. 2.

<sup>53</sup> Così S. CARL, op. cit., 2014, p. 39 parafrasa e traduce il concetto espresso da J. WAGNER, *Der Rechtsschutz der Strafgefangenen*, in *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 1976, vol. 59, n. 5, p. 243.

<sup>54</sup> Ma anche in senso stretto, come Garante dei diritti umani delle persone detenute che, a causa del contesto privativo della libertà personale in cui si trovano, possono essere soggette a violazioni dei diritti umani. In particolar modo, si pensi ad esempio, all'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani che stabilisce come: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti», ma anche al diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza personale (art. 3), alla tutela da ogni forma di discriminazione (art. 7), al diritto alla famiglia e la tutela delle relazioni familiari (art. 16), al diritto alla proprietà (art. 17), e ai diritti alla libertà religiosa (art. 18), di opinione e di espressione (art. 19).

<sup>55</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 40.

<sup>56</sup> Si veda E. GOFFMAN, *On The Characteristics of Total Institutions*, in E. GOFFMAN, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday Anchor, New York, 1961, pp. 1-124.

concept may on the other hand signify specific limitations on the prisoner's freedom (curtailment of fundamental rights)»<sup>57</sup>.

All'interno della cornice del paradigma rieducativo, dunque, i diritti umani delle persone detenute acquisiscono estrema rilevanza dal momento che costituiscono l'alveo di quei diritti il cui rispetto e la cui protezione vanno garantiti<sup>58</sup>. Come rilevano Bruno e Bertaccini, infatti:

Il rispetto dei diritti umani comporta che la privazione della libertà personale non ecceda nella negazione o nella limitazione dei diritti e delle facoltà dell'individuo, oltre quanto strettamente necessario alla limitazione stessa, e se non assicura sempre il rilascio di una persona migliore e la prevenzione della futura recidiva, comunque ne aumenta la probabilità e contribuisce a costruire una società libera dalla criminalità e dal disagio.<sup>59</sup>

L'Ombudsman del carcere, quindi, nell'esercizio delle due funzioni tipiche che caratterizzano ogni Ombudsman, da una parte esercita in autonomia una forma di controllo, quando si tratta di «indagare l'eventuale violazione di diritti umani e di principi fondamentali per il buon andamento della pubblica amministrazione»<sup>60</sup> e, dall'altra, vuole «promuoverne l'opportuno rimedio attraverso la pubblicizzazione e la raccomandazione in relazione all'esito delle proprie attività»<sup>61</sup>.

In questo modo l'Ombudsman penitenziario si inserisce perfettamente in quello che Ivan Zinger definisce «business of corrections»<sup>62</sup>: sistema che, secondo l'Autore, è votato alla promozione e al monitoraggio dei diritti umani, ma che, dal momento che al suo interno «systemic abuses of power are inevitable»<sup>63</sup>, si deve preoccupare anche della prevenzione e del rimedio delle violazioni dei diritti umani.

---

<sup>57</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 40 traduce K. HOFFMAN, *Der Strafgefangene als Subjekt der Behandlung – zum Spannungsverhältnis von Menschenwürde und Vollzugsziel*, in *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 2003, n. 4, p. 207.

<sup>58</sup> In quest'ottica il riferimento è, ad esempio, all'art. 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani sul diritto al lavoro e all'art. 26 sul diritto all'istruzione.

<sup>59</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, *Il Garante (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, Bologna, 2018, pp. 51-52.

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 52.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> I. ZINGER, *Human rights compliance and the role of external prison oversight*, in *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2006, vol. 48, n. 2, p. 128.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

## 2.1. L'Ombudsman penitenziario come soluzione alternativa<sup>64</sup>

È necessario aver presente che nei sistemi penitenziari, oltre all'Ombudsman del carcere, molto spesso esistono canali di reclamo sia interni (come l'amministrazione penitenziaria, i consigli penitenziari e i consigli dei detenuti), che esterni (come i parlamentari, le commissioni parlamentari, i capi di Stato, le ONG, le organizzazioni religiose, i media, le autorità dell'UE, i tribunali), «[but] they fail to provide relief for all prisoner complaints»<sup>65</sup>.

L'Ombudsman del carcere si pone come «an alternative solution»<sup>66</sup>, per usare l'espressione di Carl, ai dispositivi esistenti quando questi si dimostrano inadeguati nel porre rimedio alle istanze delle persone detenute perché, a causa di diversi motivi<sup>67</sup>, sia quelli interni che quelli esterni non possiedono gli strumenti e gli attributi necessari per poterlo fare.

In tal senso, Harry Woolf definisce e fissa i requisiti che ogni canale di reclamo del settore penitenziario dovrebbe possedere per essere idoneo al raggiungimento del suo scopo (la risoluzione dei reclami)<sup>68</sup>. Tali criteri sono: la semplicità, la prontezza, l'effettività e l'indipendenza<sup>69</sup>. Semplicità nel senso che il canale di reclamo «deve essere comprensibile e utilizzabile dagli interessati»<sup>70</sup>; effettività in quanto «deve essere capace di fornire il rimedio necessario, rispetto al problema riscontrato»<sup>71</sup>; prontezza poiché «non deve solo essere accessibile, ma anche intervenire in tempo utile riguardo alla situazione contingente»<sup>72</sup>; e indipendenza: il canale di reclamo «non deve solo essere terzo con riferimento ai soggetti coinvolti, ma anche risultare tale dalla prospettiva dei diretti interessati»<sup>73</sup>.

---

<sup>64</sup> Sabine Carl definisce così l'Ombudsman del carcere rispetto agli altri canali di reclamo esistenti nei sistemi penitenziari. Cfr. S. CARL, op. cit., 2014, p. 53.

<sup>65</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 53. L'Autrice sul punto rimanda a: B. TAUGHER, *The Penal Ombudsman: A Step Toward Penal Reform*, in *Pacific Law Journal*, 1972, n. 3, p. 177 e a J. MOORE, *State Government and the Ombudsman*, in S. V. ANDERSON. (ed.), *Ombudsmen for American Government?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, p. 100.

<sup>66</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 53.

<sup>67</sup> Per una disamina esaustiva di tali canali di reclamo e dei loro limiti si vedano: S. CARL, op. cit., 2014, pp. 41-53 e D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., pp. 53-67. I motivi addotti per giustificare il fallimento dei canali di reclamo interni e esterni sopra citati sono per lo più legati alla mancanza di imparzialità, di informazione specifica e di prontezza nella risoluzione dei reclami che vengono presentati.

<sup>68</sup> Cfr. H. WOOLF, S. TUMIM, *Prison Disturbances, April 1990 – Report of an Inquiry*, HMSO, London, 1991, p. 414.

<sup>69</sup> Per la traduzione italiana dei criteri elaborati da Woolf, cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 53.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

Se i canali interni ed esterni di reclamo del settore penitenziario difettano della maggior parte di queste caratteristiche, l'Ombudsman del carcere, invece, le possiede tutte. Come rileva Fitzharris, infatti, «[t]he attraction of the correctional Ombudsman idea lies in the fact that this mechanism has strengths precisely in those areas where existing grievance procedures are weak»<sup>74</sup>.

Va infine precisato, a scanso di equivoci, che l'Ombudsman del carcere è un Ombudsman specializzato e che quindi ha «un proprio fondamento giuridico che ne definisce l'autonomia e il potere in un determinato campo operativo»<sup>75</sup>, cioè quello penitenziario. Sebbene in diversi ordinamenti esistano Ombudsman generalisti – legislativi o esecutivi – con competenza in materia penitenziaria, numerosi rilievi critici in merito all'effettività dell'operato di tali istituzioni sono emersi sia nell'esperienza pratica, sia in letteratura. Diversi studi e rilevazioni statistiche confluite all'interno dei report annuali di tali organi di garanzia hanno dimostrato, infatti, come il numero dei reclami provenienti da persone detenute e indirizzati a Ombudsman generalisti sia esiguo rispetto al totale<sup>76</sup>. Tale evidenza può essere spiegata in ragione di numerosi motivi. Senza dubbio nei confronti dell'Ombudsman generalista sussistono maggiori problemi di accessibilità in quei sistemi, come quello inglese, in cui esiste il cosiddetto filtro del membro parlamentare (*Member of Parliament Filter* = “MP-filter”), per cui, prima di adire l'organo nazionale di garanzia, è necessario essersi rivolti al rappresentante locale in Parlamento. Tuttavia, in generale, anche laddove non sia presente un meccanismo di “filtraggio”, che spesso rappresenta, com'è ovvio, un disincentivo alla proposizione del reclamo, in molti casi esistono delle difficoltà in capo alle persone detenute sia con riferimento al grado di conoscibilità dell'organismo di garanzia generalista, sia anche in relazione alla fiducia nelle sue capacità di risolvere le questioni che gli vengono sottoposte.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> T. FITZHARRIS, *The Desirability of a Correctional Ombudsman*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1973, p. 52.

<sup>75</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 43.

<sup>76</sup> Tra tutti si veda: M. SENEVIRATNE, *Ombudsmen in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham, 1994, p. 43. L'Autrice analizza il caso dell'Ombudsman generalista inglese, il *Parliamentary Commissioner of Administration* (PCA), nell'anno 1992, e quindi prima dell'introduzione dell'Ombudsman specializzato. I casi relativi all'ambito penitenziario ricevuti dal PCA in quell'anno erano solo quindici, e soltanto due di questi erano stati trattati in profondità.

<sup>77</sup> Sul punto si vedano: S. CARL, op. cit., 2014, p. 38; S. V. ANDERSON, *Ombudsmen and Prisons in Scandinavia*, in *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 1978, vol. 66, n. 3-4, pp. 211-246; S. V. ANDERSON, *The Prison Work of the New Zealand Ombudsman*, in *The Ombudsman Journal*, 1981, n. 1, pp. 25-40; A. FLIFLET, *Ombudsman and Prisons Oversight*, 9th World Conference of the International Ombudsman Institute, Stockholm, 9-12 June 2009, Conference Papers, 2010; M. SENEVIRATNE, *The Prisons and Probation Ombudsman: A Review*, in *Nottingham Law Journal*, 2010, vol. 19, n. 2, pp. 1-21.

Oltre a tale ordine di spiegazioni, Sabine Carl scrive di «two more disadvantages for prisoners complaining to general ombudsmen»<sup>78</sup>. L'Autrice si riferisce, da una parte, allo svantaggio che consiste in un limite nel giudizio di quest'ultimi, in quanto molti «are not permitted to consider whether those same regulations are themselves unjust or unfair or applied unjustly or unfairly»<sup>79</sup>, dall'altra, alla lentezza con cui gli Ombudsman generalisti conducono le indagini e, più in generale, concludono i casi<sup>80</sup>.

Sulla base di quanto finora emerso, dunque, si può sostenere che, al pari degli altri canali interni ed esterni esistenti, anche l'Ombudsman generalista difetta di quei criteri fissati da Woolf per garantire il buon funzionamento dei canali di reclamo in ambito penitenziario: semplicità, prontezza, effettività e, talvolta, anche indipendenza.

Lars Nielsen, quando ricopriva la carica di Ombudsman generalista della Danimarca, riconoscendo i limiti del suo operato nel settore penitenziario, disse: «What prisoners need to protect their rights are not people to write letter to, but someone they can contact immediately if something happens»<sup>81</sup>.

L'Ombudsman del carcere, pertanto, è eletto come migliore soluzione alternativa a tutti gli altri canali di reclamo che, di fatto, falliscono nel raggiungimento dell'obiettivo della tutela dei diritti delle persone detenute<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 47.

<sup>79</sup> *Ibidem*. L'Autrice rinvia a: M. RYAN, T. WARD, *A Prison Ombudsman of sorts: The long road to reform*, in N. HAWKE (ed.), *The Ombudsman: Twenty-Five Years On*, Cavendish, London, 1993, pp. 37-49.

<sup>80</sup> L'Autrice perentoriamente asserisce, infatti: «the second disadvantaging factor is time», in S. CARL, op. cit., 2014, p. 47.

<sup>81</sup> A. RAPHAEL, *Ombudsmen and Prisons: The European Experience*, in *Corrections Magazine*, 1975, vol. 1, n. 3, p. 57.

<sup>82</sup> Va segnalato, però, che in alcuni sistemi, come quello inglese, «complainants cannot access the PPO until they have exhausted the appropriate internal grievance systems operated by the Prison Service, Probation Service or UK Border Agency», in M. SENEVIRATNE, op. cit., 2010, p. 7. Pertanto, il Prison and Probation Ombudsman inglese si pone come una soluzione alternativa agli altri rimedi interni solo nei casi in cui la persona detenuta li abbia previamente esperiti tutti. Come è evidente, tale condizione comporta delle rilevanti difficoltà di accesso all'Ombudsman penitenziario da parte delle persone detenute. Tali difficoltà, oltretutto, si amplificano tra le fasce marginali della popolazione detenuta. Cfr. J. TALBOT, *Prisoners' Voices: experiences of the criminal justice system by prisoners with learning disabilities and difficulties*, Prison Reform Trust, London, 2008, pp. 46-47. Per un approfondimento sulle istituzioni preposte alla protezione dei diritti delle persone detenute nel sistema penitenziario inglese si veda: A. OWERS, *The Protection of Prisoners' Rights in England and Wales*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2007, vol. 12., n. 2, pp. 85-91; A. OWERS, *Prison Inspection and the Protection of Prisoner's rights*, in *Pace Law Review*, 2010, vol. 30, n. 5, pp. 1535-1547.

### 3. L'Ombudsman penitenziario e l'Ombudsman generalista: analogie e differenze

Al pari dell'Ombudsman generalista che, oltre a ricevere i reclami, visita gli uffici della pubblica amministrazione, anche l'Ombudsman penitenziario monitora, attraverso le visite, le strutture penitenziarie.

L'analogia appena menzionata non è l'unica che accomuna i due organismi di garanzia: l'Ombudsman penitenziario è infatti "figlio" di quello generalista, poiché deriva, quantomeno sul piano teorico e storico, da quest'ultimo. Tuttavia, come ogni figlio che eredita il patrimonio genetico dai propri genitori, ma che allo stesso tempo sviluppa degli aspetti caratteriali che divergono da chi lo ha generato, tra l'Ombudsman del carcere e quello generalista esistono non solo delle analogie, ma anche delle forti differenze. A titolo d'esempio, e per cominciare, una prima differenza che vale la pena rilevare in questa sede è il minore interesse che l'Ombudsman penitenziario ha suscitato – e purtroppo tuttora suscita – rispetto al "padre" sia tra gli accademici che tra i decisori pubblici<sup>83</sup>.

#### 3.1. Analogie

Svariati sono gli elementi in comune tra l'Ombudsman del carcere e l'Ombudsman generalista, ma questi possono essere ricondotti essenzialmente a due: i principali poteri e alcuni dei modelli su cui ci si è a lungo soffermati nel corso del capitolo precedente<sup>84</sup>.

A dispetto della tassonomia dell'Ombudsman generalista, la categorizzazione dell'Ombudsman penitenziario è molto più semplice: questo, infatti, è sempre pubblico e mai privato, e può essere o legislativo o esecutivo.

Il fatto che l'Ombudsman penitenziario sia sempre pubblico non equivale a statuire che le sue competenze si limitino ai soli sistemi pubblici. In diversi Paesi del mondo (come Stati Uniti, Regno Unito, Australia e Nuova Zelanda), come è noto, le strutture penitenziarie sono gestite da aziende private; tuttavia, «la figura di garanzia che si dedica alla materia penitenziaria rimane radicata nel settore pubblico, [...], in ragione del fatto che il controllo di legalità e la supervisione dell'amministrazione restano di attribuzione statale»<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Andrea Jacobs sul punto scrive: «Unfortunately, the prison ombudsman concept is not widely known and has not been met with enthusiasm for its importance», in A. JACOBS, *Prison Power Corrupts Absolutely: Exploring the Phenomenon of Prison Guard Brutality and the Need to Develop a System of Accountability*, in *California Western Law Review*, 2004, vol. 41, n. 1, p. 300.

<sup>84</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.3 e § 6.

<sup>85</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 67. Un valido esempio di Ombudsman penitenziario pubblico che esercita le sue funzioni anche all'interno di centri detentivi privati è il Prisons and Probation Ombudsman inglese (PPO). Per approfondimenti si rimanda al sito web istituzionale: <https://www.ppo.gov.uk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

La questione penale, infatti, rappresenta nella modernità una questione di interesse pubblico: nonostante l'esecuzione della pena si riferisca ad una vicenda individuale, il coinvolgimento relativo alla sua espiazione, che deve avvenire nel pieno rispetto della dignità umana e delle norme, è collettivo.

L'Ombudsman penitenziario è dunque il primo portatore di tale interesse collettivo e può esserlo in due forme: sia come espressione di una rappresentatività maggiore (modello legislativo), sia come espressione di una rappresentatività minore (modello esecutivo). Come evidenziato a più riprese, il modello legislativo è quello decisamente preferibile, in quanto dotato di un alto grado di autonomia e indipendenza rispetto all'oggetto del controllo. Il requisito dell'indipendenza, infatti, assume ancor più significato nell'ambito dell'esecuzione penale, ambito in cui l'Ombudsman penitenziario «is always vulnerable to political interference triggered by inquiries into sensitive areas of prison administration»<sup>86</sup>.

Anche in questo caso vale però la pena precisare, come fatto nel corso del primo capitolo, la preferibilità della valutazione del requisito dell'indipendenza non tanto sul piano formale, ma, soprattutto, su quello sostanziale<sup>87</sup>. Pertanto, l'Ombudsman penitenziario potrà dirsi indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e delle sue funzioni solo quando lo sarà *de facto*. Sabine Carl non manca di puntualizzare, infatti, come anche gli Ombudsman penitenziari che appartengono al modello esecutivo «have played and are playing a crucial role in today's penal system»<sup>88</sup>.

L'Ombudsman penitenziario, dunque, sia esso legislativo o esecutivo, condividerà le caratteristiche tipiche degli Ombudsman generalisti del settore pubblico che appartengono ai due modelli e, quindi, sarà dotato dei poteri tipici delle due categorie. Il riferimento è pertanto ai tre *soft powers* di indagine, raccomandazione e diffusione delle informazioni.

Sui poteri dell'Ombudsman del settore pubblico già si è scritto molto nel corso del primo capitolo<sup>89</sup> e, in questa sede, si ritiene che un approfondimento in merito ai poteri di raccomandazione (*moral suasion*) e di diffusione di informazioni sia superfluo in quanto analogo a quello già affrontato in precedenza; lo stesso non può dirsi, però, con riferimento all'esame del potere di indagine.

---

<sup>86</sup> P. E. MORRIS, R.J. HENHAM, *The Prisons Ombudsman: A Critical Review*, in *European Public Law*, 1998, vol. 4, n. 3, p. 377.

<sup>87</sup> Cfr. L. C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Nijhoff, Leiden, Boston, 2004, p. 401.

<sup>88</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 55.

<sup>89</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.3.

Sabine Carl infatti scrive: «two techniques of monitoring prison administration may be deduced from the ombudsman's double function of resolving individual complaints and supervising the administration: These are reactive and proactive investigation»<sup>90</sup>.

Al pari dell'Ombudsman generalista, anche quello penitenziario, infatti, può esercitare il suo potere di indagine o a seguito di una segnalazione (contenuta all'interno di un reclamo o pervenuta da terzi) o d'ufficio. L'impulso che dà avvio all'indagine imprime di senso l'azione dell'Ombudsman del carcere che, nel caso in cui abbia origine da una segnalazione, il più delle volte mirerà alla risoluzione del caso singolo (investigazione reattiva) e, nel caso sia intrapresa *sua sponte*, molto spesso sarà invece caratterizzata da un approccio sistemico (investigazione proattiva).

Nel corso delle investigazioni proattive, contraddistinte da un elevato valore preventivo<sup>91</sup>, l'Ombudsman del carcere potrà effettuare visite all'interno degli istituti penitenziari, che si suddividono in quattro tipologie: visite annunciate, non annunciate, formali e informali<sup>92</sup>.

Secondo Desi e Bertaccini, «la visita annunciata (preavvertita o concordata) assicura che tutti i funzionari interessati saranno presenti in loco, tutti i documenti richiesti saranno pronti a disposizione, ma soprattutto l'intera amministrazione avrà già auto-analizzato le proprie strutture e pre-revisionato le relative condotte»<sup>93</sup>. Nonostante sia plausibile ritenere che tale tipologia di visita non porti ai risultati auspicati, non sempre è così. Molto spesso, infatti, nell'arco temporale che precede la visita, l'amministrazione stessa introduce dei correttivi volti a sanare la situazione irregolare che l'Ombudsman voleva accertare<sup>94</sup>.

Sempre secondo Desi e Bertaccini, «la visita non annunciata (senza preavviso o a sorpresa) consente invece una percezione più realistica del funzionamento quotidiano dell'organizzazione e un disturbo meno invasivo della relativa attività»<sup>95</sup>. Nel corso di visite di questo tipo, che costituiscono delle effettive irruzioni nella *routine* penitenziaria e comportano un monitoraggio più attendibile e meno falsato della realtà carceraria, è più

---

<sup>90</sup> S. CARL, op. cit., 2014, p. 56.

<sup>91</sup> Il valore preventivo delle visite di monitoraggio nelle strutture penitenziarie sarà trattato più estesamente nella seconda sezione del presente capitolo. Sulla relazione tra Ombudsman del carcere e paradigma preventivo, cfr. *infra*, in questo capitolo, sezione II, § 2.

<sup>92</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 74. Cfr. anche S. CARL, op. cit., 2014, p. 59. L'Autrice scrive: «There are four potential kinds of inspections: formal, informal, announced and unannounced».

<sup>93</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 74.

<sup>94</sup> È dello stesso avviso K. ANDRÉ, *Inspections as a Pro-Active Method of Combating Maladministration*, 9th World Conference of the International Ombudsman Institute, Stockholm, 9-12 June 2009, Conference Papers, 2010, p. 5.

<sup>95</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 74. Cfr. anche S. CARL, op. cit., 2014, p. 59. L'Autrice scrive: «Unannounced visits allow for a more realistic impression of every-day-life and potentially create less of a disruption».

probabile riscontrare delle anomalie, se non addirittura delle violazioni dei diritti, più o meno gravi, delle persone detenute. Gli Autori, ancora, rilevano come «nell'ambito della modalità annunciata, ma specie di quella non annunciata, si distingue poi la visita formale, fondata sulla logica della preparazione, che permette attività più precise e indagini più estese, dalla visita informale, aperta allo stimolo della contingenza, che invece disvela situazioni meno prevedibili e meno semplici di malamministrazione nel contesto indagato, e quindi integra le altre versioni di visita»<sup>96</sup>.

Alla luce di quanto finora esposto, pare condivisibile l'impostazione di Stanley Anderson che già nel 1978 rilevava come gli «Ombudsmen could accomplish substantially more in prisons at little extra cost – by substituting (or [...]adding) [...]frequent informal visits to prison in place of the present infrequent, formal visits»<sup>97</sup>. Tale convincimento pare fondato se si pensa che l'Ombudsman può esercitare i suoi poteri morbidi di intervento<sup>98</sup> qualora, a seguito delle indagini, accerti che sia avvenuta una pratica di *maladministration*, un inadempimento, una violazione di un diritto (anche umano). Non potrà farlo, ad esempio, a seguito di visite annunciate in cui non abbia riscontrato irregolarità e in cui talvolta è possibile che l'amministrazione abbia messo in atto «situazioni di adattamento simbolico in quanto opportunistico»<sup>99</sup>, non finalizzate dunque al rimedio effettivo del problema.

### 3.2. Differenze

Ai fini del delineamento delle differenze tra l'Ombudsman del carcere e quello generalista<sup>100</sup>, pare utile partire da quanto evidenziato da Matthew Groves, secondo cui: «for a long time this work was generally considered an instance of administrative justice but the role of Ombudsmen within prisons is generally now conceived within a human rights framework»<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> S. V. ANDERSON, *The Ombudsman in Correctional Institutions – A. The Corrections Ombudsman in the United States*, in G. E. CAIDEN (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 137-145. La citazione letterale di Anderson è stata trascritta in base a quanto riportato da Carl in S. CARL, op. cit., 2014, p. 59.

<sup>98</sup> L'espressione, già citata in precedenza, si deve a Giuseppe De Vergottini. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Dall'ombudsman al difensore civico*, in *Regione e Governo locale*, 1992, n. 4, *Difensori civici e autonomie locali*, p. 522. Si ricorda che, secondo l'Autore, tra i poteri morbidi di intervento si possono annoverare le segnalazioni, le raccomandazioni e le diffide.

<sup>99</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 74.

<sup>100</sup> Nella comparazione il riferimento è, come si può evincere nel corso della lettura, all'Ombudsman generalista del settore pubblico che non opera in ambito penitenziario.

<sup>101</sup> M. GROVES, *Ombudsmen and prisons*, in M. HERTOUGH, R. KIRKHAM (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 319.

Sebbene, infatti, come manifestato estesamente in precedenza, chi scrive sposi la linea di pensiero di chi ritiene che qualunque Ombudsman sia sempre, concettualmente, protettore e promotore dei diritti umani<sup>102</sup>, non si può trascurare come il ruolo dell'Ombudsman penitenziario sia quello di promuovere e proteggere concretamente i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone detenute all'interno del carcere.

Il settore penitenziario, invero, differisce da tutti gli altri settori dell'amministrazione pubblica e si presenta come «a unique form of public agency»<sup>103</sup> perché i luoghi in cui avviene la privazione della libertà delle persone in esecuzione penale sono chiusi, separati dalla società esterna e al loro interno «prison officials can exercise a high level, even total control over virtually all aspects of prisoners' lives»<sup>104</sup>.

Sulla base di questa premessa, si può facilmente intuire come l'azione dell'Ombudsman del carcere diverga da quella dell'Ombudsman generalista sotto tre profili essenziali, in quanto in carcere, a differenza di altri settori della P.A.: 1) il sistema è difficilmente *accountable*; 2) vi è il personale di custodia; 3) i problemi non si limitano alla sola *maladministration*.

Con riferimento al primo punto, occorre rilevare che benché tutti i settori della pubblica amministrazione siano soggetti agli obblighi di trasparenza, il sistema penitenziario pare, al contrario, essere caratterizzato da una cultura – pervasiva – della non trasparenza<sup>105</sup>. Da una parte tale condizione si ascrive ad alcune delle caratteristiche intrinseche del carcere; dall'altra, e non va trascurato, allo scarso interesse che il benessere delle persone detenute suscita nell'opinione pubblica e alla conseguente poca rilevanza che assume all'interno delle agende politiche<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr., fra tutti, V. AYENI, *Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion*, International Ombudsman Institute Workshop, 2009.

<sup>103</sup> M. GROVES, op. cit., 2018, p. 320.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> L'espressione, coniata dall'Autrice, si riferisce alla refrattarietà degli amministratori e degli operatori del settore penitenziario a rendere l'ambiente carcerario più trasparente, nel senso di maggiormente aperto e conoscibile. Sul punto si rimanda ad una dichiarazione del Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano, Mauro Palma, che in un'intervista ha affermato: «va accentuata la trasparenza del carcere: non deve essere luogo di buio isolamento – spesso proprio nelle sezioni di isolamento avvengono i suicidi – ma luogo di totale apertura a contributi esterni, al mantenimento dei rapporti con lo scorrere del mondo oltre le mura, ovviamente senza diminuire la sicurezza». Cfr. G. POZZI, *Il Garante dei detenuti alla Voce: "Il carcere? Non sia luogo di buio isolamento"*, in *La Voce di New York*, 16 agosto 2018. Articolo consultabile al link: <https://lavocedinewyork.com/news/primo-piano/2018/08/16/il-garante-dei-detenuti-alla-voce-il-carcere-non-sia-luogo-di-buio-isolamento/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>106</sup> Cfr. P. SMITH, *Punishment and culture*, University of Chicago Press, Chicago, 2008, p. 90. Inoltre, negli ultimi anni pare, soprattutto in alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, essersi diffusa una tendenza dei governi ad investire principalmente nel settore custodiale penitenziario e non in quello trattamentale, finalizzato al reinserimento sociale delle persone detenute. Tale scelta politica ha portato, come evidenziato da Ivan Zinger,

William Selke scrive proprio di una totale assenza di *accountability* all'interno del sistema penitenziario:

The prison system is the only public organization permitted to operate with little or no independent scrutiny from the outside. There are usually rationalizations about the dangerousness inside the walls or the disruption to security that might result from intrusion of outsiders. These justifications, however, only serve to illustrate the degeneration that has been allowed to take place in prisons due at least partly to the absence of accountability.<sup>107</sup>

La seconda differenza, invece, è relativa ad un elemento per così dire aggiuntivo rispetto ad altri settori della P.A. in cui non è presente: il personale di custodia che, quasi sempre, è costituito da agenti di polizia specializzati nell'ambito penitenziario, e che si somma al personale dell'amministrazione penitenziaria<sup>108</sup>.

Se già «few other public institutions enable officials to exercise such enormous control over other people»<sup>109</sup>, il controllo esercitato dal personale di custodia è senza dubbio più penetrante ed invasivo di quello prodotto dalle decisioni dell'amministrazione penitenziaria, dal momento che la polizia penitenziaria costituisce un corpo intermedio che quotidianamente interagisce con le persone detenute e, nel concreto, esercita un enorme potere su di loro<sup>110</sup>.

---

a condizioni detentive più dure. «Correctional authorities have two key fundamental roles: to ensure security and to provide assistance to prisoners for their safe community reintegration. To enhance public safety, resources must be allocated to both security measures and assistance to offenders. In recent years, and partly because of the global endorsement of a law-and-order agenda, the tendency has been for correctional authorities to invest heavily in security measures and to endorse calls for harsher conditions of confinement. The challenge for correctional authorities, and for politicians, is to recognize that beyond a certain threshold, additional security investments and increased punitive approaches do not yield any public safety benefits and may actually be counterproductive», in I. ZINGER, op. cit., p. 134.

<sup>107</sup> W. SELKE, *Program Concepts from International Corrections*, in *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 1992, vol. 16, n. 1, p. 92.

<sup>108</sup> Tale riflessione è nata a seguito di una lezione in materia di Ombudsman penitenziari che l'Autrice ha tenuto in data 20 luglio 2022 nel corso di diritto penitenziario destinato agli allievi ispettori della Scuola di Formazione del personale di polizia penitenziaria "Salvatore Rap" di Verbania. In tale sede, un viceispettore non ha mancato di puntualizzare: «noi non siamo degli impiegati pubblici e facciamo parte di un corpo di polizia».

<sup>109</sup> M. GROVES, op. cit., 2018, p. 320.

<sup>110</sup> La letteratura internazionale che si occupa dello studio della relazione/opposizione tra i due gruppi (personale di custodia e persone detenute) è molto vasta e parte da primi *prison studies* degli anni '40 del Novecento condotti negli Stati Uniti. Cfr. K. S. WEINBERG, *Aspects of the Prison's Social Structure*, in *American Journal of Sociology*, 1942, vol. 47, n. 5, pp. 717-726; D. CLEMMER, *The Prison Community*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1940; J.W. MARQUART, *Prison guards and the use of physical coercion as a mechanism of prisoner control*, in *Criminology*, 1986, vol. 24, n. 2, pp. 347-366; K. KAUFFMAN, *The Prison Officers and their World*, Harvard University Press, London, 1988; R. EDNEY, *Prison officers and violence*, in *Alternative Law Journal*, 1997, vol. 22, n. 6, pp. 289-297; E. CRAWLEY, P. CRAWLEY, *Understanding Prison Officers: Culture, Cohesion and Conflict*, in J. BENNET, B. CREWE, A. WAHIDIN (eds.), *Understanding Prison*

Logicamente, dunque, «the problem is not created because those who become prison guards are bad people»<sup>111</sup>, invece «the problem exists because there is a negative facet in the human mind that can act out in harmful ways when given power and control over others»<sup>112</sup>. Se tale attitudine umana si verifica nelle dinamiche relazionali sociali “normali”, questa non può che amplificarsi e portare a conseguenze ulteriori all'interno di spazi, come quello carcerario, in cui, a causa della quasi totale assenza di *accountability*, vi sono ottime probabilità che i comportamenti violenti restino impuniti<sup>113</sup>.

Per tale motivo «the virtues of good administration [...] presume a form of connection and level of equality between administrative officials and those effected by their decisions that cannot always be transposed easily to prisons»<sup>114</sup>, dove la stessa relazione si fonda su un conflitto permanente<sup>115</sup> o su un equilibrio precario<sup>116</sup>.

---

*Staff*, Willan, Cullompton, 2007, pp. 134-152; E. CRAWLEY, *Doing Prison Work. The Public and Private Lives of Prison Officers*, Routledge, New York, 2011.

<sup>111</sup> A. JACOBS, op. cit., p. 281.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Sul punto vale la pena ricordare il famosissimo esperimento di psicologia sociale condotto da Philip George Zimbardo e un gruppo di ricercatori dell'Università di Stanford nel 1971, finalizzato a ricreare e a studiare le dinamiche carcerarie. L'esperimento, che prevedeva l'assegnazione ai partecipanti volontari dei ruoli di guardie e detenuti all'interno di un carcere simulato, ebbe un epilogo tragico e fu interrotto prima del previsto. Per approfondimenti si rimanda a: <https://www.prisonexp.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per un'analisi teorica si veda invece: P. G. ZIMBARDO, *L'effetto Lucifero. Come si Diventa Cattivi?*, Raffaello Cortina, Milano, 2008.

<sup>114</sup> M. GROVES, op. cit., 2018, p. 322.

<sup>115</sup> Sul punto, Richard Fulmer, rileva: «There are many other factors in the operation of a prison that lead to disharmony and interpersonal conflict. The hierarchical structure of authority, the well-studied problem of goal displacement in bureaucracies, issues stemming from the prison's serving as host for many diverse and sometimes competing professions (such as social work, psychology, medicine, education, and clergy), and the introduction of new directions and mandates from external sources such as the courts, legislatures, and citizen groups – all are examples of conflicting pressures on staff. Distance, both physical and psychological, from family and friends, forced intimacy with other inmates, the problem of living by two sets of rules (the inmates' and the staff's), and the nature of indeterminacy in most sentences – these are some of the things that negatively affect prisoners», in R. H. FULMER, *The Prison Ombudsman*, in *Social Service Review*, 1981, vol. 55, n. 2, p. 302.

<sup>116</sup> Sempre nel corso della lezione già menzionata (cfr. *supra*, in questo capitolo, nota 100), molti dei viceispettori di polizia penitenziaria presenti hanno dichiarato che anche la loro categoria dovrebbe disporre di un Ombudsman di riferimento a cui rivolgersi. Tale affermazione era subordinata al ragionamento esplicitato da uno di loro, secondo cui «se loro [i detenuti, *n.d.A.*] ce l'hanno, anche noi lo vogliamo». Si ritiene che un'argomentazione di questo tipo sia assai indicativa sia di come i poliziotti penitenziari percepiscano la figura dell'Ombudsman, sia di come intendano la loro relazione con le persone detenute. Per approfondimenti sullo studio del rapporto tra personale di custodia e reclusi nel contesto italiano, si veda: A. MACULAN, *Guardie imprigionate? Uno studio sulla polizia penitenziaria e le rappresentazioni dei detenuti*, in *Il seme e l'albero*, 2015, vol. 1, n. 3, pp. 176-192. Per un'analisi approfondita della differenza d'approccio relazionale con i detenuti dei membri della polizia penitenziaria e dei componenti dell'area trattamentale, si rinvia a: C. SARZOTTI, *Codice paterno e codice materno nella cultura giuridica degli operatori penitenziari*, in A.R. FAVRETTO, C. SARZOTTI (a cura di), *Le carceri dell'AIDS: indagine su tre realtà italiane*, L'Harmattan Italia, Torino, 1999, pp. 9-84.

In the process of imprisonment the prison authorities exercise direct and enormous power over those who are imprisoned. This power shapes the conditions under which prisoners are held. These conditions not only determine the quality of prisoners' lives but may also literally be a matter of life or death for them.<sup>117</sup>

Come sottolinea Dirk van Zyl Smit, pertanto, le condizioni in cui versa un carcere non si limitano soltanto alla sussistenza o meno di pratiche di *maladministration*, ma possono configurare questioni di vita o di morte delle persone recluse al suo interno<sup>118</sup>.

Si arriva così ad analizzare l'ultima differenza che intercorre tra Ombudsman penitenziario e Ombudsman generalista del settore pubblico: l'oggetto dei reclami che riceve.

Le questioni che vengono sottoposte all'Ombudsman penitenziario ricomprendono un ventaglio molto ampio di casi, che dal punto più basso arriva al punto più alto della scala di gravità<sup>119</sup>. Da questioni banali, descritte come «apparently mundane matters of everyday life»<sup>120</sup>, a denunce di atti gravi come deprivazioni materiali o violazioni dei diritti umani (tra cui, ad esempio, il diritto alla vita e il diritto della salute). Si tratta pertanto di istanze che quasi sempre travalicano il confine della “semplice” cattiva amministrazione.

#### 4. L'Ombudsman penitenziario: ruoli e aspettative

Terminata la disamina delle analogie e delle differenze tra i due Ombudsman, è evidente come le differenze passate in rassegna siano strettamente connesse alla specificità del carcere rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione. Conseguentemente, anche il ruolo dell'Ombudsman penitenziario non sarà lo stesso a cui è deputato l'Ombudsman generalista,

---

<sup>117</sup> D. VAN ZYL SMIT, *Regulation of Prison Conditions*, in *Crime and Justice*, 2010, vol. 39, p. 504.

<sup>118</sup> Si segnala che il *Prison and Probation Ombudsman* (PPO) inglese all'interno del suo mandato ha uno specifico riferimento alla sua funzione di indagine sulle morti avvenute in carcere (punto 29, *Prison and Probation Ombudsman Terms of Reference*).

<sup>119</sup> Per approfondimenti circa l'eterogeneità dei reclami pervenuti al PPO inglese si rinvia a: M. SENEVIRATNE, *The Prisons Ombudsman: Annual Report 1998-1999*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 1999, vol. 21, n. 4, pp. 389-396; M. SENEVIRATNE, *The Prisons Ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2001, vol. 23, n. 1, pp. 93-101; M. SENEVIRATNE, *The Prisons and Probation Ombudsman: A Review*, in *Nottingham Law Journal*, 2010, vol. 19, n. 2, pp. 1-21; M. SENEVIRATNE, *Ombudsmen and prisoner complaints in the UK*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2012, vol. 34, n. 3, pp. 339-356. Per approfondimenti sulla natura dei reclami presentati ad alcuni Ombudsman penitenziari negli Stati Uniti, si veda, invece: B. HESKAMP, *The prisoner's ombudsman: protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, in *Ave Maria Law Review*, 2008, vol. 6, n. 2, pp. 527-558.

<sup>120</sup> Groves continua elencandone degli esempi: «Is my food edible? Why is it so hard to get sanitary product? Can I get clean toilet paper?», in M. GROVES, op. cit., 2018, p. 331. L'Autore riprende e commenta l'analisi di Behan e Kirkham sul PPO contenuta in: C. BEHAN, R. KIRKHAM, *Monitoring, Inspection and Complaints Adjudication in Prison: The Limits of Prison Accountability Frameworks*, in *The Howard Journal*, 2016, vol. 55, n. 4, pp. 432-454.

ma sarà dotato di alcuni specifici caratteri aggiuntivi, tanto da rendere opportuno il riferimento non ad un unico ruolo, bensì a più di uno.

Allo stesso modo, le aspettative positive e negative che si nutrono nei confronti di tale figura divergeranno da quelle analizzate nel corso del primo capitolo in relazione all'Ombudsman generalista del settore pubblico<sup>121</sup>.

#### 4.1. Ruoli

Un primo punto è il seguente: in un sistema opaco e poco trasparente come quello penitenziario, l'Ombudsman del carcere, senza dubbio, contribuisce ad incrementare il livello, generalmente esiguo, di *accountability*<sup>122</sup>. Allo stesso tempo, nell'esercizio delle sue funzioni, concorre a migliorare la qualità della vita delle persone detenute, restituendo loro, attraverso la tutela dei diritti di cui sono titolari, dignità.

Emerge così il ruolo di facilitatore dei diritti umani dell'Ombudsman del carcere messo in luce in precedenza<sup>123</sup>: in questa veste, l'organismo di garanzia favorisce la produzione di un maggiore equilibrio tra popolazione detenuta e amministrazione penitenziaria. Come rileva, infatti, Richard Fulmer: «a functional approach to prison life substantiates this assessment and supports an argument for some structural component to balance what are seen as natural tendencies of institutions. The ombudsman concept, in many possible forms, is presented as the best response to the need for balance»<sup>124</sup>.

Con riferimento, invece, all'operatività nel concreto della figura: «the Ombudsman is an impartial investigator with powers to uncover the facts of a case and determine an appropriate resolution»<sup>125</sup>. L'Ombudsman penitenziario, infatti, interviene laddove la magistratura non arriva, il più delle volte, nelle materie in cui si può addivenire ad una soluzione non giurisdizionale, adoperandosi direttamente e, altre volte, quando l'unica via percorribile è rappresentata dalla tutela giurisdizionale, dando un input affinché vengano intraprese le opportune azioni. A tal proposito, Lance Tibbles argomenta a favore della maggiore imparzialità di giudizio dell'Ombudsman penitenziario nella risoluzione dei casi rispetto a quella dei tribunali che, secondo il suo parere, soprattutto negli Stati Uniti, dato l'elevato grado di deferenza giudiziaria nei confronti dell'amministrazione penitenziaria su

---

<sup>121</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 8.

<sup>122</sup> Cfr. R. MORGAN, *Prisons Accountability Revisited*, in *Public Law*, 1993, pp. 314-332; M. GROVES, *Ombudsmen's jurisdiction in prisons*, in *Monash University Law Review*, 2002, vol. 28, n. 2, p. 183 ss.

<sup>123</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, sezione I, § 2.

<sup>124</sup> R. H. FULMER, *op. cit.*, p. 300.

<sup>125</sup> M. AMBROŽ, *op. cit.*, p. 147.

questioni di politica o di interpretazione organica della legge, raramente mettono in discussione le decisioni amministrative<sup>126</sup>.

Ancora, un ruolo dell'Ombudsman penitenziario che spicca maggiormente nel contesto europeo è quello di "ponte" con la società esterna: «examples from Europe, [...] show that an ombudsman can build a bridge between society, government, and the prisoner by inspecting prisons and speaking to prisoners»<sup>127</sup>.

A parere di chi scrive, i ruoli che l'Ombudsman penitenziario esercita in carcere passati in rassegna finora non compongono un elenco esaustivo, ma costituiscono una lista in continuo aggiornamento che, a seconda degli ordinamenti e degli atti istitutivi degli Ombudsman, può variare.

Quelli presi in considerazione in questa sede si possono definire come i ruoli "minimi" dell'Ombudsman in carcere, strettamente legati alle aspettative positive che si nutrono nei confronti dell'organismo di garanzia.

#### **4.2. Aspettative**

Come nel caso dell'Ombudsman generalista, l'analisi di Sabine Carl include una riflessione sulle aspettative positive e negative che si possono nutrire nei confronti dell'Ombudsman del carcere<sup>128</sup>, che di seguito sarà ripresa e commentata, in quanto utile ai fini di una completa disamina dell'istituto.

Con aspettative positive Carl intende i contributi vantaggiosi, astratti e concreti, che l'Ombudsman penitenziario può apportare al sistema penitenziario. L'Autrice, elencandoli in ordine di impatto sistemico (dal minore al maggiore), tra questi annovera: «support of the re-socialization process; reduction of the court costs and inmate litigation; riot prevention and control; accountability of prison administration; expedition of grievance procedures; modernization of penology»<sup>129</sup>.

A parere di chi scrive, le sei aspettative positive individuate da Carl sono strettamente collegate tra loro e, più nello specifico, le cinque aspettative "minori" (support of the re-socialization process; reduction of the court costs and inmate litigation; riot prevention and control; accountability of prison administration; expedition of grievance procedures)

---

<sup>126</sup> Cfr. L. TIBBLES, *Ombudsmen for American Prisons*, in *North Dakota Law Review*, 1971, vol. 48, n. 1, p. 388; B. HESKAMP, op. cit., p. 552.

<sup>127</sup> B. HESKAMP, op. cit., p. 553. Heskamp riprende Tibbles, cfr. L. TIBBLES, op. cit., p. 400.

<sup>128</sup> S. CARL, op. cit., p. 60 ss.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

concorrono tutte al raggiungimento dell'ultima aspettativa "maggiore" (modernization of penology). Si possono, infatti, facilmente identificare dei rapporti di causa-effetto tra le aspettative positive che si nutrono nei confronti dell'Ombudsman penitenziario.

In *primis*, il contributo dell'Ombudsman penitenziario, volto al supporto del processo di risocializzazione delle persone detenute (aspettativa 1), genererà delle ricadute positive sull'ambiente carcerario, producendo degli ottimi risultati nell'ottica della prevenzione delle proteste interne (aspettativa 3). Entrambe le aspettative positive concorreranno all'ammodernamento del sistema penitenziario (aspettativa 6). In secondo luogo, la prontezza di intervento sui reclami presentati all'Ombudsman (aspettativa 5) spingerà i detenuti a rivolgersi sempre meno agli organismi giurisdizionali, determinando così una riduzione dei contenziosi e dei costi giudiziari (aspettativa 2). Anche in questo caso, entrambe le aspettative positive concorreranno all'ammodernamento del sistema penitenziario (aspettativa 6). Infine, l'aumento dell'*accountability* dell'amministrazione penitenziaria (aspettativa 4) comporterà, come suggerisce Andrea Jacobs, un aumento di responsabilità in capo ai suoi dipendenti<sup>130</sup>, ed entrambi i fattori concorreranno all'ammodernamento del sistema penitenziario (aspettativa 6).

Si ritiene, pertanto, che l'aumento della responsabilità della P.A. penitenziaria possa costituire un'altra aspettativa positiva (aspettativa 7) che si aggiunge all'elenco di quelle individuate da Carl e che, come si può notare dalla tabella di seguito riportata (tabella 3), si inserisce perfettamente nei rapporti di causa-effetto messi in luce in questa sede. Gli effetti, sulla base delle ricadute prodotte sul sistema penitenziario, sono stati distinti in micro e macro.

---

<sup>130</sup> Nello specifico Jacobs si riferisce al personale di polizia penitenziaria, ma, a parere di chi scrive, il discorso è estendibile a tutto il personale. Cfr. A. JACOBS, op. cit., p. 301.

Causa	Effetto micro	Effetto macro
Supporto del processo di risocializzazione delle persone detenute (1)	Prevenzione delle proteste interne (3)	Ammodernamento del sistema penitenziario (6)
Prontezza di intervento sui reclami (5)	Riduzione dei contenziosi e dei costi giudiziari (2)	Ammodernamento del sistema penitenziario (6)
<i>Accountability</i> dell'amministrazione penitenziaria (4)	Aumento responsabilità dell'amministrazione penitenziaria (7)	Ammodernamento del sistema penitenziario (6)

Tabella 3: Le relazioni di causa- effetto tra le aspettative positive che si nutrono nei confronti dell'Ombudsman penitenziario

L'analisi delle relazioni di causa-effetto delle aspettative positive rende ancora più evidente la centralità delle "cause", e cioè delle aspettative positive "minori" 1, 5 e 4. Queste ultime si potrebbero definire aspettative di primo livello dal momento che danno vita agli effetti micro e quindi alle aspettative "minori" 3, 2 e 7, a questo punto di secondo livello, senza le quali non si addiverrebbe all'effetto macro, ossia l'aspettativa "maggiore" 6.

L'Ombudsman del carcere, dunque, offrendo un importante contributo dal punto di vista del supporto del processo di reinserimento in società delle persone detenute, intervenendo con prontezza nella risoluzione dei reclami che gli vengono sottoposti e aumentando i livelli di *accountability* del sistema penitenziario, concorre in via di principio all'ammodernamento dell'intero sistema penitenziario.

Terminata la disamina delle aspettative positive, è necessario concentrare l'attenzione anche su quelle negative.

Lance Tibbles, già nel 1971, rilevava:

There are countless aspects of prison life [...] that will not be affected in any respect by the Prison Ombudsman. Problems of racial bias in prosecution and sentencing, [...], lack of adequate mental health facilities, lack of rehabilitation programs, lack of job training programs, lack of remedial education programs, and society hostility to "ex-cons" are beyond the reach of a prison Ombudsman.

But because the prison Ombudsman cannot do it all, is no reason not to let him do what he can.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> L. TIBBLES, op. cit., p. 440.

L'impostazione dell'Autore appare condivisibile sotto tutti i punti di vista e la stessa Carl ammette, citandolo, che, se si adotta tale prospettiva, occorre mettere in discussione il concetto stesso di aspettativa negativa<sup>132</sup>.

Ad avviso di chi scrive, dunque, è forse opportuno in questa sede risemantizzare il concetto di aspettativa negativa e ragionare piuttosto sulle "contingenze negative" che l'Ombudsman penitenziario si può trovare a dover affrontare.

La prima contingenza negativa è la carenza, a più riprese affrontata<sup>133</sup>, del carattere dell'indipendenza che, a prescindere dall'appartenenza dell'Ombudsman al modello esecutivo<sup>134</sup>, può compromettere grandemente la sua azione<sup>135</sup> e può arrivare a mettere in discussione l'essenza stessa della figura di garanzia dal momento che, si ricorda, «l'autonomia dell'*ombudsman*, nonostante i vincoli organizzativi e funzionali, è ampiamente assicurata ed è universalmente sentita come una delle caratteristiche qualificanti dell'istituto»<sup>136</sup>.

Altre contingenze negative che possono incidere sull'attività concreta dell'Ombudsman del carcere e che compaiono in letteratura sono: «la capacità di un ufficio di garanzia di funzionare per una popolazione di riferimento anche di diverse decine di migliaia di persone in custodia; la possibilità che l'istituto di garanzia si ritrovi isolato o condizionato o schierato tra i ristretti e gli operatori; infine, la tendenza del sistema di garanzia a privilegiare il render conto rispetto al saper capire»<sup>137</sup>.

Tuttavia, a differenza del difetto di indipendenza che non è facilmente sanabile<sup>138</sup>, si ritiene che le altre evenienze negative citate non siano insuperabili e che si possano adottare

---

<sup>132</sup> Cfr. S. CARL, op. cit., 2014, p. 63.

<sup>133</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.1.

<sup>134</sup> Alcuni Autori ritengono che il solo fatto di appartenere al modello esecutivo costituisca per l'Ombudsman penitenziario un limite. Cfr., fra tutti, S. V. ANDERSON, op. cit., 1983, p. 142.

<sup>135</sup> Cfr. P. N. II BARTON, *The Ombudsman in Correctional Institutions. – B. Ombudsmanship in Corrections: The Power of Presence on the Premises*, in G. E. CAIDEN (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, p. 150.

<sup>136</sup> Così G. DE VERGOTTINI, op. cit., 1992, *Dall'ombudsman al difensore civico*, in *Regione e Governo locale*, 1992, n. 4, *Difensori civici e autonomie locali*, p. 521.

<sup>137</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 77. Con riferimento al primo punto gli Autori citano S. V. ANDERSON, op. cit., 1983, p. 142. In relazione all'ultimo punto, invece, gli Autori argomentano, riprendendo quanto evidenziato da Walter Gellhorn: «il problema della formalità ha fatto emergere l'eccessivo interessamento degli uffici di garanzia ai materiali documentali, alla precisione dei dati acquisiti e all'estensione delle annotazioni riportate, che peraltro è funzionale a quanti producono i dati e le annotazioni, piuttosto che a coloro cui i dati e le annotazioni si riferiscono», in D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., pp. 78-79. Cfr. W. GELLHORN, *Ombudsmen and Others – Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968, p. 223.

<sup>138</sup> Alcuni Autori suggeriscono come soluzione al problema la previsione di basi legali solide e di finanziamenti propri. Cfr. P. E. MORRIS, R.J. HENHAM, op. cit., p. 377.

dei correttivi per eliminarle. Stanley Anderson, ad esempio, suggerisce di affrontare la questione della competenza dell'Ombudsman penitenziario su un numero elevato di detenuti, aumentando il numero di Ombudsman o di personale dell'ufficio, decentrando la competenza tra più Ombudsman, o ancora, introducendo meccanismi che incentivino il previo esperimento di rimedi interni<sup>139</sup>. Con riferimento, invece, alle altre contingenze negative menzionate, si ritiene che possano essere evitate laddove l'Ombudsman sia in grado di dimostrare un alto grado di imparzialità, ma anche di serietà nei confronti del ruolo che riveste.

---

<sup>139</sup> Cfr. S. V. ANDERSON, op. cit., p. 142.

## SEZIONE II

## NON SOLO OMBUDSMAN: L'ESIGENZA DI MONITORARE IL CARCERE

**1. L'inquadramento normativo: gli organi nazionali e sovranazionali di monitoraggio delle carceri**

Sebbene in molti Paesi del mondo esistano magistrature specializzate nel settore dell'esecuzione penale<sup>140</sup>, «negli anni [...] si è constatato che tali giudici finiscono per svolgere una funzione meramente tecno-giudiziaria senza essere garanti della legalità»<sup>141</sup>.

Tale fenomeno – rilevato, con riguardo ad esempio al contesto italiano, da autorevole dottrina<sup>142</sup> – può essere letto in modo diverso a seconda degli ordinamenti entro i quali si verifica, ma trova conferma anche alla luce delle numerose previsioni, susseguitesi nel corso degli anni, con cui organizzazioni internazionali, come il Consiglio d'Europa (*Council of Europe*, COE) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), hanno raccomandato l'istituzione di organismi non giurisdizionali nazionali deputati al controllo della legalità nei luoghi di detenzione<sup>143</sup> e hanno provveduto ad istituire organi sovranazionali di monitoraggio di questi luoghi.

---

<sup>140</sup> Con riferimento al contesto europeo si registrano diverse esperienze di questo tipo. In Italia il Legislatore, con la legge n. 354 del 1975, con cui è stata attuata la storica riforma dell'ordinamento penitenziario, al capo II, rubricato "Giudici di sorveglianza", ha istituito l'organo giurisdizionale della magistratura di sorveglianza, prevedendo la presenza di un Tribunale di Sorveglianza in ciascun distretto di Corte d'Appello e di singoli Uffici di Sorveglianza nelle sedi periferiche. Autorità giudiziarie con competenza nel settore dell'esecuzione penale sono state istituite anche in altri Paesi dell'UE, come ad esempio, in Francia (1972), in Germania (1976), in Portogallo (1976) e in Spagna (1979).

<sup>141</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004, pp. 16-17.

<sup>142</sup> Cfr. G. ZAPPA, *Dei diritti e della loro tutela giurisdizionale*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, n.1, p. 83; F. DELLA CASA, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cassazione penale*, 2004, n. 10, p. 3488; M. GEMELLI, *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in *La Giustizia penale*, 2007, parte II, p. 530.

<sup>143</sup> A dire il vero, il Consiglio d'Europa a più riprese si è espresso anche sulla necessità di introdurre figure di Ombudsman del settore pubblico di tipo generalista. Indicazioni in tal senso sono contenute sia nelle Raccomandazioni R(75)757 del 1975 e R(85)13 del 1985, ma anche, più di recente, in COUNCIL OF EUROPE, *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005. È del 2013, inoltre, una risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sul rafforzamento della figura dell'Ombudsman in Europa (Risoluzione 1959) e del 2019 un'altra risoluzione che ha ad oggetto la necessità di prevedere *standards* comuni per gli Ombudsman europei (Risoluzione 2301).

### 1.1. Le Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa

È nelle “prime” Regole penitenziarie europee (*European Prison Rules*, EPR), varate dal Consiglio d'Europa nel 1987<sup>144</sup>, che si rinviene per la prima volta l'indicazione, alla regola 4, della necessità di “ispettori qualificati e dotati di esperienza, nominati da una autorità competente” che “devono procedere alla ispezione regolare degli istituti e dei servizi penitenziari”. La regola continua stabilendo che “il loro compito deve consistere in particolare nel sorvegliare se ed in quale misura questi istituti sono amministrati conformemente alle leggi ed ai regolamenti in vigore, agli obiettivi dei servizi penitenziari e alle norme contenute in queste regole”.

Si tratta, dunque, della previsione di una forma embrionale di controllo esterno, dotata di alcune specifiche caratteristiche, in quanto «tali ispettori dovevano rappresentare un'autorità non appartenente all'Amministrazione Penitenziaria e disporre della prerogativa dell'abilitazione legale a visitare i detenuti»<sup>145</sup>. In aggiunta, la regola 42.2 prevedeva la possibilità per ogni detenuto di rivolgersi o presentare istanze e sporgere reclami a tali autorità senza la presenza del direttore e di altri membri del personale<sup>146</sup>. Pertanto, dal combinato disposto delle due regole menzionate, emergono le due funzioni tipiche dell'Ombudsman penitenziario: la supervisione delle carceri e la ricezione dei reclami dei detenuti.

È solo però con l'aggiornamento delle Regole avvenuto nel 2006<sup>147</sup> che si articola maggiormente e si rafforza l'idea dell'introduzione di organi di garanzia nazionali di tipo non giurisdizionale connotati del carattere dell'indipendenza e adibiti al monitoraggio degli istituti penitenziari.

Alla regola 9, infatti, veniva stabilito che “tutte le strutture penitenziarie devono essere oggetto di regolari ispezioni da parte del governo, nonché di un controllo di un'autorità indipendente” e alla regola 93.1 che i controlli indipendenti sulle condizioni di detenzione e sul trattamento dei detenuti devono essere svolti “da un organo o da più organi di controllo indipendenti le cui valutazioni devono essere rese pubbliche”. Sempre la regola 93, al punto

---

<sup>144</sup> Con Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(87)3 del 12 febbraio 1987.

<sup>145</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, op. cit., p. 25.

<sup>146</sup> La regola 42.2 recitava: “Ogni detenuto deve poter rivolgersi o presentare istanze e sporgere reclami a un ispettore degli istituti o a ogni altra autorità autorizzata a visitare l'istituto senza la presenza del direttore e di altri membri del personale”.

<sup>147</sup> Con raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(2006)2 dell'11 gennaio 2006.

2, prevedeva che “tali organi di controllo indipendenti devono essere incoraggiati a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari”.

Con l'aggiornamento è stata invece modificata, in parte, la disciplina relativa ai reclami, prevedendo che la possibilità del detenuto di rivolgere reclami a tali autorità indipendenti fosse subordinata al respingimento di una richiesta o di un reclamo rivolto al direttore dell'istituto o ad altra autorità competente<sup>148</sup>.

Le Regole penitenziarie europee del 2006 sono state recentemente riviste nel 2020<sup>149</sup>. Le novità si riferiscono, in particolare, alle regole riguardanti la registrazione delle informazioni relative a ciascun detenuto e la gestione dei fascicoli, le donne, i cittadini stranieri, le misure speciali di alta sicurezza, la separazione, l'isolamento, i mezzi di contenzione, l'organizzazione del personale penitenziario, ma anche l'ispezione e il controllo degli istituti<sup>150</sup>.

La regola 93, relativa ai controlli indipendenti, che in precedenza contava due punti, ora ne conta sette<sup>151</sup>, e descrive, più nel dettaglio, i poteri e il raggio d'azione degli *independent monitoring bodies* all'interno degli istituti penitenziari, sancendo, tra le altre cose, la loro facoltà di accesso a tutte le carceri e a parti di esse, nonché ai registri penitenziari (regola 93.2 a), la loro possibilità di scegliere quali carceri visitare – anche effettuando visite senza

---

<sup>148</sup> I primi tre punti della regola 70 in tema di richieste e reclami dei detenuti recitano, infatti: “1. I detenuti, individualmente o in gruppo, devono avere ampie opportunità di presentare richieste o reclami al direttore dell'istituto o ad ogni altra autorità competente. 2. Se la mediazione appare opportuna, essa deve essere tentata come prima istanza. 3. Nel caso in cui la richiesta o il reclamo sono respinti, le motivazioni devono essere comunicate al detenuto interessato e quest'ultimo deve poter inoltrare ricorso ad un'autorità indipendente”.

<sup>149</sup> Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(2006)2-rev del 1° luglio 2020.

<sup>150</sup> Per un commento alle nuove Regole Penitenziarie europee, si vedano: E. VALENTE SARDINA, *Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa, Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità*, in *Diritto Penale e Uomo*, 2020, n. 10, pp. 107-123 e E. ZANETTI, *Novità sovranazionali*, in *Processo penale e giustizia*, 2020, n. 5, pp. 1013-1018.

<sup>151</sup> Si riporta di seguito il testo integrale, in lingua inglese, della regola 93, rubricata *Independent monitoring*: “93.1 To ensure that the conditions of detention and the treatment of prisoners meet the requirements of national and international law and the provisions of these rules, and that the rights and dignity of prisoners are upheld at all times, prisons shall be monitored by a designated independent body or bodies, whose findings shall be made public. 93.2 Such independent monitoring bodies shall be guaranteed: a. access to all prisons and parts of prisons, and to prison records, including those relating to requests and complaints, and information on conditions of detention and prisoner treatment, that they require to carry out their monitoring activities; b. the choice of which prisons to visit, including by making unannounced visits at their own initiative, and which prisoners to interview; and c. the freedom to conduct private and fully confidential interviews with prisoners and prison staff. 93.3 No prisoner, member of the prison staff or any other person, shall be subject to any sanction for providing information to an independent monitoring body. 93.4 Independent monitoring bodies shall be encouraged to co-operate with those international agencies that are legally entitled to visit prisons. 93.5 Independent monitoring bodies shall have the authority to make recommendations to the prison administration and other competent bodies. 93.6 The national authorities or prison administration shall inform these bodies, within a reasonable time, on the action being taken in respect of such recommendations. 93.7 Monitoring reports and the responses thereto shall be made public.”

preavviso di propria iniziativa –, nonché con quali detenuti conferire (regola 93.2 b) e la loro libertà di condurre colloqui privati e confidenziali con i detenuti e con il personale degli istituti (regola 93.2 c).

Assumono particolare rilevanza anche la regola 93.5, che prevede che tali *independent monitoring bodies* possano formulare raccomandazioni all'amministrazione penitenziaria e ad altri organi competenti, e la regola 93.6, che stabilisce come questi ultimi, entro un termine ragionevole, siano tenuti ad informare gli organismi di monitoraggio sulle azioni intraprese a seguito delle raccomandazioni ricevute. Ancora, la regola 93.7, che stabilisce come i report di monitoraggio e le risposte date dalla P.A. e da altri organi competenti debbano necessariamente essere resi pubblici.

In questo modo si delineano con chiarezza i tre *soft powers* tipici dell'Ombudsman del settore pubblico: indagine, raccomandazione e pubblicizzazione. Resta maggiormente sfumata, invece, in questa architettura, la funzione di ricezione dei reclami che non viene menzionata tra le funzioni alle quali sono adibiti questi organismi indipendenti di monitoraggio; resta ferma però la previsione, anch'essa aggiornata, contenuta nella regola 70 che disciplina il diritto di reclamo di cui sono titolari le persone detenute. La regola, infatti, stabilisce come i detenuti debbano avere ampie possibilità di presentare richieste o reclami, senza censure nel merito, non solo al direttore del carcere o ad altre autorità del sistema penitenziario e a un'autorità giudiziaria, ma anche ad altre autorità indipendenti con potere di revisione e di rimedio. Sembra, a questo punto, che non sussista in capo agli *independent monitoring bodies* una esplicita attribuzione alla ricezione dei reclami provenienti dalle persone detenute; pertanto, si ritiene che tale funzione possa essere facoltativamente assegnata loro.

Infine, la regola 93.4, l'unica rimasta invariata, e che nella versione delle EPR del 2006 era la regola 93.2, invita tali organismi a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari. Il riferimento è, senza dubbio, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT), ma anche al Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (*Subcommittee on Prevention of Torture*, SPT), le cui caratteristiche principali saranno esposte nelle pagine a seguire.

### 1.1.1. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura

Il Comitato per la Prevenzione della Tortura<sup>152</sup>, introdotto con la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, siglata dal Consiglio d'Europa il 26 novembre 1987 ed entrata in vigore nel 1989, è un sistema di tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure privative della libertà che si aggiunge all'organismo di tipo giurisdizionale rappresentato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)<sup>153</sup>, istituita dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953<sup>154</sup>.

Il CPT trova il suo fondamento giuridico nell'art. 3 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, che stabilisce: “Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti”.

Secondo l'art. 1 della Convenzione europea che l'ha istituito, il CPT “esamina, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti”. L'istituzione di un organismo di questo tipo, composto da esperti indipendenti e imparziali con competenze in svariate aree professionali (uno per Stato contraente), sottende la convinzione per la quale «un controllo non giudiziario possa servire anche in via preventiva

---

<sup>152</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito web istituzionale del CPT: <https://www.coe.int/it/web/cpt/about-the-cpt> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Si vedano anche: R. MORGAN, M. D. EVANS, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture*, Strasbourg, Council of Europe Press, 2001; R. MORGAN, M. D. EVANS, *Protecting Prisoners – The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford University Press, Oxford, 1999; R. MORGAN, M. D. EVANS, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture*, Strasbourg, Council of Europe Press, 2001. Per un'analisi del monitoraggio del CPT nel contesto italiano si rinvia, invece, a: P. A. ALLEGRI, *Visite, report e follow-up: un'analisi del monitoraggio Cpt per prevenire i maltrattamenti in ambito detentivo*, in *ANTIGONE, Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2020, n. 2, pp. 41-53. Per uno studio su come persone detenute e personale penitenziario percepiscono le azioni di monitoraggio in carcere del CPT si veda: C. O'CONNELL, M. ROGAN, *Monitoring Prisons in Europe: Understanding Perspectives of People in Prison and Prison Staff*, in *Law&Social Inquiry*, 2022, pp. 1-31.

<sup>153</sup> Istituita nel 1959 e con sede a Strasburgo, la CEDU è l'organo giurisdizionale competente a giudicare «tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli» (art. 32 della CEDU) e può essere adita solo dopo aver esaurito i rimedi interni. Il ricorso può essere proposto sia da ciascuno Stato contraente contro un altro Stato (c.d. ricorso interstatale), sia da una persona fisica, da un'organizzazione non governativa o da un gruppo di individui (c.d. ricorso individuale), sempre contro uno Stato contraente. La Corte, infatti, non è competente a giudicare i ricorsi contro privati.

<sup>154</sup> In Italia l'entrata in vigore è avvenuta, invece, a seguito di una lunga elaborazione giurisprudenziale, solo il 10 ottobre 1955.

a proteggere le persone private dalla libertà dalla tortura o dall'esecuzione di pene o trattamenti inumani o degradanti»<sup>155</sup>.

L'azione di controllo esercitata dal CPT si estende, come stabilito dall'art. 2 della Convenzione, a tutti quei luoghi in cui è posta in essere una privazione della libertà personale a titolo pubblico (istituti penitenziari, commissariati di polizia, ospedali psichiatrici, centri di detenzione per stranieri irregolari, ecc.) e le visite, attuate da specifiche delegazioni, possono essere periodiche o, se necessario, *ad hoc*.

Il Comitato, che è tenuto a comunicare al governo dello Stato la propria intenzione di effettuare una visita (art. 8.1 Convenzione), a seguito della comunicazione, può recarsi in qualsiasi momento in ogni luogo del Paese dove vi siano persone private della loro libertà personale (art. 8.2 c) e può conferire con loro senza testimoni (art. 8.3).

A seguito di ogni visita, il CPT invia un rapporto dettagliato allo Stato coinvolto contenente i risultati emersi a seguito del monitoraggio, osservazioni, eventuali richieste di informazioni e raccomandazioni specifiche e invita lo Stato a fornire risposte dettagliate in merito alle questioni sollevate nel rapporto (art. 10.1).

Come rilevato efficacemente da Desi e Bertaccini però, si possono muovere alcune critiche nei confronti dell'impostazione dell'operato del CPT:

Il maggiore limite è costituito dalla natura sporadica di queste visite ai paesi membri, che vengono condotte in singoli istituti. Tali visite possono fornire l'occasione ai ristretti presenti negli stabilimenti coinvolti di presentare un reclamo di persona, ma non sono abbastanza frequenti ed estese da rappresentare un valido canale di reclamo esterno per le istanze individuali. Il Comitato europeo è votato alla supervisione sui problemi sistemici e all'azione per i cambiamenti organizzativi, mentre non risulta adeguato come sistema esterno di reclamo per i singoli ristretti.<sup>156</sup>

Se da una parte, quindi, vi è il numero limitato di visite effettuate nei 46 Paesi membri del Consiglio d'Europa (COE), che incide sicuramente sull'effettiva capacità preventiva del Comitato, dall'altra vi è l'impossibilità di costituire un valido canale di reclamo per le persone detenute, il quale potrebbe, invece, non solo porre rimedio alle singole situazioni, ma anche, come ampiamente già discusso, migliorare la qualità del sistema penitenziario in senso lato.

---

<sup>155</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, op. cit., p. 20.

<sup>156</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., pp. 61-62.

A queste due critiche, ad avviso di chi scrive, se ne aggiunge una terza. Infatti, sebbene il CPT sia tenuto alla redazione di un report annuale sulle proprie attività, i rapporti redatti a seguito alle visite vengono pubblicati solo se vi è l'espresso consenso dello Stato interessato e questo perché, secondo l'art. 11.1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti: "Le informazioni raccolte dal Comitato in occasione di una visita, il suo rapporto e le sue consultazioni con la Parte interessata sono riservate". Tale obbligo di riservatezza, principio alla base dell'operato del CPT, insieme a quello di cooperazione con gli Stati, mina alla base l'efficacia dell'azione di un organo di questo tipo poiché raramente la *moral suasion*, se non accompagnata da altri strumenti, come ad esempio la divulgazione di informazioni che potrebbero compromettere la reputazione e la credibilità di uno Stato, porta ai risultati auspicati. All'articolo 10.2 della Convenzione è prevista, a ben vedere, una deroga al principio di riservatezza per cui: "Se la Parte non coopera o rifiuta di migliorare la situazione in base alle raccomandazioni del Comitato, esso può decidere a maggioranza di due terzi dei suoi membri, dopo che la Parte abbia avuto la possibilità di fornire spiegazioni, di effettuare una dichiarazione pubblica a tale proposito". La dichiarazione pubblica, tuttavia, a parere di chi scrive, andrebbe accompagnata dalla pubblicazione del rapporto e delle eventuali risposte ricevute dal Paese. È opportuno rilevare che, in ottemperanza al principio di cooperazione, finora sono in numero maggiore gli Stati che hanno acconsentito alla pubblicazione dei report rispetto a quelli che non lo hanno fatto<sup>157</sup>.

Il Comitato per la Prevenzione della Tortura, come si evince con chiarezza, non presenta molte affinità con il modello dell'Ombudsman penitenziario.

## 1.2. Le *Nelson Mandela Rules* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Nel 1955 il primo Congresso delle Nazioni Unite su "the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders" adottò le Regole minime standard per il trattamento dei detenuti<sup>158</sup>. All'interno di tali regole, tuttavia, non si rinviene alcun riferimento alla necessità di

---

<sup>157</sup> Ad oggi (febbraio 2023), si possono contare 10 *public statements* del CPT nei confronti di 5 Paesi del COE: Turchia (1992, 1996), Federazione Russa (2001, 2003, 2007, 2019), Grecia (2011), Bulgaria (2015, 2021) e Belgio (2017). Gli unici Paesi, tra questi, che non hanno acconsentito alla pubblicazione dei report del CPT redatti a seguito delle visite risultano la Federazione Russa (non più membro COE dal 16 marzo 2022) e la Turchia. Per approfondimenti si rinvia a: <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>158</sup> Approvate dal Consiglio economico e sociale dell'ONU con le risoluzioni 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977.

istituire organi indipendenti di monitoraggio degli istituti penitenziari. Indicazioni in tal senso sono contenute, invece, nelle *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* del 2015, le cosiddette *Nelson Mandela Rules*<sup>159</sup>, che rappresentano un *corpus* di regole più ampio, che muove da quelle del 1955 e che detta le linee di indirizzo ai fini del conseguimento a livello globale di un trattamento penitenziario rispettoso dei diritti umani<sup>160</sup>.

Le *Nelson Mandela Rules* costituiscono, infatti, l'insieme degli standard minimi, e non vincolanti, in tema di esecuzione penale riconosciuti dall'ONU, ai quali i suoi 193 Stati membri devono tendere<sup>161</sup>.

All'interno del testo delle *Nelson Mandela Rules* esiste una sezione rubricata "Internal and external inspections"<sup>162</sup> che, riferendosi alle ispezioni di organi esterni nelle carceri, volte ad assicurare il rispetto della legge e dei diritti dei detenuti, disciplina struttura, poteri

---

<sup>159</sup> Introdotte con la risoluzione 70/175 dell'Assemblea generale dell'ONU, adottata il 17 dicembre 2015.

<sup>160</sup> Per un breve, ma esaustivo, commento alle *Nelson Mandela Rules*, si rinvia a: K. MCCALL-SMITH, *Introductory note to United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules)*, in *International Legal Materials*, 2016, vol. 55, n. 6, pp. 1180-1205.

<sup>161</sup> Appaiono rilevanti, in tal senso, le prime due osservazioni preliminari alle Regole. La prima recita: "The following rules are not intended to describe in detail a model system of penal institutions. They seek only, on the basis of the general consensus of contemporary thought and the essential elements of the most adequate systems of today, to set out what is generally accepted as being good principles and practice in the treatment of prisoners and prison management". La seconda, invece: "1. In view of the great variety of legal, social, economic and geographical conditions in the world, it is evident that not all of the rules are capable of application in all places and at all times. They should, however, serve to stimulate a constant endeavour to overcome practical difficulties in the way of their application, in the knowledge that they represent, as a whole, the minimum conditions which are accepted as suitable by the United Nations. 2. On the other hand, the rules cover a field in which thought is constantly developing. They are not intended to preclude experiment and practices, provided these are in harmony with the principles and seek to further the purposes which derive from the text of the rules as a whole. It will always be justifiable for the central prison administration to authorize departures from the rules in this spirit".

<sup>162</sup> Il testo integrale di tale sezione, composta dalle regole 83, 84 e 85 è il seguente: "Rule 83 1. There shall be a twofold system for regular inspections of prisons and penal services: (a) Internal or administrative inspections conducted by the central prison administration; (b) External inspections conducted by a body independent of the prison administration, which may include competent international or regional bodies. 2. In both cases, the objective of the inspections shall be to ensure that prisons are managed in accordance with existing laws, regulations, policies and procedures, with a view to bringing about the objectives of penal and corrections services, and that the rights of prisoners are protected". "Rule 84 1. Inspectors shall have the authority: (a) To access all information on the numbers of prisoners and places and locations of detention, as well as all information relevant to the treatment of prisoners, including their records and conditions of detention; (b) To freely choose which prisons to visit, including by making unannounced visits at their own initiative, and which prisoners to interview; (c) To conduct private and fully confidential interviews with prisoners and prison staff in the course of their visits; (d) To make recommendations to the prison administration and other competent authorities. 2. External inspection teams shall be composed of qualified and experienced inspectors appointed by a competent authority and shall encompass health-care professionals. Due regard shall be given to balanced gender representation". "Rule 85 1. Every inspection shall be followed by a written report to be submitted to the competent authority. Due consideration shall be given to making the reports of external inspections publicly available, excluding any personal data on prisoners unless they have given their explicit consent. 2. The prison administration or other competent authorities, as appropriate, shall indicate, within a reasonable time, whether they will implement the recommendations resulting from the external inspection".

e competenza di “a body independent of the prison administration, which may include competent international or regional bodies” (regola 83.1 a).

In merito alla composizione di tale *body*, la regola 84.2 stabilisce che dovranno farne parte ispettori qualificati ed esperti, compresi operatori sanitari, nominati da un'autorità competente e che, nel corso delle nomine, si dovrà tenere in debita considerazione una rappresentanza equilibrata di genere.

Si prevede poi, nelle regole successive, che tale organo indipendente possa accedere a tutte le informazioni sul numero di detenuti e sui luoghi e le sedi di detenzione, nonché a tutte le informazioni pertinenti al trattamento dei detenuti, compresi i registri e le condizioni di detenzione (regola 84.1 a). Tale *body* dovrà anche poter scegliere liberamente quali carceri visitare, effettuando visite senza preavviso e di propria iniziativa, e con quali detenuti conferire (regola 84.1 b). I colloqui con i detenuti e con il personale penitenziario dovranno essere privati e del tutto riservati (regola 84.1 c). A tale organo indipendente di monitoraggio è assegnato anche il potere di formulare raccomandazioni all'amministrazione penitenziaria e alle altre autorità competenti (regola 84.1 d).

Particolarmente rilevante è poi la regola 85 che prevede che ad ogni ispezione faccia seguito un rapporto scritto da presentare all'autorità competente, tenendo in debita considerazione la possibilità di rendere pubblici tali rapporti, escludendo i dati personali delle persone detenute a meno che queste non abbiano prestato il loro esplicito consenso. Sempre secondo la stessa regola, al punto 2, si stabilisce che l'amministrazione penitenziaria o altre autorità competenti, a seconda dei casi, indicheranno, entro un termine ragionevole, se intendono attuare le raccomandazioni ricevute.

In merito alla competenza di tali organismi esterni di controllo, la regola 83.2 perentoriamente asserisce: “the objective of the inspections shall be to ensure that prisons are managed in accordance with existing laws, regulations, policies and procedures, with a view to bringing about the objectives of penal and corrections services, and that the rights of prisoners are protected”.

Alla luce di quanto finora esposto, è evidente la simmetria tra le *Nelson Mandela Rules* del 2015 e le Regole penitenziarie europee del 2020<sup>163</sup>. A parte la differente scelta linguistica

---

<sup>163</sup> La comparazione è tra le *Nelson Mandela Rules* 84.1 e 85 e la regola penitenziaria europea 93.

– che non pare però essere di significato – tra *inspections* e *visits*<sup>164</sup>, a tratti la traslazione è pressoché letterale.

Conferma questa evidenza anche un'altra regola, la numero 56.3 in tema di diritto di reclamo dei detenuti, che è quasi del tutto speculare alla regola penitenziaria europea numero 70, commentata in precedenza. La regola, infatti, stabilisce che ogni detenuto debba poter presentare una richiesta o un reclamo sul proprio trattamento, senza censure di merito, all'amministrazione penitenziaria centrale e alle autorità giudiziarie o ad altre autorità competenti, comprese quelle dotate di potere di revisione o di rimedio, ma non specifica espressamente tra queste autorità gli *independent bodies* competenti in materia di ispezioni.

In altre regole compare il riferimento ad autorità indipendenti con poteri di indagine, ma non è fatta espressa menzione e rinvio agli *independent bodies* disciplinati dalle regole 83 e seguenti. È il caso, ad esempio, della regola 53.7 che stabilisce: “Allegations of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of prisoners shall be dealt with immediately and shall result in a prompt and impartial investigation conducted by an independent national authority in accordance with paragraphs 1 and 2 of rule 71”.

I punti 1 e 2 della regola 71<sup>165</sup> si occupano di disciplinare i casi di decesso, scomparsa o lesione grave di persone detenute e stabiliscono l'obbligo del direttore del carcere di riferire senza indugio quanto accaduto ad un'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità competente, che sia indipendente dall'amministrazione penitenziaria e sia incaricata di condurre indagini rapide, imparziali ed efficaci sulle circostanze e le cause di tali casi. La regola prevede inoltre che l'amministrazione penitenziaria, che è tenuta a collaborare con tali autorità, dovrà informarle anche ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi per ritenere che un atto di tortura o altro trattamento o punizione crudele, inumano o degradante sia stato commesso, indipendentemente dal fatto che sia stata ricevuta una denuncia formale. Anche in questo

---

<sup>164</sup> Si noti che nelle EPR del 2020 la regola 92 è rubricata “Inspections” e recita: “Prisons shall be inspected regularly by a State agency in order to assess whether they are administered in accordance with the requirements of national and international law and the provisions of these rules”. Nel contesto europeo pare infatti che sussista una sensibilità maggiore con riferimento alla distinzione tra ispezione e visita poiché l'ispezione, molto spesso, è intesa come di tipo governativo e, quindi, come parte di un meccanismo di controllo interno.

<sup>165</sup> Nella sezione “Investigations” delle Nelson Mandela Rules, i primi punti della regola 71 stabiliscono quanto segue: “Rule 71 1. Notwithstanding the initiation of an internal investigation, the prison director shall report, without delay, any custodial death, disappearance or serious injury to a judicial or other competent authority that is independent of the prison administration and mandated to conduct prompt, impartial and effective investigations into the circumstances and causes of such cases. The prison administration shall fully cooperate with that authority and ensure that all evidence is preserved. 2. The obligation in paragraph 1 of this rule shall equally apply whenever there are reasonable grounds to believe that an act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment has been committed in prison, irrespective of whether a formal complaint has been received”.

caso, pare ci si trovi dinnanzi a un rinvio implicito agli *independent bodies* di cui alla regola 83.1 a.

Il rimando, contenuto in queste regole, alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (*United Nations Convention Against Torture, UNCAT*), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1984<sup>166</sup>, è lampante.

### 1.2.1. Il Comitato contro la Tortura

Nel 1984 l'ONU adotta la UNCAT<sup>167</sup> che si muove su tre direttrici: in primo luogo, fornisce una definizione dettagliata di tortura<sup>168</sup>, in secondo luogo, raccomanda agli Stati di introdurre il reato all'interno dei propri ordinamenti, conformemente ai canoni previsti dalla Convenzione, e, infine, istituisce il Comitato contro la Tortura (*Committee Against Torture, CAT*), per vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati (artt. 17 ss.).

Il CAT<sup>169</sup> è un organismo collegiale formato da dieci esperti indipendenti che riceve le relazioni periodiche sulle misure adottate dagli Stati per dare effetto agli impegni assunti con la Convenzione. Gli Stati ratificanti hanno l'obbligo di inviare tali report al CAT e quest'ultimo è tenuto a formulare delle osservazioni nel merito di tali report periodici<sup>170</sup>.

Il Comitato ha ampi poteri di indagine e può ricevere sia reclami interstatali sia reclami individuali ma, sebbene in letteratura sia stata riscontrata anche l'esistenza di «implied

---

<sup>166</sup> Si tratta di un trattato internazionale di promozione dei diritti umani volto a prevenire la tortura ed entrato in vigore il 26 giugno 1987, dopo la ratifica da parte di 20 Stati. Ad oggi (2023), la Convenzione è stata ratificata da 173 Paesi. Per prendere visione dello status di ratifica della Convenzione si rinvia a: <https://indicators.ohchr.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per monitorare l'attuazione della Convenzione fu, inoltre, istituito un Comitato contro la Tortura (*Committee Against Torture, CAT*): organismo collegiale formato da dieci esperti indipendenti che riceve le relazioni periodiche degli Stati ratificanti sulle misure adottate per dare effetto agli impegni assunti con la Convenzione e formula delle osservazioni. Il Comitato ha ampi poteri di indagine e può ricevere sia reclami interstatali sia reclami individuali.

<sup>167</sup> Per approfondimenti si rinvia a: M. NOVAK, E. MCARTHUR, *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

<sup>168</sup> L'art. 1 della UNCAT, infatti, stabilisce: «1. For the purposes of this Convention, the term “torture” means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions. 2. This article is without prejudice to any international instrument or national legislation which does or may contain provisions of wider application».

<sup>169</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito web istituzionale del CAT: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cat> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Si veda anche: C. INGLESE, *The UN Committee against Torture: An Assessment*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

<sup>170</sup> Il primo report deve essere inviato al CAT dopo un anno dalla entrata in vigore della UNCAT nello Stato, mentre i successivi report devono essere inviati ogni quattro anni (art. 19.1 UNCAT).

powers»<sup>171</sup> del Comitato, tra questi non compare la possibilità di effettuare visite all'interno dei luoghi di privazione della libertà.

È evidente, dunque, come l'azione del CAT si muova principalmente sul piano diplomatico e reattivo, nel senso di *ex post facto*, e come il CAT non possa ritenersi né un valido canale di reclamo esterno per i detenuti<sup>172</sup>, né un efficace strumento preventivo.

### 1.2.2. L'OPCAT: il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e i *National Preventive Mechanisms*

Ai fini della trattazione, tuttavia, merita di essere approfondita non tanto la UNCAT, quanto il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura<sup>173</sup> (*Optional Protocol Against Torture*, OPCAT), adottato dall'ONU il 18 dicembre 2002<sup>174</sup>. Questo perché, a differenza della UNCAT che si occupa di definire e proibire la tortura, l'OPCAT «emphasizes prevention of torture through regular visits to all places of detention, conducted by independent national bodies, the NPMs, and the SPT, an international body»<sup>175</sup>.

La maggiore e più rilevante differenza che va necessariamente tenuta a mente nel corso della disamina degli enunciati contenuti nell'OPCAT, al pari di quelli dell'UNCAT, rispetto alle previsioni passate in rassegna precedentemente contenute nelle EPR e nelle *Nelson Mandela Rules*, risiede nella vincolatività dei primi rispetto alle seconde che sono, invece,

---

<sup>171</sup> C. INGLESE, op. cit., p. 91.

<sup>172</sup> La possibilità di inoltrare un reclamo al CAT è concessa a chiunque ritenga sia stato leso un diritto riconosciuto come tale dalla UNCAT. A parere di chi scrive, però, sussistono due limiti rilevanti che non rendono tale facoltà facilmente esercitabile. Il primo limite consiste nel fatto che i reclami possono essere compilati soltanto in quattro lingue: inglese, francese, spagnolo e russo. Il secondo limite si concretizza nell'evidenza per la quale è richiesta, in fase di compilazione del reclamo, una conoscenza delle norme internazionali tale da rendere opportuna l'assistenza di un legale. Inoltre, con riferimento alle persone detenute all'interno degli istituti penitenziari, si ritiene sussista un limite ulteriore: la reperibilità del modello da compilare. Il modello di reclamo, infatti, che è scaricabile, insieme a una guida per la sua compilazione, dalla pagina web dedicata (<https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/form-and-guidance-submitting-individual-communication-treaty-bodies>, ultimo accesso in data 31.12.2023), non sarà agevolmente rintracciabile per tutti quei detenuti (che sono molti) a cui non è concesso l'accesso alla rete internet.

<sup>173</sup> Per un commento completo e aggiornato su UNCAT e OPCAT si rinvia a: M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA, *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol (2nd Edition): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

<sup>174</sup> Il Protocollo, adottato con risoluzione n. 57/199 dell'Assemblea Generale, è entrato in vigore il 22 giugno 2006, dopo la ratifica da parte di 20 Stati. Gli Stati possono ratificare l'OPCAT solo qualora abbiano provveduto a ratificare l'UNCAT. Ad oggi (2023), il Protocollo opzionale è stato ratificato da 91 Paesi. Per prendere visione dello status di ratifica della Protocollo si rinvia a: <https://indicators.ohchr.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>175</sup> L. GONZÁLEZ PINTO, *The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture: The Effects of Preventive Action*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2022, p. 136. Per approfondimenti, più in generale, sull'evoluzione dell'OPCAT si vedano: M. D. EVANS, C. HAENNI-DALE, *Preventing Torture - The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *Human Rights Law Review*, 2004, vol. 4, n. 1, pp. 19-56.

norme di *soft law* e, per questo motivo, come già menzionato, sono prive di un'efficacia vincolante diretta per gli Stati. Il Protocollo opzionale, invece, che implementa l'UNCAT e appresta un sistema globale di monitoraggio dei luoghi in cui siano presenti persone private della libertà a causa di un provvedimento disposto da un'autorità statale<sup>176</sup>, vincola gli Stati che lo abbiano ratificato al rispetto delle disposizioni contenute al suo interno.

Il monitoraggio introdotto dall'OPCAT si realizza in special modo attraverso un sistema di visite che si basa su una relazione tripartita di collaborazione tra Stati ratificanti, Sottocomitato per la prevenzione della Tortura (*Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*) e *National Preventive Mechanisms* (NPMs)<sup>177</sup>.

### 1.2.2.1. Il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura

Il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura<sup>178</sup> è un organo introdotto dall'OPCAT e formato da 25 esperti internazionali di professionalità diverse che svolge il proprio lavoro nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, ispirandosi agli scopi e ai principi della stessa, nonché alle norme delle Nazioni Unite relative al trattamento delle persone private della libertà (art. 2 OPCAT) e che ha uno stretto rapporto con il CAT.

Secondo l'art. 3 del Protocollo opzionale, inoltre, il Sottocomitato si ispira ai principi di riservatezza, imparzialità, non selettività, universalità e obiettività. I poteri di tale Sottocomitato sono elencati negli artt. 14<sup>179</sup> e 16<sup>180</sup> dell'OPCAT e possono essere così riassunti.

---

<sup>176</sup> L'art. 1 dell'OPCAT recita: "The objective of the present Protocol is to establish a system of regular visits undertaken by independent international and national bodies to places where people are deprived of their liberty, in order to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment". L'art. 4.2, invece, stabilisce: "For the purposes of the present Protocol, deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority". Come nel caso del CPT, dunque, la competenza non è limitata solo all'ambito della detenzione penale.

<sup>177</sup> Lorena González Pinto la descrive come «the tripartite strategy», in L. GONZÁLEZ PINTO, op. cit., p. 136.

<sup>178</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito web istituzionale del SPT: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>179</sup> Di cui, di seguito, si riporta il testo del primo paragrafo: "In order to enable the Subcommittee on Prevention to fulfil its mandate, the States Parties to the present Protocol undertake to grant it: (a) Unrestricted access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, as well as the number of places and their location; (b) Unrestricted access to all information referring to the treatment of those persons as well as their conditions of detention; (c) Subject to paragraph 2 below, unrestricted access to all places of detention and their installations and facilities; (d) The opportunity to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the Subcommittee on Prevention believes may supply relevant information; (e) The liberty to choose the places it wants to visit and the persons it wants to interview".

<sup>180</sup> Di cui, di seguito, si riporta il testo integrale: "1. The Subcommittee on Prevention shall communicate its recommendations and observations confidentially to the State Party and, if relevant, to the national preventive

Con riferimento al potere di visita e di indagine, il SPT ha accesso illimitato a tutte le informazioni relative al numero, al trattamento e alle condizioni di detenzione di persone private della libertà, nonché a tutti i luoghi di detenzione<sup>181</sup>. I componenti del SPT hanno inoltre la possibilità di conferire con le persone private della libertà senza testimoni, personalmente o con l'assistenza di un interprete, se ritenuto necessario, nonché con qualsiasi altra persona che il Sottocomitato ritenga possa fornire informazioni pertinenti. Il SPT sceglie liberamente i luoghi da visitare e le persone con cui riferire (art. 14.1 OPCAT).

In merito, invece, ai poteri di raccomandazione e pubblicizzazione, il Sottocomitato per la prevenzione comunica le sue raccomandazioni e osservazioni in via confidenziale allo Stato parte e, se necessario, al *National Preventive Mechanism* (art. 16.1 OPCAT). Il Sottocomitato, inoltre, pubblica il proprio rapporto, corredato da eventuali osservazioni dello Stato parte interessato, ogni qualvolta lo Stato ne faccia richiesta. Se lo Stato rende pubblica una parte del rapporto, il Sottocomitato può pubblicarlo in tutto o in parte. Tuttavia, nessun dato personale può essere pubblicato senza il consenso esplicito dell'interessato (art. 16.2 OPCAT).

Il SPT, inoltre, alla luce del rapporto che intrattiene con il Comitato contro la tortura (CAT), deve presentare a quest'ultimo un rapporto annuale pubblico sulle sue attività (art. 16.3 OPCAT). Secondo l'art. 16.4 dell'OPCAT, poi, se lo Stato rifiuta di cooperare con il Sottocomitato o di prendere provvedimenti per migliorare la situazione alla luce delle raccomandazioni del Sottocomitato, il CAT può, su richiesta del SPT, decidere, a maggioranza dei suoi membri, e dopo che lo Stato ha avuto l'opportunità di rendere noto il suo punto di vista, di fare una dichiarazione pubblica sulla questione o di pubblicare il rapporto del Sottocomitato.

---

mechanism. 2. The Subcommittee on Prevention shall publish its report, together with any comments of the State Party concerned, whenever requested to do so by that State Party. If the State Party makes part of the report public, the Subcommittee on Prevention may publish the report in whole or in part. However, no personal data shall be published without the express consent of the person concerned. 3. The Subcommittee on Prevention shall present a public annual report on its activities to the Committee against Torture. 4. If the State Party refuses to cooperate with the Subcommittee on Prevention according to articles 12 and 14, or to take steps to improve the situation in the light of the recommendations of the Subcommittee on Prevention, the Committee against Torture may, at the request of the Subcommittee on Prevention, decide, by a majority of its members, after the State Party has had an opportunity to make its views known, to make a public statement on the matter or to publish the report of the Subcommittee on Prevention”.

<sup>181</sup> L'unica deroga all'accesso illimitato ai luoghi da parte del SPT è stabilita nell'art. 14.2 OPCAT, che prevede: “Objection to a visit to a particular place of detention may be made only on urgent and compelling grounds of national defence, public safety, natural disaster or serious disorder in the place to be visited that temporarily prevent the carrying out of such a visit. The existence of a declared state of emergency as such shall not be invoked by a State Party as a reason to object to a visit.”

Al pari del CPT, l'impegno del SPT «è diretto solo nei confronti delle questioni e dei miglioramenti di tipo sistemico» e, pertanto, risulta «non adeguato a qualificare una valida modalità esterna di reclamo di natura individuale»<sup>182</sup>.

Benché siano evidenti le analogie con i tratti tipici del CPT, alcuni elementi rendono l'operato del SPT più incisivo. Con riferimento, infatti, alle conseguenze che si possono adottare a seguito della mancata ottemperanza dello Stato alle raccomandazioni ricevute, il SPT può, a differenza del CPT, darne informazione al CAT, che ha la facoltà di decidere se rendere pubblico l'intero rapporto redatto dal SPT a seguito della visita, facendo venire meno, in tali casi, il principio di riservatezza di cui all'art. 3 OPCAT.

In aggiunta, per ovviare all'impossibilità di recarsi con assiduità e costanza in tutti i luoghi di sua competenza, il SPT «dialoga e crea rapporti di virtuosa collaborazione con analoghi organismi su base nazionale e locale»<sup>183</sup>, i *National Preventive Mechanisms*, ai quali sono attribuiti ampi poteri. Il CPT, invece, come visto in precedenza, effettua visite sporadiche nei luoghi di privazione della libertà personale dei Paesi del Consiglio d'Europa e, in un'ottica, per così dire, maggiormente accentratrice, non è previsto che collabori e si avvalga dell'ausilio di organi nazionali con competenze simili, che, però, al contrario, sono invitati a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari (regola 93.4 EPR 2020).

#### 1.2.2.2. I *National Preventive Mechanisms*

Il riferimento ad organismi nazionali preposti al monitoraggio dei diritti umani all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale è contenuto sin dal primo articolo del Protocollo opzionale del 2002. Infatti, l'art.1 recita: “The objective of the present Protocol is to establish a system of regular visits undertaken by independent international and national bodies to places where people are deprived of their liberty, in order to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”. L'art. 3, poi, specifica che ogni Stato Parte istituisce, designa o mantiene a livello nazionale uno o più organismi di visita per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, denominati *National Preventive Mechanisms*<sup>184</sup>(NPMs).

---

<sup>182</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 62.

<sup>183</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, op. cit., p. 21.

<sup>184</sup> Art. 3 OPCAT: “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)”.

Alla luce della vincolatività delle disposizioni contenute nell'OPCAT per gli Stati ratificanti, l'art. 17, ancor più precisamente, stabilisce che: "Each State Party shall maintain, designate or establish, at the latest one year after the entry into force of the present Protocol or of its ratification or accession, one or several independent national preventive mechanisms for the prevention of torture at the domestic level. Mechanisms established by decentralized units may be designated as national preventive mechanisms for the purposes of the present Protocol if they are in conformity with its provisions". L'art. 17, in questo modo, fissa un termine entro il quale gli Stati debbano provvedere all'istituzione dei NPMs, precisando che tali meccanismi possono essere uno o più di uno, ma che per poter essere designati come tali devono rispettare determinati parametri.

L'art. 18<sup>185</sup> prevede, infatti, tra le altre cose, che gli Stati nell'istituire i NPMs debbano tenere in debita considerazione i Principi di Parigi<sup>186</sup>, che fissano i criteri per l'attribuzione dello status delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, le NHRIs, (art. 18.4) e che debbano garantire l'indipendenza funzionale degli NPMs e del loro personale<sup>187</sup>(art. 18.1).

Secondo la Guida pratica agli NPMs dell'ONU, l'indipendenza funzionale è assicurata quando sussista un'indipendenza di mandato, operativa e finanziaria<sup>188</sup>. Gli NPMs, dunque, «should have their mandate set out in a constitutional or legislative text»<sup>189</sup> e «should not be placed under the institutional control of an executive branch of government»<sup>190</sup>. Gli Stati, poi, sempre secondo la Guida, «have a legal obligation to make a specific allocation of the

---

<sup>185</sup> Di cui, di seguito, si riporta il testo integrale: "1. The States Parties shall guarantee the functional independence of the national preventive mechanisms as well as the independence of their personnel. 2. The States Parties shall take the necessary measures to ensure that the experts of the national preventive mechanism have the required capabilities and professional knowledge. They shall strive for a gender balance and the adequate representation of ethnic and minority groups in the country. 3. The States Parties undertake to make available the necessary resources for the functioning of the national preventive mechanisms. 4. When establishing national preventive mechanisms, States Parties shall give due consideration to the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights".

<sup>186</sup> Si ricorda che i Principi di Parigi sono stati adottati dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1992/54 del 1992 e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993.

<sup>187</sup> Per approfondimenti sul concetto di indipendenza dei NPMs, si rinvia a: E. STEINERTE, *The jewel in the crown and its three guardians: independence of national preventive mechanisms under the optional protocol to the un torture convention*, in *Human Rights Law Review*, 2014, vol. 14, n.1, pp. 1-30.

<sup>188</sup> Cfr. ONU, *Preventing Torture: The role of National Preventive Mechanisms - A Practical Guide*, United Nation, New York-Geneva, 2018, p. 14.

<sup>189</sup> *Ivi*, p. 15.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

resources necessary to allow NPMs to function effectively and independently and carry out all OPCAT-related tasks»<sup>191</sup>.

Si esprimono nel merito dei poteri attribuiti agli NPMs gli artt. 19<sup>192</sup> e 20<sup>193</sup>. L'art. 19 fissa un alveo di poteri minimi che, in sintesi, consistono nel potere degli NPMs di esaminare regolarmente il trattamento delle persone private della libertà personale, di formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare le condizioni di tali persone, ma anche di presentare proposte e osservazioni sulla legislazione esistente o sui progetti di legge. Con riguardo al potere attribuito agli NPMs di influenzare il potere legislativo degli ordinamenti di origine, vale la pena notare che il SPT non dispone di tale facoltà.

L'art. 20, al pari degli articoli successivi (21<sup>194</sup>, 22<sup>195</sup>, 23<sup>196</sup>), invece, ricalca in toto il modello del SPT. Agli NPMs, infatti, secondo l'art. 20 OPCAT, gli Stati devono garantire libero accesso a tutti i luoghi di detenzione e a tutte le informazioni relative al numero, al trattamento e alle condizioni di detenzione delle persone ivi recluse (art. 20.a, b e c). I NPMs sono inoltre liberi di scegliere i luoghi da visitare e le persone con cui conferire e possono avere colloqui privati con le persone private della libertà senza testimoni, personalmente o con un traduttore se ritenuto necessario, nonché con qualsiasi altra persona che si ritiene

---

<sup>191</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>192</sup> Art. 19 OPCAT: "The national preventive mechanisms shall be granted at a minimum the power: (a) To regularly examine the treatment of the persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, with a view to strengthening, if necessary, their protection against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; (b) To make recommendations to the relevant authorities with the aim of improving the treatment and the conditions of the persons deprived of their liberty and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, taking into consideration the relevant norms of the United Nations; (c) To submit proposals and observations concerning existing or draft legislation".

<sup>193</sup> Art. 20 OPCAT: "In order to enable the national preventive mechanisms to fulfil their mandate, the States Parties to the present Protocol undertake to grant them: (a) Access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, as well as the number of places and their location; (b) Access to all information referring to the treatment of those persons as well as their conditions of detention; (c) Access to all places of detention and their installations and facilities; (d) The opportunity to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the national preventive mechanism believes may supply relevant information; (e) The liberty to choose the places they want to visit and the persons they want to interview; (f) The right to have contacts with the Subcommittee on Prevention, to send it information and to meet with it".

<sup>194</sup> Art. 21 OPCAT: "1. No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organization for having communicated to the national preventive mechanism any information, whether true or false, and no such person or organization shall be otherwise prejudiced in any way. 2. Confidential information collected by the national preventive mechanism shall be privileged. No personal data shall be published without the express consent of the person concerned".

<sup>195</sup> Art. 22 OPCAT: "The competent authorities of the State Party concerned shall examine the recommendations of the national preventive mechanism and enter into a dialogue with it on possible implementation measures".

<sup>196</sup> Art. 23 OPCAT: "The States Parties to the present Protocol undertake to publish and disseminate the annual reports of the national preventive mechanisms".

possa fornire informazioni rilevanti (artt. 20.d e 20.e). Gli NPMs hanno il diritto di avere contatti con il Sottocomitato, di inviare informazioni e di incontrarlo (art. 20.f). Centrale, rimane infatti, la collaborazione tra NPMs e SPT<sup>197</sup> che, in forza dell'art. 11.b, si basa su un contatto diretto e, se necessario, riservato, nel corso del quale il SPT deve offrire agli NPMs formazione e assistenza tecnica al fine di rafforzarne le capacità.

Ad oggi sono stati designati 78 NPMs<sup>198</sup> in tutto il mondo e «in practice the term 'designate' has come to refer to the process and eventual choice of the NPM made by the State»<sup>199</sup>. Negli ultimi anni ha preso forma, pertanto, una tassonomia degli NPMs, dal momento che «a "one-size-fits-all" legislative approach does not exist, since such legislation should take into account the specificities of each national context»<sup>200</sup>.

Sono emerse, quindi, quattro categorie principali di NPMs, delineate efficacemente da Rachel Murray come segue:

- «(a) The existing or soon to be established national human rights institution (NHRI) [...].
- (b) An existing ombudsman will take on the additional position of NPM, possibly with an expanded remit.
- (c) The NPM will be a combination of existing statutory or constitutional bodies or NGOs, [...]. This may also be the case in federal or decentralised States.
- (d) A specific body will be created for the purposes of OPCAT»<sup>201</sup>.

I modelli principali di NPMs sono dunque: l'Ombudsman, le NHRIs, tra le quali compaiono Ombudsman, commissioni, organi consultivi e istituzioni ibride, appositamente istituiti o preesistenti e ai quali è stato attribuito il mandato aggiuntivo di NPM (*Ombudsman plus model*), e il *Multiple institutions model*.

L'*Ombudsman plus model* è il termine utilizzato per descrivere le situazioni in cui il mandato dell'Ombudsman è stato ampliato per includere le funzioni di NPM. Il termine è talvolta utilizzato anche per descrivere i casi in cui altre istituzioni sono invitate a lavorare

---

<sup>197</sup> Per approfondimenti sulla relazione tra SPT e NPMs si rimanda a: E. STEINERTE, *The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, vol. 31, n. 2, pp. 132–158.

<sup>198</sup> Il riferimento temporale è al mese di ottobre 2023. Per una mappatura completa e aggiornata degli NPMs presenti nel mondo si rimanda all'OPCAT database contenuto nel sito web dell'*Association pour la prévention de la torture* (APT): <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>199</sup> R. MURRAY, *National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, vol. 26, n. 4, pp. 487.

<sup>200</sup> ONU, *Preventing Torture: The role of National Preventive Mechanisms - A Practical Guide*, United Nation, New York-Geneva, 2018, p. 8.

<sup>201</sup> R. MURRAY, op. cit., 2008, pp. 487-488.

con l'Ufficio dell'Ombudsman con il mandato NPM (come nei casi di Danimarca, Moldavia e Serbia)<sup>202</sup>.

Con *Multiple institutions model*<sup>203</sup> ci si riferisce, invece, a NPMs composti da più istituzioni (Ombudsman, NHRI, commissioni) già esistenti o nuove, designate tutte come NPM (come nei casi di Regno Unito, Irlanda del Nord, Malta e Australia).

A questo punto della trattazione non si può non notare una manifesta intersezione tra le istituzioni di tutela dei diritti umani incontrate e analizzate nel corso del presente capitolo.

Già in precedenza, alla luce dell'argomentata centralità assunta dai diritti umani nel mandato di ogni Ombudsman, era stata analizzata la relazione tra NHRIs, Ombudsman e Human Rights Ombudsman. Ora, alla riflessione si deve aggiungere l'ulteriore elemento dei *National Preventive Mechanisms*, dal momento che questi intrattengono relazioni sia con le NHRIs che con gli Ombudsman.

## 2. Note a margine sul paradigma preventivo: l'Ombudsman e il paradigma integrato

Come si è potuto evincere dalle pagine precedenti, il concetto di “prevenzione” della tortura o di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituisce il *leitmotiv* degli organi di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale sovranazionali (CPT e SPT) e nazionali (NPMs) introdotti dalle Convenzioni internazionali.

Il riferimento al concetto di “prevenzione”, infatti, compare nel titolo e nei contenuti della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, siglata dal Consiglio d'Europa il 26 novembre 1987, entrata in vigore nel 1989 e che ha introdotto il Comitato per la Prevenzione della Tortura. Non compare, invece, nella precedente Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1984.

È solo con il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), adottato dall'ONU il 18 dicembre 2002 e che ha introdotto il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e i *National Preventive Mechanisms*, che si cristallizza, infatti, a livello globale il «paradigma preventivo»<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Cfr. ONU, op. cit., p. 8.

<sup>203</sup> Le istituzioni che formano gli NPMs multipli spesso sono due, ma possono essere anche molte di più. Per approfondimenti si rimanda a: <https://www.apt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/multiple-bodies> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>204</sup> L'espressione è presa in prestito da Alessandro Albano. Cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (prima parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 10, pp. 1161-1169.

Ai fini della diffusione all'interno della comunità internazionale della convinzione che fosse necessario apprestare un sistema volto alla prevenzione della tortura e dei maltrattamenti nei luoghi di detenzione, fu fondamentale l'opera di *advocacy* dell'Associazione per la prevenzione della tortura (*Association pour la prévention de la torture*, APT), fondata da Jean-Jacques Gautier nel 1977 a Ginevra<sup>205</sup>.

Il paradigma preventivo, di cui l'APT fu la principale promotrice a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, trae ispirazione dal «sistema di visite ai prigionieri di guerra affidato dalle Convenzioni di Ginevra al Comitato internazionale della Croce Rossa»<sup>206</sup> e si fonda sul convincimento che visite assidue e regolari dei luoghi di privazione della libertà attuate da organi indipendenti possano concretamente svolgere una funzione preventiva dei maltrattamenti sulle persone ivi reclusi<sup>207</sup>. La ragione fondativa di tale impostazione risiede nella credenza, condivisa anche in campo medico, che prevenire sia senza dubbio meglio che curare<sup>208</sup>.

Mary Robinson, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>209</sup>, nel 1998 – dunque ancora prima dell'adozione dell'OPCAT –, sul punto dichiarò:

I have become increasingly convinced of the necessity to focus on *preventive* strategies. This has convinced me of the importance of creating strong, independent national human rights institutions to provide accessible remedies, particularly for those who are most vulnerable and disadvantaged. Frequently these institutions are “human rights commissions”, but in many countries, drawing on traditions originating ... in Sweden, they are

---

<sup>205</sup> L'APT è un'organizzazione non governativa internazionale, inizialmente nata con il nome di *Comité Suisse contre la Torture* fondata dal banchiere, intellettuale e attivista Jean-Jacques Gautier. Per maggiori informazioni sull'APT si rinvia al sito web: <https://www.apr.ch/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondire l'interessante figura di Jean-Jacques Gautier e le sue idee visionarie si veda: N. MISCHLER (textes choisis et présentés par), *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action. Recueil de textes*, Genève, APT, 2003.

<sup>206</sup> A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 117.

<sup>207</sup> «The preventing effects of inspections are beyond questioning», in K. ANDRÉ, *Inspections as a Pro-Active Method of Combating Maladministration*, 9th World Conference of the International Ombudsman Institute, Stockholm, 9-12 June 2009, Conference Papers, 2010, p. 5. Il termine *inspections* è utilizzato dall'Autore come sinonimo di *visits* e non nel senso europeo che è stato con il tempo attribuito al termine (cfr. *supra*, in questo capitolo, nota 164).

Si segnala, inoltre, l'importante studio sulla valutazione dell'efficacia degli organi di monitoraggio con stampo preventivo contenuto in: R. CARVER, L. HANDLEY, *Does torture prevention work?*, Liverpool University Press, Liverpool, 2016. Con riferimento alla valutazione della *performance* e dell'impatto degli NPMs, si veda, invece: R. CARVER, L. HANDLEY, *Evaluating National Preventive Mechanisms: A Conceptual Model*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2020, vol. 12, n. 2, pp. 387-408.

<sup>208</sup> Noto e diffuso pensiero di senso comune coniato dal medico sociale Bernardino Ramazzini (1633-1714).

<sup>209</sup> L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (*United Nations High Commissioner for Human Rights*, UNHCHR) è l'agenzia istituita dalla risoluzione 48/141 dell'Assemblea generale dell'ONU, che si occupa di promuovere e proteggere i diritti umani che sono garantiti dal diritto internazionale e previsti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

related to or identified as a human rights “ombudsman” or “ombudsperson”. [...] It is precisely their capacity to contribute substantially to the realization of individual human rights which makes independent institutions so significant.<sup>210</sup>

Mary Robinson sottolinea così il valore preventivo che le *National Human Rights Institutions* devono assumere nei confronti delle violazioni dei diritti umani e cita espressamente gli Human Rights Ombudsman tra gli attori preposti a tale scopo.

L'art. 18 dell'OPCAT prevede, come già considerato, che i requisiti minimi che gli Stati devono tenere in considerazione nell'istituzione dei NPMs sono i Principi di Parigi, che costituiscono a livello globale i criteri per l'attribuzione dello status delle NHRIs. Tale previsione ha comportato nel concreto che numerosi Stati, da un lato, abbiano designato come NPMs le NHRIs già esistenti, che frequentemente sono Ombudsman, e dall'altro, abbiano designato come NPMs Ombudsman che, anche se in possesso dei requisiti fissati dai Principi di Parigi, non sono accreditati come NHRIs.

Nel prossimo capitolo sarà esposta un'analisi dei sistemi nazionali di monitoraggio del carcere nei 27 Paesi dell'Unione Europea dalla quale si potrà evincere come la quasi totalità di questi sia rappresentata da Ombudsman, molti dei quali sono anche stati designati come NHRIs e NPMs (talvolta solo uno dei due, spesso entrambi).

A parere di chi scrive, è d'obbligo accompagnare tale evidenza empirica, che verrà esposta più estesamente nel corso del prossimo capitolo, ad una riflessione teorica sulla relazione che intercorre tra Ombudsman e paradigma preventivo.

È opinione diffusa, infatti, che l'Ombudsman rappresenti un valido strumento reattivo e non tanto preventivo delle violazioni dei diritti umani in quanto, adottando un approccio “caso per caso”, «l'Istituzione reagisce alla segnalazione di un caso critico già verificatosi o in corso»<sup>211</sup>. Chi scrive, però, si permette di dissentire da tale impostazione poiché tralascia alcuni aspetti dell'azione dell'Ombudsman che vanno necessariamente presi in considerazione. In primo luogo, l'Ombudsman possiede una doppia anima: non solo riceve i reclami, che più presumibilmente avranno ad oggetto questioni già in essere, ma supervisiona anche l'operato della pubblica amministrazione. Con riferimento al settore penitenziario, tale supervisione avviene attraverso visite assidue ai luoghi di detenzione, le stesse che, stando alle Convenzioni internazionali, rappresentano lo strumento principale e

---

<sup>210</sup> M. ROBINSON, *Human Rights: Challenges for the 21st Century*, First Annual Dag Hammarskjöld Lecture October 1<sup>st</sup>, 1998, in L. C. REIF, op. cit., 2000, p. 5.

<sup>211</sup> A. ALBANO, op. cit., p. 1162.

più efficace in ambito di prevenzione della tortura e di altre violazioni dei diritti umani. Sul punto, anzi, si pensa sia utile rilevare che l'Ombudsman del carcere, molto spesso, effettua visite più regolari rispetto ad altri organi di monitoraggio sovranazionali di stampo preventivo (CPT e SPT) che, a causa dell'ampia competenza territoriale che li caratterizza, sono impossibilitati a garantire costanza nelle visite. In aggiunta a tale considerazione, che pare già da sola sufficiente a confutare l'impostazione sopramenzionata, occorre ricordare che l'Ombudsman non solo agisce a seguito di segnalazioni, ma può anche esercitare d'ufficio i suoi poteri di indagine (indagine proattiva)<sup>212</sup>, di raccomandazione e di pubblicizzazione, che a grandi linee, sono gli stessi poteri detenuti dal CPT e dal SPT.

La principale differenza che sussiste tra l'Ombudsman e gli organi preventivi per antonomasia risiede nel fatto che questi ultimi non costituiscono un valido canale di reclamo per le persone private della libertà.

Chi scrive ritiene che la tendenza a prediligere l'approccio preventivo, tipica delle organizzazioni internazionali<sup>213</sup>, e che sicuramente ben si adatta ad un controllo esterno di tipo sovranazionale, non debba andare a discapito dell'approccio reattivo, in quanto anche l'accertamento e la conseguente reazione alle già avvenute violazioni dei diritti umani possono produrre effetti deterrenti e, di fatto, preventivi.

Per tali motivi si ritiene che l'Ombudsman, facendosi portatore di un paradigma integrato, e, dunque, preventivo e reattivo assieme, rappresenti la migliore risposta, quantomeno a livello interno, in tema di tutela dei diritti umani delle persone detenute.

---

<sup>212</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.3.

<sup>213</sup> Tale tendenza non emerge solo dalle Convenzioni internazionali in materia, ma anche delle EPR e dalle *Nelson Mandela Rules*, che, come visto in precedenza, non prevedono che gli organi indipendenti di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà debbano anche ricevere reclami dalle persone che si trovano in condizioni limitative della libertà personale. Cfr. *supra*, in questo capitolo, sezione II, § 1.1. e § 1.2.

---

## CAPITOLO III

---

### L'OMBUDSMAN DEL CARCERE NEI 27 PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

**SOMMARIO: 1. Tentativi di micro-comparazione: metodologia d'analisi e modelli. – 2. Il modello predominante: l'Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica. – 2.1. Bulgaria. – 2.2. Cipro. – 2.3. Croazia. – 2.4. Danimarca. – 2.5. Estonia. – 2.6. Finlandia. – 2.7. Grecia. – 2.8. Lettonia. – 2.9. Lussemburgo. – 2.10. Polonia. – 2.11. Portogallo. – 2.12. Repubblica Ceca. – 2.13. Romania. – 2.14. Slovacchia. – 2.15. Slovenia. – 2.16. Spagna. – 2.16.1. Il *Sindic de Greuges de Catalunya*. – 2.17. Ungheria. – 3. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica. – 3.1. Austria. – 3.2. Lituania. – 3.3. Svezia. – 4. L'Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica. – 4.1. Irlanda. – 4.2. Malta. – 4.3. Paesi Bassi. – 5. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica. – 5.1. Belgio. – 6. La singolarità della Germania: sprovvista di un Ombudsman nazionale ma dotata di Ombudsman regionali. – 6.1. (*segue*) Il *Justizvollzugsbeauftragten* della Renania Settentrionale – Vestfalia: il caso di un Ombudsman regionale specializzato monocratico. – 7. L'Ombudsman nazionale specializzato monocratico: il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* francese. – 8. L'Ombudsman nazionale specializzato collegiale: il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano. – 8.1. (*segue*) I Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale. – 9. Uno sguardo oltre i “confini” dell'Unione Europea: l'Ombudsman penitenziario nel mondo occidentale. – 10. L'Ombudsman del carcere nei Paesi dell'Unione Europea: analisi e riflessioni conclusive su modelli e paradigmi.**

#### 1. Tentativi di micro-comparazione: metodologia d'analisi e modelli

Alla luce di quanto fino a qui esposto, si ritiene che i tempi siano maturi per affrontare uno studio comparativo degli organi non giurisdizionali di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale presenti nei 27 Paesi membri dell'Unione Europea.

L'analisi avrà ad oggetto le istituzioni, non giudiziarie ed esterne alle pubbliche amministrazioni interessate, a cui gli Stati hanno attribuito il potere di controllare il rispetto della legalità nei luoghi di detenzione. Il *focus* dell'indagine sarà sugli organi competenti a monitorare le carceri (sono esclusi quindi gli altri luoghi dove è realizzata la privazione della libertà personale). È necessario però tenere a mente che, nel caso in cui l'organismo sia stato designato come *National Preventive Mechanism*, questo avrà, di per sé, una competenza estesa non solo al carcere, ma a tutti i luoghi di privazione della libertà personale, così come stabilito dall'art. 1 dell'OPCAT.

Le pagine che seguono, pertanto, costituiscono il tentativo di approfondire – prendendo in prestito il termine dal vocabolario della scienza della comparazione giuridica<sup>1</sup> – attraverso una micro-comparazione sincronica<sup>2</sup>, le istituzioni preposte alla tutela e alla promozione dei diritti umani in ambito penitenziario negli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'UE.

Il proposito finale è quello di creare una fotografia aggiornata delle risposte statuali ad oggi in essere, precedenti e successive alle raccomandazioni e ai trattati internazionali, passati in rassegna nel precedente capitolo, in tema di organi non giurisdizionali di monitoraggio dei luoghi di detenzione.

Tale fotografia permetterà, una volta analizzata, di trarre le opportune considerazioni, soprattutto con riferimento agli aspetti teorici relativi alla figura dell'Ombudsman messi in luce nei capitoli precedenti, dal momento che nei 27 Paesi studiati l'istituzione più diffusa preposta alla tutela dei diritti delle persone detenute e al monitoraggio dei luoghi in cui queste sono reclusi è proprio l'Ombudsman.

Il campione preso a riferimento rappresenta il contesto geografico, culturale, sociale, politico ed economico più vicino a quello italiano. I 27 Paesi che oggi formano l'Unione Europea<sup>3</sup>, infatti, sebbene siano in parte connotati da tradizioni giuridiche anche diverse tra di loro, condividono un orizzonte valoriale comune, cristallizzato nell'art. 3 del Trattato di Lisbona<sup>4</sup> (anche detto Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, TFUE), firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

---

<sup>1</sup> Il manifesto culturale e scientifico della scienza della comparazione giuridica in Italia è rappresentato dal “Le Tesi di Trento”, documento il cui obiettivo è descrivere l'oggetto di studio del diritto comparato nonché il metodo d'indagine del comparatista. “Le Tesi di Trento” furono elaborate nel 1987 dal noto giurista italiano Rodolfo Sacco e furono sottoscritte da un gruppo di autorevoli comparatisti. Il testo del documento è reperibile al seguente link: [https://it.wikipedia.org/wiki/Tesi\\_di\\_Trento](https://it.wikipedia.org/wiki/Tesi_di_Trento) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>2</sup> Cfr. G. AJANI, D. FRANCAVILLA, B. PASA, *Diritto comparato: lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 3-4. Si tratta infatti di una comparazione del singolo istituto giuridico – seppure lo stesso assuma forme diverse nei diversi ordinamenti – nello stesso tempo. Una comparazione attraverso il tempo si definisce invece di tipo diacronico e una macro-comparazione, al contrario della micro-comparazione, ha ad oggetto l'intero sistema giuridico e non il singolo istituto.

<sup>3</sup> Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

<sup>4</sup> L'art. 3 del TFUE recita: “1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. 2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua

Premessa da cui partire è che nel corso della ricerca l'Autrice ha consultato fonti in lingua inglese, francese, spagnola e portoghese e, solo in un caso, si è scontrata con alcune barriere linguistiche e con l'impossibilità materiale di reperire i testi normativi o di tradurli<sup>5</sup>.

Ai fini della ricostruzione è stata di fondamentale importanza la consultazione del lavoro di ricognizione degli Ombudsman in Europa a cura di Gabriele Kucsko-Stadlmayer<sup>6</sup>. Alla luce dell'esigua letteratura sul tema, l'opera, edita nel 2008, è da considerarsi come la principale fonte utilizzata nello studio<sup>7</sup>.

Il testo in questione, che non è di recente pubblicazione, è stato utilizzato come uno strumento di orientamento, ma, ai fini della produzione di uno stato dell'arte che fosse il più aggiornato possibile, sono stati consultati articoli scientifici e report di ricerca più recenti<sup>8</sup>, nonché i siti web ufficiali dell'Unione europea<sup>9</sup> e dell'ONU<sup>10</sup>, ma anche i siti web delle singole istituzioni di garanzia nazionali e delle reti associative più rilevanti<sup>11</sup>.

Le fonti utilizzate ai fini di tale ricostruzione si possono pertanto suddividere in quattro categorie principali: fonti legislative, fonti accademiche (prevalentemente di tipo manualistico), fonti reportistiche e di divulgazione (prevalentemente siti web istituzionali)<sup>12</sup>.

---

diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. 4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. 5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. 6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Come nel caso della legge n. 4228 del 2014 della Grecia. L'unica versione del testo normativo che è stata rinvenuta è in lingua greca e anche a seguito di una trasformazione del testo attraverso un programma di *Optical Character Recognition* (OCR) non è stato possibile tradurla. In mancanza della possibilità di consultare la legge in una lingua conosciuta dall'Autrice, pertanto, le informazioni sono state estrapolate dai report annuali del NPM greco.

<sup>6</sup> G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008.

<sup>7</sup> D'ausilio è stato anche il RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004.

<sup>8</sup> Come, ad esempio, il report finanziato nell'ambito del programma Justice dell'Unione Europea: M. ARANDA, *National monitoring bodies of prison conditions and the European standards*, Antigone Edizioni, Roma, 2015.

<sup>9</sup> Come il sito web dell'European justice (e-justice): <https://e-justice.europa.eu/home?action=home> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>10</sup> Più nello specifico la sezione *National Preventive Mechanisms*: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>11</sup> Come il sito web dell'*European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI): <https://ennhri.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023); dell'*European Network of Equality Bodies* (EQUINET): <https://equineteurope.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023); della *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI): <https://ganhri.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023); ma anche dell'*Association for the Prevention of Torture* (APT): <https://www.ap.t.ch/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>12</sup> La ricerca, dunque, è il risultato di quanto ricavato dalle suddette fonti e, in rari casi, per la precisione cinque, si scontra con dei limiti conoscitivi, relativi ad esempio ad aspetti più pratici o a questioni giuridiche più

Una volta appurato che l'istituzione più diffusa preposta alla tutela dei diritti delle persone detenute e al monitoraggio dei luoghi in cui queste sono recluse nei Paesi dell'UE è l'Ombudsman, lo studio ha preso avvio dai singoli Ombudsman nazionali e ha portato all'identificazione di diversi modelli di Ombudsman preposti a tale compito, che si riportano di seguito (tra parentesi sono indicate le quantità di Ombudsman appartenenti ad ogni modello):

- A: Ombudsman nazionale specializzato monocratico (1)<sup>13</sup>;
- B: Ombudsman nazionale specializzato collegiale (1)<sup>14</sup>;
- C: Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica (17)<sup>15</sup>;
- D: Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica (3)<sup>16</sup>;
- E: Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica (3)<sup>17</sup>;
- F: Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica (1)<sup>18</sup>.

L'unico Stato che non è incluso nella tassonomia sopra descritta è la Germania, che non adotta il modello Ombudsman a livello nazionale, ma lo adotta a livello regionale<sup>19</sup>.

Le categorie di Ombudsman specializzato e generalista sono da intendersi uguali a quelle identificate e analizzate nel corso del secondo capitolo<sup>20</sup>.

L'Ombudsman è monocratico quando è composto da una sola persona, anche nei casi in cui è previsto che possa avvalersi dell'ausilio di *deputies* (termine d'ora in avanti utilizzato nel senso di vice-Ombudsman) in specifiche materie, è invece collegiale quando l'organo è composto da due o più persone, che non sono *deputies*.

L'individuazione del carattere della "competenza specifica", invece, è avvenuta sulla base dell'indicazione contenuta all'interno delle leggi istitutive di una particolare competenza in ambito penitenziario o comunque privativo della libertà. In diciannove casi su venti, gli Ombudsman rientranti in questa categoria sono anche *National Preventive Mechanisms*.

---

complesse, che solo ricerche empiriche di stampo qualitativo ulteriori o la consultazione della letteratura specialistica in lingua originale potrebbero fugare. Nel testo tali casi saranno riconoscibili perché anticipati dalla locuzione "non è chiaro".

<sup>13</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 7.

<sup>14</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 8.

<sup>15</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 2.

<sup>16</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 3.

<sup>17</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 4.

<sup>18</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 5.

<sup>19</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 6.

<sup>20</sup> Cfr. *supra*, capitolo II, sezione I.

L'unica eccezione è rappresentata dalla Slovacchia, che ha ratificato l'OPCAT di recente<sup>21</sup> e non dispone di un NPM. Tuttavia, ai fini della tassonomia in questione, il carattere della competenza specifica in ambito penitenziario è stato attribuito all'Ombudsman generalista slovacco perché menzionato nel suo mandato<sup>22</sup>.

I tre Stati che rientrano nel modello E (Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica), invece, sono Irlanda, Malta e Paesi Bassi.

Il Belgio è dotato di un Ombudsman nazionale generalista senza competenza specifica, ma di tipo collegiale (modello F).

Malta e Paesi Bassi sono dotati di NPMs che non appartengono al modello Ombudsman ma a delle categorie per così dire "residuali" di cui si dirà<sup>23</sup>; tuttavia tali Stati dispongono di un Ombudsman generalista nazionale a cui non è assegnato uno specifico mandato in ambito penitenziario.

Anche Belgio e Irlanda sono dotati di un Ombudsman generalista nazionale a cui non è assegnato uno specifico mandato in ambito penitenziario, ma, ad oggi, tali Stati risultano sprovvisti di NPMs e quindi, sebbene abbiano firmato – ma non ratificato – l'OPCAT<sup>24</sup>, difettano totalmente di un organo indipendente non giurisdizionale di tutela dei diritti delle persone detenute con i poteri tipici dell'Ombudsman<sup>25</sup>.

Gli unici due casi di Ombudsman nazionali specializzati in ambito penitenziario nel contesto dell'UE sono rappresentati dalla Francia, in cui l'organo è monocratico, e dall'Italia, in cui l'organo è collegiale.

Di seguito si riporta una cartina (figura 3) in cui gli Stati membri dell'UE sono rappresentati graficamente in base alla tassonomia sopra descritta e una tabella (tabella 4) in cui sono elencati gli Stati, suddivisi per modelli. Per facilitarne la consultazione è stata apprestata una legenda colorata con i modelli di Ombudsman del carcere elaborati (figura 2).

---

<sup>21</sup> In data 19 settembre 2023.

<sup>22</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 2.14.

<sup>23</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 4.2 e § 4.3.

<sup>24</sup> Il Belgio ha firmato l'OPCAT il 24 ottobre 2005, l'Irlanda il 2 ottobre 2007.

<sup>25</sup> Si segnala, tuttavia, che il Belgio esiste il *Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire*, composto da 35 *Commissions de Surveillance*, preposte al monitoraggio degli istituti penitenziari, e altrettante *Commissions des Plaintes*, preposte alla ricezione dei reclami delle persone detenute contro le decisioni dei direttori degli istituti penitenziari. In Irlanda, invece, esiste un organo ispettivo, l'*Inspector of Prisons*, ma questo, oltre a non soddisfare il requisito dell'indipendenza in quanto è alle strette dipendenze del Ministero della Giustizia, non può ricevere reclami individuali dalle persone detenute. L'unica autorità preposta alla ricezione dei reclami da parte dei detenuti è l'*Irish Prison Service* (amministrazione penitenziaria).

- A** Ombudsman nazionale specializzato monocratico
- B** Ombudsman nazionale specializzato collegiale
- C** Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica
- D** Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica
- E** Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica
- F** Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica

Figura 2: Legenda

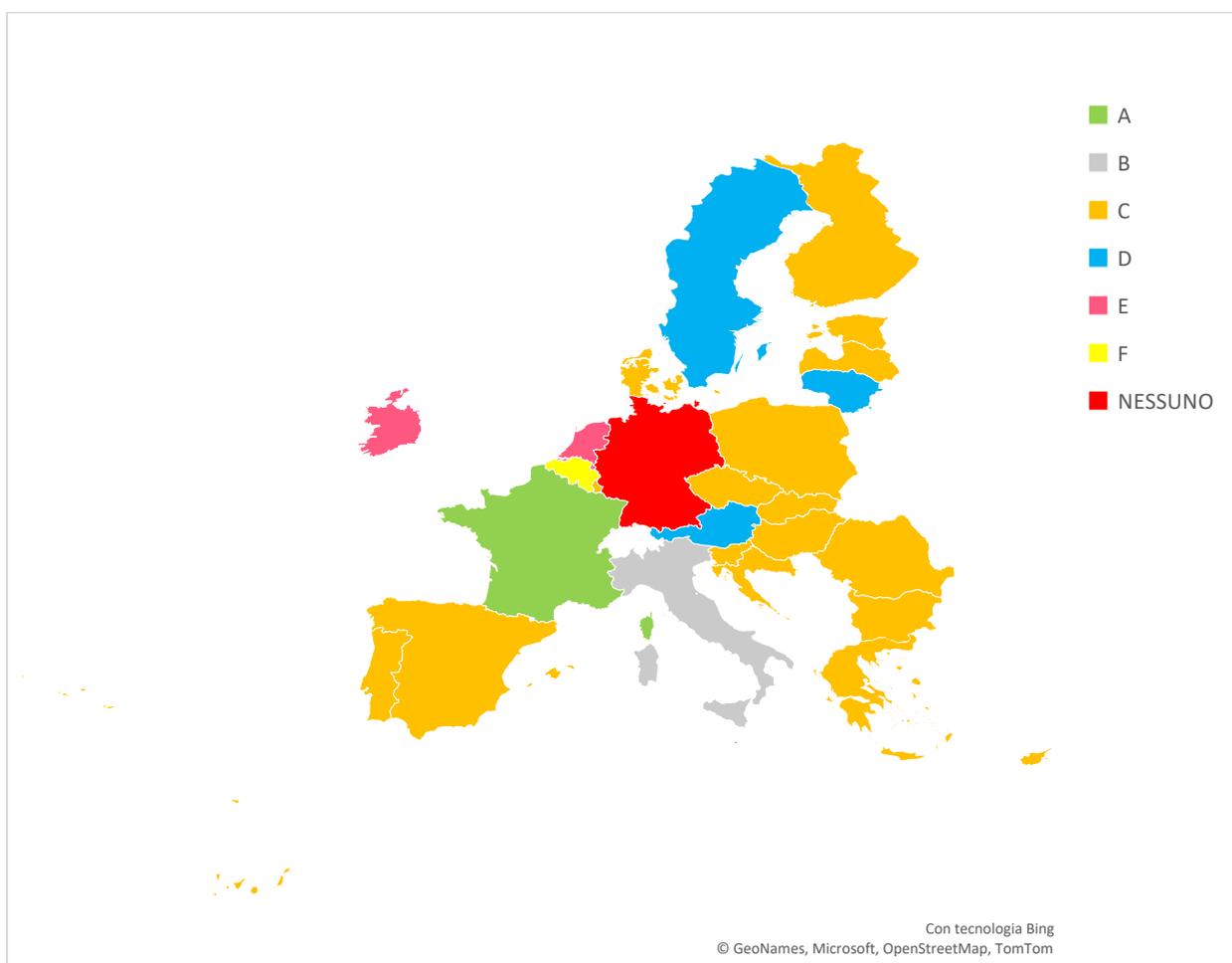


Figura 3: Distribuzione negli Stati UE per modelli di Ombudsman nazionali del carcere

Stato	Modello
Francia	A
Italia	B
Bulgaria	C
Cipro	C
Croazia	C
Danimarca	C
Estonia	C
Finlandia	C
Grecia	C
Lettonia	C
Lussemburgo	C
Polonia	C
Portogallo	C
Repubblica Ceca	C
Romania	C
Slovacchia	C
Slovenia	C
Spagna	C
Ungheria	C
Austria	D
Lituania	D
Svezia	D
Irlanda	E
Malta	E
Paesi Bassi	E
Belgio	F
Germania	Nessuno

Tabella 4: Elenco degli Stati UE per modelli di Ombudsman nazionali del carcere

## 2. Il modello predominante: l'Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica

Diciassette sono i Paesi dell'Unione Europea che hanno adottato il modello dell'Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica in ambito penitenziario (modello C): Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria.

Tale modello si attesta pertanto come il modello predominante nei Paesi membri dell'Unione Europea.

In tutti questi Stati, ad eccezione della Slovacchia di cui si è scritto poc'anzi, vi è una coincidenza tra *National Preventive Mechanism* e Ombudsman.

Tali organi di monitoraggio, dunque, rispettano gli standard fissati dall'OPCAT e, in molti casi, sono deputati anche al ruolo di *National Human Rights Institutions*. Nello specifico, questo vale nei dieci casi di: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Ungheria.<sup>26</sup>

Come si vedrà nell'analisi delle singole istituzioni, in tutti questi casi gli Stati hanno esteso il mandato di Ombudsman nazionali generalisti preesistenti, i quali, nell'organizzazione dell'ufficio e dello *staff*, sono stati dotati di Dipartimenti aggiuntivi, il più delle volte autonomi, che esercitano le funzioni di NPM in virtù di un «change of mindset»<sup>27</sup> improntato sul paradigma preventivo.

## 2.1. Bulgaria

Il *Омбудсман на Република България* (*Ombudsman of the Republic of Bulgaria*)<sup>28</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, istituito nel 2004 con legge ordinaria ed inserito nel 2006 (SG 27/06) nell'art. 91.a della Costituzione bulgara.

L'articolo della Costituzione stabilisce: “(1) The National Assembly shall elect an Ombudsman, who shall defend the rights and freedoms of the citizens. (2) The powers and activities of the Ombudsman shall be regulated by a law”. Tale legge è l'*Ombudsman Act*

---

<sup>26</sup> L'Ungheria è l'unico Stato il cui Ombudsman nazionale è accreditato dalla *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) come NHRI di *status B* e cioè parzialmente conforme ai Principi di Parigi. Cfr. *supra* capitolo II, sezione I, § 1.1.

<sup>27</sup> Tale espressione è riportata nel sito web dell'APT con riferimento alle NHRIs il cui mandato è stato esteso e che agiscono anche da NPM. Alla domanda “What are the advantages and challenges faced by NHRIs as NPMs?” sul sito web si legge: “One of the biggest challenges for NHRIs designated as NPMs is the change of mindset required to begin working in a preventive way. Many existing institutions have long histories and experience of complaints handling and investigations. Many also conduct detention inspections based on compliance with established laws and standards. In contrast, the work of an NPM is forward-looking, multidisciplinary, aimed at reducing risks and root causes of torture and ill-treatment, and at protecting the dignity of those deprived of their liberty, even in the absence of complaints. The approach of NPMs is also based on ongoing, constructive engagement and dialogue with the authorities and on changing public mindsets. In particular, NPM work often focuses on bridging the gap between what exists in law and standards, and the practices that are found in detention – work which requires an in-depth understanding of what is happening in detention, built on long and in-depth visits to places of deprivation of liberty”. Per approfondimenti si rimanda alla consultazione del sito web al seguente link: <https://www.apt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/national-human-rights-institutions> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>28</sup> Sito web: <https://www.ombudsman.bg/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Bulgaria*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 127-132.

(SG 48/03), entrato in vigore il 1° gennaio 2004 – quindi precedente alla modifica della Costituzione – e che disciplina procedura di nomina, poteri e competenza dell'Ombudsman nazionale.

L'Ombudsman, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, indipendente nell'esercizio delle sue funzioni (art. 3<sup>29</sup>), è eletto a maggioranza semplice dal Parlamento (art. 8<sup>30</sup>), è dotato di un *deputy* a cui può delegare i propri poteri (art. 5<sup>31</sup>) e ha un mandato, prorogabile una sola volta, che dura cinque anni (art. 8).

L'*Ombudsman Act* è stato oggetto di diversi emendamenti nel corso degli anni. Quelli che più interessa rilevare in questa sede sono gli emendamenti SG 29/2012 e SG 20/2018 che, modificando e integrando l'art. 28, introducono gli artt. 28a/b/c/d/e e suggellano, dal punto di vista normativo, l'Ombudsman bulgaro come NPM.

La ratifica dell'OPCAT da parte della Bulgaria è avvenuta il 1° luglio 2011, il NPM è stato designato con legge nel 2012 e il 18 febbraio 2013 con una nota verbale della Rappresentanza permanente bulgara presso l'ONU con sede a Ginevra diretta all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani e al Segretariato della Sottocommissione per la Prevenzione della Tortura, lo Stato bulgaro ha indicato come NPM l'Ombudsman generalista nazionale. Nella nota verbale è specificato che: "Pursuant to the above stated amendments a new Directorate of National Preventive Mechanism and Fundamental Human Rights and Freedoms has been established in the Office of the Ombudsman of the Republic of Bulgaria on 1 June 2012".

Ricalcando *in toto* gli artt. 19 e ss. dell'OPCAT, il secondo punto dell'art. 28a<sup>32</sup> dell'*Ombudsman Act* prevede che al NPM sia riconosciuta la libertà di accesso illimitato, in

---

<sup>29</sup> Il testo integrale dell'art. 3 è il seguente: "(1) The Ombudsman shall be independent in his or her activities and shall obey only the Constitution, the laws, and the ratified international treaties whereto the Republic of Bulgaria is a party. He or she shall be guided by his or her personal conscience and morality. (2) The Ombudsman shall perform his or her activities on the basis of the rules of organization and operation of the institution. The said rules shall be elaborated by the Ombudsman, shall be approved by a resolution of the National Assembly, and shall be promulgated in the State Gazette".

<sup>30</sup> L'art. 8 stabilisce: "The Ombudsman shall be elected by the National Assembly for a term of five years and may be re-elected to the same office only once".

<sup>31</sup> L'art. 5 stabilisce: "The Ombudsman shall be assisted in his or her activities by a Deputy Ombudsman".

<sup>32</sup> Di seguito si riporta il testo integrale dell'art. 28a: "(1) The competences of the ombudsman as a National Preventive Mechanism shall concern the places with persons deprived of liberty, or detained or accommodated pursuant to an act or with the consent of a state authority, which cannot be left at their will, for the purpose of protection of such persons from torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. (2) The ombudsman shall have the right to: 1. access without advance notification at any time to all places for detention referred to in Para 1 and their sites and facilities; 2. access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as defined in Para 1, as well as the number of places and their location; 3. choose the places referred to in Para 1 he wants to visit and the persons he wants to interview; 4. have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either

qualsiasi momento e senza preavviso, ai luoghi, ai colloqui con le persone private della libertà e alle informazioni circa le loro condizioni di detenzione. Tali colloqui sono privati, senza testimoni, o alla presenza di un traduttore, se ritenuto necessario. I colloqui possono avvenire anche con qualsiasi altra persona che l'Ombudsman ritenga possa fornire informazioni rilevanti. L'Ombudsman può inoltre richiedere informazioni ai funzionari dei luoghi di detenzione visitati, interrogarli ed effettuare colloqui privati con chiunque si trovi nel luogo visitato.

Secondo quanto disposto dal punto 3 dell'art. 28a, i dipendenti e i funzionari dei luoghi di privazione della libertà sono tenuti a prestare assistenza e a fornirgli le informazioni richieste.

L'art. 28a disciplina, poi, oltre agli standard minimi contemplati dall'OPCAT, anche compiti più specifici, come ad esempio la possibilità dell'Ombudsman di disporre accertamenti medici delle persone private della libertà, una volta ottenuto il loro consenso (punto 2). Un'ulteriore specificità è contenuta poi nell'art. 28a, punto 4, che stabilisce la necessità di informare l'Ombudsman della preparazione di progetti di atti normativi che riguardano i suoi poteri come NPM.

L'art. 28b<sup>33</sup> stabilisce, invece, il divieto di sanzione nei confronti di qualsiasi persona o organizzazione che abbia comunicato al NPM qualunque tipo di informazione, vera o falsa che sia, e prevede che quelle raccolte dal NPM, di carattere riservato, possano essere pubblicate (punto 1), ma che nessun dato personale possa essere diffuso senza l'esplicito consenso della persona interessata (punto 2).

---

personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the ombudsman as a national preventive mechanism believes may supply relevant information; 5. access to all information referring to the treatment of the persons referred to in Para 1 as well as their conditions of detention; 6. request information from officials of the visited place for detention, to interview them, and to carry out private interviews with any other person on the territory of the visited site; 7. organise medicinal checks of the persons with their consent. (3) The employees and officials in the places referred to in Para 1 shall be obliged to render assistance and provide the required information to the ombudsman. (4) (New – SG 20/18) The Ombudsman shall be notified in the preparation of drafts of normative acts which affect his powers as a national preventive mechanism”.

<sup>33</sup> Il testo integrale dell'art. 28b è il seguente: “ (1) No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organization for having communicated to the ombudsman as a National Preventive Mechanism any information, whether true or false, and no such person or organization shall be otherwise prejudiced in any way. (2) Confidential information collected by the ombudsman as a National Preventive Mechanism shall be published. No personal data shall be published without the express consent of the person concerned”.

In virtù dell'art. 28c<sup>34</sup>, l'Ombudsman, in qualità di NPM, può assegnare, tramite ordinanza, le sue funzioni ai sensi dell'art. 28a, in tutto o in parte, a due funzionari della sua amministrazione.

Rilevante è poi il potere/dovere, contenuto all'art. 28d<sup>35</sup>, di redazione di report e di emanazione di raccomandazioni per migliorare le condizioni nei luoghi di privazione della libertà, il trattamento delle persone ivi presenti e anche per prevenire la tortura o altre forme di trattamento o punizione crudeli, inumane o degradanti (punto 1). Alle raccomandazioni le autorità statuali competenti dovranno rispondere, comunicando le azioni intraprese a riguardo, entro il termine di un mese (punto 2). L'Ombudsman, inoltre, pubblica anche relazioni annuali relative alla sua attività come NPM (punto 3).

Infine, l'art. 28e<sup>36</sup> stabilisce come l'Ombudsman, nella sua veste di NPM, collabori con le autorità e con i NPMs delle Nazioni Unite, con le associazioni civili e con le organizzazioni internazionali, regionali e nazionali il cui scopo sociale comprende la protezione delle persone dalla tortura o da altre forme di trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti.

Entrano ancora più nel dettaglio e nel merito degli aspetti organizzativi e operativi dell'Ufficio e delle azioni dell'Ombudsman le *Rules Of Procedure Of The Ombudsman Institution* del 2012 (SG 71/2012).

La V sezione<sup>37</sup> di tali Regole, che contiene gli articoli dal 26 al 34, si intitola "National Preventive Mechanism" e si occupa di regolare prevalentemente la materia delle visite nei

---

<sup>34</sup> Il testo integrale dell'art. 28c è il seguente: "The ombudsman as a National Preventive Mechanism may assign in an order his functions under Art. 28a, fully or partially, two officials of his administration".

<sup>35</sup> Il testo integrale dell'art. 28d è il seguente: "(1) Following every visit the ombudsman shall draw up a report, which may contain recommendations and proposals for improvement of the conditions at the places referred to in Art. 28a, the treatment of the persons therein, and also for the purpose of preventing the torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. (2) The report shall be submitted to the competent authority, which, within one month, shall notify the ombudsman of the actions taken to meet the recommendations. (3) The ombudsman shall publish also annual reports related to his activity as a National Preventive Mechanism in compliance with the requirement of Art. 28b, Para 2".

<sup>36</sup> Il testo integrale dell'art. 28e è il seguente: "The ombudsman as a National Preventive Mechanism shall cooperate with the competent authorities and mechanisms of the United Nations, civil associations, and international, regional and national organisations, whose corporate purpose includes the protection of persons from torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment".

<sup>37</sup> Di seguito si riporta il testo integrale della V sezione delle *Rules Of Procedure Of The Ombudsman Institution* bulgare: "Article 26. (1) In acting as National Preventive Mechanism, the Ombudsman shall visit the places of detention referred to in Article 28a, para 1 of the Ombudsman Act and shall review complaints and signals from persons detained therein. (2) Visits under paragraph 1 may be planned or ad hoc. (3) The Ombudsman shall approve a schedule of visits in places of detention by 31 January every year. The schedule shall be published on the website of the Ombudsman. Article 27. (1) Visits in places of detention shall be made by at least two servants of the Ombudsman authorized by an order. (2) The visits shall be conducted following a methodology approved by the Ombudsman. (3) Servants under paragraph 1 shall make themselves known by a service card and order issued by the Ombudsman authorizing the visit. (4) Servants under paragraph 1 shall

luoghi di privazione della libertà ad opera dell'Ombudsman e dei *servants* che lavorano nel suo Ufficio. Ai fini della presente analisi, si metteranno in luce alcuni passaggi maggiormente significativi.

L'art. 26, ad esempio, è centrale in quanto mette in evidenza come le due funzioni tipiche dell'Ombudsman nella sua veste di NPM siano, in buona sostanza, riconducibili a due aree di intervento, che consistono nell'esaminare i reclami e le segnalazioni delle persone detenute (punto 1) e visitare i luoghi di privazione della libertà attraverso visite che possono essere programmate o *ad hoc* (punto 2). Le disposizioni dell'articolo ricalcano, in questo modo, *in toto* la doppia anima dell'Ombudsman penitenziario.

---

not disclose information of which they become aware in the course of the visits or personal data of the detained persons. Article 28. (1) In case of planned visits, the Ombudsman shall notify the head of the detention place not later than 7 days prior to the visit. (2) The notification contains the names of the authorized servants; the date of the planned visit; a list of documents that the servants would like to inspect; and other information where appropriate. (3) The head of the detention place shall inform the persons detained or accommodated therein as well as his or her officers about the pending visit in an appropriate manner. Article 29. Ad hoc visits shall be made without prior notification upon the Ombudsman's discretion, for example following a signal or in order to check progress on his recommendations. Article 30. (1) During visits authorized servants monitor how detained persons are treated; protection measures; material conditions; access to medical services; contacts with the outside world; the administration and funding of the detention places as well as other conditions and circumstances related to the prevention of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment of the persons detained or accommodated therein. (2) During visits servants under paragraph 1 shall be entitled to the following: 1. free access at any time to all facilities in the places of detention and possibility to test the equipment provided to the persons detained or accommodated therein; 2. carry out personal talks with the persons detained or accommodated therein; 3. organize medical examinations of the persons detained or accommodated therein with their consent; 4. access to all information and documentation related to the treatment of the persons and the conditions under paragraph 1; 5. require information and conduct meetings with the officers in the places of detention and with other persons at the territory of the inspected detention place; 6. receive complaints and signals that are entered in the register under the terms of Section IV. (3) During visits the servants under paragraph 1 shall be entitled to use camera, voice and video recording devices, noise/temperature/humidity measurement equipment as well as other measurement devices necessary for the purpose of the visits. (4) For the purpose of conducting the examinations referred to in Article 28a, para 2, item 7 of the Ombudsman Act, the Ombudsman may use the service of independent medical experts who have the rights and duties of the servants under paragraph 1. (5) Officials and employees in the places of detention must assist the authorized servants of the Ombudsman, ensure access and provide required information. Article 31. (1) Within 14 days after the visit the authorized servants shall draw up a report stating their findings and making recommendations. The report shall be signed by the Ombudsman. (2) The report under paragraph 1 shall be sent to the head of the detention place and the respective competent body. (3) The persons and bodies under paragraph 2 shall inform the Ombudsman in writing within one month about the action taken in response to the recommendations made. Article 32. Every year by 15 February the Ombudsman shall publish on its website a report of his work as National Preventive Mechanism. The report shall be drawn up in accordance with the requirements set forth in Article 28b, para 2 of the Ombudsman Act. Article 33. (1) Where in the course of his work acting as National Preventive Mechanism the Ombudsman establishes that legislative amendments are required, he may make proposals and recommendations to the National Assembly and the Council of Ministers. (2) Proposals and recommendations about legislative amendments and the respective action taken shall be included in the annual report of the Ombudsman. Article 34. The Ombudsman shall cooperate with the national preventive mechanisms of other states, with the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and other bodies or institutions of international organisations that work in the area of protection against torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment".

Molto interessante è anche l'art. 30.3 che stabilisce: "During visits the servants [...] shall be entitled to use camera, voice and video recording devices, noise/temperature/humidity measurement equipment as well as other measurement devices necessary for the purpose of the visits". La possibilità di registrare audio e video all'interno degli istituti penitenziari non è infatti così diffusa e non rientra tra gli standard minimi che l'OPCAT prevede come necessari per i NPMs.

L'art. 33 disciplina, poi, un cosiddetto *strong power*<sup>38</sup> in capo all'Ombudsman, che consiste nella possibilità di presentare proposte e raccomandazioni all'Assemblea nazionale e al Consiglio dei ministri qualora, in qualità di NPM, ritenga che alcune modifiche legislative siano necessarie.

Dal punto di vista della struttura organizzativa, si segnala che nel 2012 è stata istituita una sezione apposita all'interno dell'Ufficio dell'Ombudsman generalista dal nome "National Preventive Mechanism and fundamental human rights and freedoms"<sup>39</sup>.

Il Омбудсман на Република България (*Ombudsman of the Republic of Bulgaria*), inoltre, è accreditato come NHRI di *status A* dal 2011.

## 2.2. Cipro

Il *Επίτροπος Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων* (*Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights*)<sup>40</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico.

L'Ombudsman è stato istituito nel 1991 con legge ordinaria (legge n. 3 del 18 gennaio 1991), il cosiddetto *Commissioner for Administration Act*<sup>41</sup>, e non è menzionato all'interno della Costituzione cipriota.

---

<sup>38</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 6.1.

<sup>39</sup> Cfr.: <https://www.apc.ch/knowledge-hub/opcat/bulgaria> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>40</sup> Sito web: [http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index\\_en/index\\_en?opendocument](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_en/index_en?opendocument) (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Cyprus*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 139-144 e a C. I. MAVRIS, *The Ombudsman Institution in Small States: The Case of Cyprus*, in *Public Organization Review*, 2001, vol. 1, pp. 279-291.

<sup>41</sup> Emendato numerose volte nel corso degli anni e, più nello specifico: nel 1991, 1994, 1995, 2000, 2004, 2011, 2014 e, recentemente, nel 2022.

L'Ombudsman, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, è nominato dal Presidente, sulla base dell'indicazione ricevuta dal Consiglio dei ministri, con il consenso preliminare della Camera dei Rappresentanti (art. 3.1<sup>42</sup>) e ha un mandato che dura sei anni (art. 3.2<sup>43</sup>).

Il 27 marzo 2009 Cipro ha ratificato l'OPCAT e il 28 luglio 2009 ha inviato una nota verbale al Segretariato del SPT in cui designa come NPM il "Commissioner of Administration/Ombudsman".

Nel 2011<sup>44</sup>, la legge istitutiva è stata modificata ed è stato inserito l'art. 5.1(d)<sup>45</sup>, che disciplina specifici poteri dell'Ombudsman con riferimento alle questioni relative ai diritti umani che questo si trova ad affrontare nella sua veste di NPM e di Commissario per la lotta contro la discriminazione. Tali poteri consistono nella possibilità di attivare indagini di propria iniziativa, presentare relazioni e emanare raccomandazioni comprendenti opinioni, suggerimenti e proposte sulla situazione dei diritti umani nella Repubblica, in generale o su questioni specifiche relative ai diritti umani o su qualsiasi altra situazione che costituisca una violazione dei diritti umani. Ai fini dell'espletamento dei poteri sopracitati, l'art. 5.1(d) prevede che l'Ombudsman mantenga i contatti e si consulti con le organizzazioni non governative e con le istituzioni per i diritti umani, con le organizzazioni professionali, con i

---

<sup>42</sup> L'art. 3.1 stabilisce: "For the purposes of the exercise of the functions and of the conduct of the investigations provided by this Law, there shall be appointed by the President, on the recommendation of the Council of Ministers and with the prior consent of the majority of the House of Representatives, a citizen of the Republic of at least thirty five years of age, with a high level of education and experience and with the highest integrity, as Commissioner for Administration".

<sup>43</sup> L'art. 3.2 stabilisce: "The appointment of the Commissioner shall be for a term of six years". L'emendamento del 2022, di cui ancora non è stata pubblicata la traduzione ufficiale, stabilisce che il mandato possa essere rinnovato una volta.

<sup>44</sup> L'art. 4(a) della legge n. 158(I).

<sup>45</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "As regards human rights issues for which he does not already have such powers under and in accordance with other specific laws establishing him as the national body for the prevention of torture and Commissioner for combating discrimination, he shall exercise the powers below for the promotion and protection of human rights, maintenance or expansion of their protection in the Republic and compliance of services with fundamental human rights principles: (i) Examines ex proprio motu and makes reports including views, suggestions and proposals regarding the situation of human rights in the Republic, in general, or specific human rights issues or any situation which constitutes violation of human rights, (ii) makes reports ex proprio motu including views, suggestions and proposals in the case where in the investigation of a complaint for violation of human rights under paragraph (a) of this subsection or in general in the exercise of powers conferred under this Law, ascertains that there is need for views, suggestions or proposals for promotion and protection of human rights, maintenance and expansion of their protection in the Republic and compliance of services with their fundamental principles, (iii) for the purposes of subparagraphs (i) and (ii) hereinabove, has contacts and consultations with non-governmental organizations and human rights institutions, relevant professional organizations and organized groups and other authorities and human rights' Commissioners in the Republic, (iv) attend meetings or other manifestations of states' national human rights institutions, organized from time to time within the framework of the United Nations, the Council of Europe and the European Union and co-operates with the human rights commissioners and other relevant institutions of the United Nations, the Council of Europe and the European Union as well as with organizations for promotion and protection of human rights in other countries".

gruppi organizzati pertinenti e con le altre autorità e i Commissari per i diritti umani nella Repubblica; partecipi alle riunioni o ad altre manifestazioni delle istituzioni nazionali per i diritti umani degli Stati, organizzate nell'ambito delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea; e cooperi con le altre istituzioni competenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, nonché con le organizzazioni per la promozione e la protezione dei diritti umani in altri Paesi.

Interessante è anche l'art. 5.4<sup>46</sup>, introdotto sempre nel 2011, che stabilisce come i pareri, i suggerimenti e le proposte dell'Ombudsman, ai sensi dell'art. 5.1, paragrafo (d), possono avere ad oggetto un ventaglio molto ampio di casi: dalle misure di stampo pratico alle disposizioni legislative.

Tuttavia, è nelle disposizioni della legge di ratifica dell'OPCAT (legge n. 2(III)/2009, artt. 4 ss.) che è contenuta la disciplina di dettaglio che regola funzioni, poteri e attività del *Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights* come NPM.

In primo luogo, l'art. 4.1<sup>47</sup> suggella la designazione, ai sensi dell'art. 3 dell'OPCAT, dell'Ombudsman nazionale come NPM e, in secondo luogo, l'art. 4.2<sup>48</sup> stabilisce che questo debba avere contatti con il SPT e debba trasmettere informazioni al Sottocomitato.

La legge poi, che all'art. 5.1<sup>49</sup> stabilisce che l'Ombudsman può liberamente e regolarmente visitare i luoghi di privazione della libertà personale, disciplina nel dettaglio come avvengono tali visite e prevede che il Commissario possa avere accesso illimitato a tutti i locali dei luoghi di detenzione e abbia il diritto di avere colloqui privati con chiunque ritenga opportuno. Tali colloqui devono avvenire in assenza del personale di custodia e, se necessario, anche con l'ausilio di interpreti (art. 5.4<sup>50</sup>).

---

<sup>46</sup> Il testo dell'art. 5.4 è il seguente: "Views, suggestions and proposals of the Commissioner under paragraph (d) of subsection (1) of this section may concern practical measures and legislative provisions for promotion and protection of human rights, maintenance and expansion of their protection and compliance of services with their fundamental principles".

<sup>47</sup> Il testo dell'art. 4.1 è il seguente: "By this Law the Commissioner shall be designated as the national body of visits as provided in Article 3 of the Optional Protocol, in order to act as prescribed by and in accordance with the provisions of this Law for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment for detainees and persons who may be deprived of their liberty in places of detention and to exercise for this purpose the powers conferred upon him by this Law".

<sup>48</sup> Il testo dell'art. 4.2 è il seguente: "For the purposes of subsection (1) and the Optional Protocol, the Commissioner may have contacts and meetings with the Subcommittee of the Committee against Torture and may forward information thereto".

<sup>49</sup> La parte rilevante dell'art. 5.1 è la seguente: "[...] Commissioner may freely conduct visits regularly to places of detention".

<sup>50</sup> Il testo dell'art. 5.4 è il seguente: "During the conduct of a visit to a place or places of detention pursuant to this section, the Commissioner shall have the right to: (a) access freely to all places, premises and facilities of each place of detention visited and move freely in these places, premises and facilities and (b) examine the treatment of detainees in place or places of detention visited and with a view to strengthening their protection

Vale la pena menzionare che la disposizione dell'articolo 5.2<sup>51</sup> della legge di ratifica dell'OPCAT del 2009, che prevedeva l'invio di una comunicazione scritta alla direzione del centro di detenzione che informasse della visita del NPM, non conforme all'OPCAT, né tantomeno alle raccomandazioni del CPT, è stata eliminata dopo le azioni intraprese dal Commissario. In particolare, il 5 febbraio 2021, la legge di modifica L. 3(III)/2021 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale e la suddetta norma è stata sostituita dalla disposizione secondo cui “the Commissioner may conduct freely, unhinderedly and unexpectedly visits to any detention place or places of his/her choice”<sup>52</sup>.

La legge, poi, prevede che le autorità statali competenti siano tenute a fornire al Commissario tutte le informazioni previste dal Protocollo (art. 6.1<sup>53</sup>) e che, a seguito di ogni visita, il Commissario debba redigere un rapporto (art. 7.3<sup>54</sup>) con le sue conclusioni, le raccomandazioni (art. 7.1<sup>55</sup>) e qualsiasi altro consiglio.

Successivamente, ogni autorità responsabile del luogo di detenzione deve prendere in considerazione il rapporto del Commissario al fine di avere indicazioni circa l'adozione di misure volte a migliorare le condizioni delle persone private della libertà e qualsiasi altra azione che possa essere necessario intraprendere alla luce di quanto evidenziato nel rapporto (art. 7.4<sup>56</sup>). L'autorità competente, inoltre, è tenuta ad instaurare un dialogo e a consultarsi

---

from torture and from other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, visit freely in such place or places of detention any detainee and other person who believes may supply relevant information and have confidential in private interviews with the said detainees as well as with any other person in a separate area outside the visual and hearing range of any member of the Police or staff in such place or places and, where necessary, with the presence of an interpreter”.

<sup>51</sup> L'art. 5.2 recitava: “A visit according to subsection (1) of this section shall be conducted after a written notification of the Commissioner to all the competent for places of detention authorities stating there in that he intends to conduct a visit to places of detention and intends to do so during the period specified in the notification”.

<sup>52</sup> Tali informazioni sono state reperite sul sito web dell'Ombudsman cipriota. Cfr.: [http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page08\\_en/page08\\_en?opendocument](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page08_en/page08_en?opendocument) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>53</sup> Il testo dell'art. 6.1 è il seguente: “Every competent for place of detention authority to which the Commissioner applies in writing, as referred to in paragraphs (a) and (b) of Article 20 of the Optional Protocol in respect of any matter or detainee, is bound to provide promptly and in writing to him all the relevant information accompanied with all relevant data, documents and material”.

<sup>54</sup> La parte rilevante dell'art. 7.3 è: “The recommendations made under this section, are included in a report made by the Commissioner at the end of the visit.”

<sup>55</sup> Il testo dell'art. 7.1 è il seguente: “The Commissioner may, after a visit to a place or places of detention under section 5 of this Law, make recommendations to the competent authority for that place or places of detention with the view to strengthening the protection and improving the treatment and the conditions of the detainees or of a particular detainee or persons who may be deprived of their liberty in the said place or places of detention, and to prevent torture and other degrading treatment or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of such persons”.

<sup>56</sup> Il testo dell'art. 7.4 è il seguente: “Every competent for place of detention authority to which the Commissioner shall submit its report pursuant to this section, shall consider the report in order to have guidance on a probable adoption of measures to strengthen the protection and improvement of the treatment and

con il Commissario e con qualsiasi altra istituzione della Repubblica che possa essere coinvolta nell'attuazione delle raccomandazioni (art. 7.5<sup>57</sup>).

Al Commissario è attribuito anche il potere di formulare raccomandazioni per migliorare la legislazione vigente ed esprimere il proprio parere alla Camera dei Rappresentanti sulle proposte di legge in esame (art. 8<sup>58</sup>).

Il Commissario, in aggiunta, è tenuto a informare il Procuratore generale della Repubblica di Cipro e/o l'Autorità indipendente per le indagini in merito ad accuse e a denunce contro la polizia che abbiano ad oggetto qualsiasi episodio di violazione dei diritti umani segnalato dalle persone detenute (art. 9<sup>59</sup>).

L'art. 12<sup>60</sup> prevede poi che l'Ombudsman presenti al Presidente della Repubblica una relazione annuale sull'esercizio dei suoi poteri, corredata da commenti e suggerimenti.

---

conditions of the detainees or persons who may be deprived of their liberty and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of such persons and for any other actions that may be necessary in the light of the report”.

<sup>57</sup> Il testo dell'art. 7.5 è il seguente: “In case where in a report submitted to a competent authority for a place of detention pursuant to this section recommendations are made to that authority, as prescribed by subsections (1) and (3), the competent authority shall consider the recommendations and shall conduct dialogue and consultations with the Commissioner and any other authority of the Republic which may be involved in the implementation of the recommendations in order to adopt measures for implementation”.

<sup>58</sup> Il testo dell'art. 8 è il seguente: “(1) The Commissioner may, from time to time, or in a report submitted at the end of a visit, pursuant to section 7, submit to the competent for places of detention authorities, existing legislation and observations and suggestions as prescribed by subsection (3) The recommendations made under this section, are (2), with respect to existing legislation or bills laid before the included in a report made by the Commissioner at the end of House of Representatives. (2) Observations and suggestions made by the Commissioner under subsection (1) with respect to existing legislation or bills, with the view, in a practical manner, to strengthening protection and improving the treatment and the conditions of the detainees and persons who may be deprived of their liberty in places of detention and, in a practical manner, to strengthening prevention in the said places from torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. (3) The competent for place of detention authority which receives, pursuant to subsections (1) and (2), comments or suggestions by the Commissioner regarding the existing legislation or bills shall forward these comments or suggestions to the Attorney-General of the Republic in order to determine whether an issue arises that requires legal advice, and in that case to advise the competent authority or any other authority of the Republic accordingly”.

<sup>59</sup> Il testo dell'art. 9 è il seguente: “(1) Subject to the provisions of section 10, Commissioner shall immediately bring to the attention of the Attorney-General of the Republic and the Authority for the Investigation of Allegations and Complaints, any allegations made by the detainees during the interviews pursuant to section 5 against any member of the Police for punishable acts which constitute a violation of human rights, in order to take into consideration the issue in the exercise of their functions. (2) The provisions of subsection (1) shall also apply in respect to allegations for punishable acts which constitute a violation of human rights against persons who are not members of the Police, or which, in any case, are acts which constitute a violation of human rights without being punishable. Provided that in such cases the Commissioner acts as referred to in subsection (1) only as regards the Attorney-General of the Republic. (3) The provisions of this section shall not affect the powers of investigation, according to the procedures provided in the Commissioner for Administration Law, of any complaints about violation of human rights falling within the powers of the commissioner to investigate in his capacity as commissioner for Administration under the said Law”.

<sup>60</sup> Il testo integrale dell'art. 12 è il seguente: “The Commissioner shall submit to the President of the Republic an Annual Report on the exercise of his powers under this Law together with comments and suggestions. (2) The Commissioner shall communicate the above Report to the Council of Ministers, the House of Representatives, and the Attorney-General of the Republic and, then, he all make the report public”.

Tale relazione sarà trasmessa anche al Consiglio dei ministri, alla Camera dei Rappresentanti e al Procuratore Generale della Repubblica e, successivamente, sarà resa pubblica.

Inoltre, il Commissario ha a disposizione il personale dell'amministrazione, ma anche qualsiasi altro personale aggiuntivo necessario per l'adempimento dei suoi doveri. Le qualifiche e le condizioni di servizio dello *staff* del Commissario sono stabilite nei regolamenti approvati dal Ministero del Consiglio e dalla Camera dei Rappresentanti (art. 13.1<sup>61</sup>).

All'interno dell'Ufficio è stata istituita un'unità separata per svolgere le funzioni di NPM e gestire le denunce, denominata "Independent Authority for the Prevention of Torture"<sup>62</sup>.

Il Επίτροπος Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (*Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights*), inoltre, è accreditato come NHRI di *status A* dal 2015<sup>63</sup>.

### 2.3. Croazia

Il *Pučka pravobraniteljica (Ombudsman of the Republic of Croatia)*<sup>64</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, istituito con legge del 25 settembre 1992 (*Ombudsman Act*) e previsto anche all'interno della Costituzione croata.

L'articolo 93 della Costituzione stabilisce che: "An ombudsman, who shall be a commissioner of the Croatian Sabor, shall protect the constitutional and legal rights of citizens in proceedings before government administration and bodies vested with public powers. The ombudsman shall be elected by the Chamber of Deputies for a term of eight years. Conditions for the election and relief of office and the mode of work of the ombudsman man and his deputies shall be regulated by law".

L'Ombudsman, pertanto, secondo quanto previsto dalla Costituzione, è eletto dal Parlamento a maggioranza semplice e ha un mandato, che può essere prorogato, di otto anni.

---

<sup>61</sup> Il testo dell'art. 13.1 è il seguente: "(1) The Commissioner shall, for the purposes of the exercise of the task assigned to him under this Law, have the staff and Office referred to in subsection (1) of section 4 of the Commissioner for Administration Laws, and/or any additional staff of officers whose qualifications and conditions of service are set out in regulations issued by the Commissioner with the approval of the Council of Ministers and laid before the House of Representatives".

<sup>62</sup> Cfr.: <https://www.apt.ch/knowledge-hub/opcat/cyprus> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>63</sup> Per approfondimenti si rimanda alla sezione apposita del sito web istituzionale: [http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page10\\_en/page10\\_en?opendocument](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page10_en/page10_en?opendocument) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>64</sup> Sito web: <https://www.ombudsman.hr/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Croatia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 133-137.

L'Ombudsman, in virtù di quanto stabilito nella legge istitutiva, esercita i suoi poteri in indipendenza e autonomia (art. 7.1<sup>65</sup>) ed è coadiuvato da almeno tre *deputies* ai quali può delegare i propri poteri (art. 12.1<sup>66</sup>).

Il 25 aprile 2005 la Croazia ha ratificato l'OPCAT e l'8 febbraio 2012 ha inviato una nota verbale al Segretariato del SPT in cui designa come NPM l'Ombudsman.

Il 17 febbraio 2011 lo Stato croato ha emanato l'*Act on National Preventive Mechanism for the Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (d'ora in poi *Act on NPM*), che norma nel dettaglio competenza, poteri e attività dell'Ombudsman nella sua veste da NPM.

Degno di nota è l'art. 2<sup>67</sup> dell'*Act on NPM* che, prevedendo che nell'esercizio delle sue funzioni da NPM l'Ombudsman si debba avvalere della collaborazione di associazioni che operino nel campo dei diritti umani, di consulenti esperti e di Ombudsman specializzati<sup>68</sup>, sancisce l'appartenenza di tale NPM all'*Ombudsman plus model*<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> L'art. 7.1 stabilisce che: "The Ombudsman shall perform his/her duties with independence and autonomy. Any form of influence on the Ombudsman's work shall be forbidden".

<sup>66</sup> L'art. 12.1 stabilisce che: "The Ombudsman shall have at least three deputies".

<sup>67</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "Activities of the National Preventive Mechanism shall be performed by the ombudsman. (9) For the purpose of performing the activities of the National Preventive Mechanism, the ombudsman shall collaborate with associations registered for activities that fall within the field of human rights protection, which associations shall be selected by the ombudsman through a public call. (10) For the purpose of performing the activities of the National Preventive Mechanism, the ombudsman shall also engage, when necessary, other independent experts pursuant to Article 18, paragraph 2 of the Optional Protocol. (11) For the purpose of performing the activities of the National Preventive Mechanism, the ombudsman shall collaborate, when necessary, with specialized ombudsmen".

<sup>68</sup> Non è chiaro se il riferimento sia ad Ombudsman specializzati croati come, ad esempio, *l'Ombudsman for the Children* o ad Ombudsman specializzati nell'ambito della privazione della libertà e/o penitenziario di altri Stati, dal momento che la Croazia pare esserne sprovvista a livello regionale e locale.

<sup>69</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 1.2.2.2.

Successivamente, altri articoli stabiliscono procedure di selezione (art. 6<sup>70</sup>) e retribuzione (art. 11<sup>71</sup>) di tali collaboratori esterni e specificano gli obblighi di riservatezza a cui questi sono sottoposti (art. 7<sup>72</sup>).

Importante è anche l'art. 3<sup>73</sup>, che definisce le attività dell'Ombudsman come NPM e, dunque, i suoi principali poteri. Tra questi compaiono i poteri di visita dei luoghi, di raccomandazione “for the purpose of preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”, ma anche di elaborazione di proposte e commenti su proposte di legge, leggi e regolamenti “in order to promote protection of persons deprived of liberty”. È poi previsto l'obbligo di cooperazione con il SPT.

L'art. 5<sup>74</sup>, invece, elenca ed entra nel merito delle facoltà previste per tutte le persone “who participate in the performance of activities of the National Preventive Mechanism”. Tali poteri consistono nella possibilità di effettuare visite senza preavviso a istituzioni e

---

<sup>70</sup> Il testo integrale dell'art. 6 è il seguente: “By virtue of an ordinance, the ombudsman shall stipulate the procedure for the selection of associations registered for operations that fall within the field of human rights protection, referred to in Article 2, paragraph 2 of this Act, as well as the manner of proceeding for their members while performing activities of the National Preventive Mechanism. (7) By virtue of the Ordinance referred to in paragraph 1 of this Article, the ombudsman shall stipulate the selection procedure for independent experts referred to in Article 2, paragraph 3 of this Act, as well as the manner of their proceeding when performing activities of the National Preventive Mechanism”.

<sup>71</sup> Il testo integrale dell'art. 11 è il seguente: “Members of the selected associations registered for operations that fall within the field of human rights protection referred to in Article 2, paragraph 2, who participate in the performance of activities of the National Preventive Mechanism, as well as independent experts referred to in Article 2, paragraph 3 of the Act, shall be entitled to equitable remuneration for the performed activities of the National Preventive Mechanism. 10. The amount of the remuneration referred to in paragraph 1 of this Article shall be determined by the ombudsman by virtue of a special decision”.

<sup>72</sup> Il testo integrale dell'art. 7 è il seguente: “Persons who participate in the performance of activities of the National Preventive Mechanism are obligated to preserve the confidentiality of personal information on persons deprived of liberty, disclosed during performance of the said activities”.

<sup>73</sup> Il testo integrale dell'art. 3 è il seguente: “Activities of the National Preventive Mechanism shall be: visits to premises occupied by or potentially occupied by persons deprived of liberty for the purpose of strengthening their protection against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, offering recommendations to competent authorities and institutions in order to ensure improvement of treatment of persons deprived of liberty as well as the conditions of their accommodation, for the purpose of preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, offering proposals of and comments about laws and other regulations, as well as draft laws and other regulations, in order to promote protection of persons deprived of liberty; cooperation with United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter: Subcommittee on Prevention of Torture), sending information to and organizing meetings with the Subcommittee on Prevention of Torture”.

<sup>74</sup> Il testo integrale dell'art. 5 è il seguente: “Persons who participate in the performance of activities of the National Preventive Mechanism shall have the following powers: – perform unannounced visits to bodies or institutions and inspect premises occupied by persons deprived of liberty, – freely access information about bodies and institutions where persons deprived of liberty are situated, – freely access information on the number of persons deprived of liberty placed in the visited body or institution, – freely access all information about the manner in which persons deprived of liberty are treated, in accordance with the law, – talk to persons deprived of liberty, having chosen such persons themselves and in the absence of the officers working in the body or institution being visited, – talk to other persons that may provide them with necessary information in connection with suspected human rights violation resulting from the treatment received by such people from the body or institution being visited”.

ispezionare i locali occupati da persone private della libertà, accedere liberamente alle informazioni sui luoghi di privazione della libertà personale, nonché sul numero e sul trattamento delle persone collocate nelle istituzioni visitate. Inoltre, per coloro che esercitano la funzione di NPM è prevista la possibilità di conferire con le persone private della libertà, scelte da loro stessi e in assenza dei funzionari che lavorano nell'istituzione visitata, nonché parlare con altre persone che possono fornire loro le informazioni necessarie in relazione a sospette violazioni dei diritti umani derivanti dal trattamento ricevuto da tali persone da parte dell'istituzione visitata.

Al termine della visita è previsto, secondo l'art. 8<sup>75</sup>, che “who participates in the visit referred to in Article 3, subparagraph 1 of this Act, shall prepare a record on the conducted visit and shall deliver it to the ombudsman”.

Sempre in virtù dell'art. 8, sulla base del verbale inviatogli, l'Ombudsman redige una relazione sulla visita effettuata e la consegna all'istituzione visitata e, nel caso in cui vengano accertate alcune irregolarità, anche all'organismo (amministrativo) competente per la supervisione dell'istituzione visitata.

Secondo quanto disposto dallo stesso articolo, qualora venissero accertati casi di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti all'interno di un'istituzione, l'Ombudsman è tenuto ad avvertire debitamente l'istituzione in cui è stata rilevata tale violazione e a fornire le relative raccomandazioni. L'istituzione è obbligata ad adottare misure in risposta all'avvertimento o alle raccomandazioni dell'Ombudsman entro il termine specificato nel rapporto e a notificare senza indugio le misure adottate. Se l'istituzione non agisce in conformità con la richiesta dell'Ombudsman o non agisce in linea con le sue raccomandazioni entro il termine prescritto, l'Ombudsman è tenuto ad informare il Parlamento croato. Il Parlamento croato è inoltre il destinatario del report annuale e pubblico

---

<sup>75</sup> Il testo integrale dell'art. 8 è il seguente: “Person who participates in the visit referred to in Article 3, subparagraph 1 of this Act, shall prepare a record on the conducted visit and shall deliver it to the ombudsman. (8) Based on the record referred to in paragraph 1 of this Article, the ombudsman shall prepare a report on the conducted visit and deliver it to the visited body or institution, and in case certain irregularities are established, also to the body competent for the supervision of the visited body or institution. (9) If instances of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment are established within a body or institution, the ombudsman shall duly warn the body or institution within which such a violation has been detected and provide related recommendations. The body or institution where such a violation has been established is obligated to undertake measures in response to the ombudsman's warning or recommendations within the time limit specified in the report and notify the ombudsman without delay on the undertaken measures. If the body or institution fails to act in accordance with the ombudsman's request or fails to act in line with his recommendations within the prescribed time limit, the ombudsman shall notify the Croatian Parliament thereupon”.

“on the performance of activities of the National Preventive Mechanism” (art. 9<sup>76</sup>), redatto dall'Ombudsman.

Fondamentale è anche l'art. 10<sup>77</sup> che prevede che i fondi per lo svolgimento delle attività del NPM siano stanziati dal bilancio statale e siano registrati in una voce separata all'interno del bilancio dell'Ombudsman.

Nel giugno 2013, all'interno dell'Ufficio dell'Ombudsman è stato istituito un dipartimento specifico che si occupa della ricezione dei reclami da parte delle persone private della libertà e dei compiti del NPM; il dipartimento è presieduto da un *deputy*<sup>78</sup>.

Il *Pučka pravobraniteljica (Ombudsman of the Republic of Croatia)*, inoltre, è accreditato come NHRI di *status A* dal 2008.

## 2.4. Danimarca

Il *Folketingets Ombudsmand (Danish Parliamentary Ombudsman)*<sup>79</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, previsto all'interno della Costituzione danese all'art. 55. L'articolo sancisce: “Statute shall be provided for the appointment by the *Folketing* [Parliament, n.d.A.] of one or two persons, who shall not be Members of the *Folketing*, to control the civil and military administration of the State”.

Pare utile ricordare che l'Ombudsman danese, i cui poteri e azioni sono stati regolati con l'*Ombudsman Act* dell'11 aprile 1954<sup>80</sup>, in funzione dal 1° aprile 1955, è l'archetipo del modello tradizionale/classico di Ombudsman e cioè, come visto nel corso del primo capitolo, il modello di Ombudsman più diffuso al mondo<sup>81</sup>.

L'elezione dell'Ombudsman avviene, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, con votazione a maggioranza semplice del Parlamento (art. 1.1<sup>82</sup>) e la durata del mandato

---

<sup>76</sup> Il testo integrale dell'art. 9 è il seguente: “The ombudsman shall prepare and publish the annual report on the performance of activities of the National Preventive Mechanism. The ombudsman shall submit the report for the previous year to the Croatian Parliament by 1 July of the current year”.

<sup>77</sup> Il testo integrale dell'art. 10 è il seguente: “Funds for the performance of activities of the National Preventive Mechanism shall be allocated from the state budget, recorded under a separate item within the ombudsman's budget”.

<sup>78</sup> Cfr.: <https://www.apc.ch/knowledge-hub/opcat/croatia> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>79</sup> Sito web: <https://en.ombudsmanden.dk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Denmark*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 153-160.

<sup>80</sup> L'*Ombudsman Act* danese è stato emendato diverse volte nel corso del tempo. Più nello specifico, nel 2005 (Consolidated Act N. 556 of 24 June 2005), nel 2009 (Consolidated Act N. 502 of 12 June 2009), nel 2012 (Consolidated Act N. 568 of 18 June 2012) e nel 2013 (Consolidated Act N. 349 of 22 March 2013).

<sup>81</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 6.1.

<sup>82</sup> L'art. 1.1 stabilisce che: “Following each general election and when a vacancy occurs, the *Folketing* (the Danish Parliament) shall elect an Ombudsman”.

dipende dal mandato legislativo del Parlamento che, generalmente, è di quattro anni<sup>83</sup>. Tuttavia, il mandato dell'Ombudsman, come stabilito nell'art. 1.2<sup>84</sup>, non può superare i dieci anni.

L'Ombudsman, inoltre, in virtù di quanto disposto dall'art. 10<sup>85</sup>, è indipendente dal *Folketing* nell'esercizio delle sue funzioni.

Fanno parte del Regno di Danimarca anche la Groenlandia e le Isole Faroe ed entrambi i territori sono dotati di due Ombudsman: la Groenlandia dal 1995<sup>86</sup> e le Isole Faroe dal 2001<sup>87</sup>. L'esistenza di un Ombudsman in ogni territorio del Regno di Danimarca è il segno della pervasiva cultura della difesa civica che caratterizza lo Stato danese.

Si segnala che l'Ombudsman della Groenlandia è stato designato come NPM, come si evince dalla nota verbale inviata al SPT il 16 marzo 2010, in cui il Ministro degli Affari Esteri danese esplicita che il ruolo di NPM di tale Ombudsman è da intendersi solo in relazione agli istituti "covered by Greenland's Home Rule".

In precedenza, e più di preciso il 25 giugno 2004, la Danimarca aveva ratificato l'OPCAT e il 16 ottobre 2007 aveva inviato una nota verbale al Segretariato del SPT in cui designava come NPM l'Ombudsman nazionale. Due anni dopo, il NPM danese ha concluso degli accordi sia con l'Istituto danese per i diritti umani (*Danish Institute for Human Rights*)<sup>88</sup> sia con l'ONG DIGNITY<sup>89</sup>. Tali accordi, che miravano ad avviare una collaborazione formale con le organizzazioni della società civile per rafforzare le attività di monitoraggio dell'Ombudsman, contrassegnano di fatto l'appartenenza del NPM danese all'*Ombudsman plus model*<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. *Ivi*, p. 156.

<sup>84</sup> L'art. 1.2 stabilisce che: "The Ombudsman's total term of office cannot exceed 10 years".

<sup>85</sup> Il testo integrale dell'art. 10 è il seguente: "The Ombudsman shall be independent of the *Folketing* in the discharge of his functions. The *Folketing* shall lay down general rules governing the activities of the Ombudsman".

<sup>86</sup> Sito web: <https://www.ombudsmand.gl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>87</sup> Sito web: <https://www.lum.fo/english> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>88</sup> Sito web: <https://www.humanrights.dk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>89</sup> Sito web: <https://www.dignity.dk/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>90</sup> In relazione alla cooperazione tra Ombudsman, l'Istituto danese per i diritti umani e l'ONG DIGNITY, sul sito web dell'APT si legge: "The Danish NPM has adopted a document of reference that regulates its daily work and cooperation with DIGNITY and the Danish Institute for Human Rights (DIHR): The OPCAT Tasks: General Principles (including the cooperation between the Danish Parliamentary Ombudsman, DIGNITY and the Danish Institute for Human Rights). DIGNITY and the Danish Institute for Human Rights function in an advisory capacity in the implementation of the NPM functions. According to its website, the Parliamentary Ombudsman is committed to include the divergent views of both organisations in the reports following visits. Two bodies were established to facilitate the cooperation between the Ombudsman, DIGNITY and the DIHR, namely: 1) OPCAT Council. The OPCAT Council gathers the management of the three institutions involved in the NPM functions (Parliamentary Ombudsman, DIGNITY and DIHR). Regular meetings are held (every four to six months) to discuss issues of common interest, including guidelines for OPCAT activities, annual

Interessante è il testo, allegato alla nota verbale inviata al SPT, con cui lo Stato danese illustra e commenta i punti salienti contenuti nell'*Ombudsman Act*, che definiscono il ruolo di NPM dell'Ombudsman e che di seguito verranno riportati nella versione ad oggi in vigore (*Ombudsman Act* del 2013<sup>91</sup>) e brevemente commentati.

La sezione 7<sup>92</sup> dell'*Ombudsman Act* aggiornato, infatti, definisce l'ambito di competenza dell'Ombudsman e, tra le altre cose, stabilisce: “The jurisdiction of the Ombudsman shall extend to all parts of the public administration. The jurisdiction of the Ombudsman shall also extend to the conditions of persons deprived of their liberty in private institutions, etc. where they have been placed either in pursuance of a decision made by a public authority, at the recommendation of a public authority, or with the consent or approval of a public authority”.

Le sezioni 17<sup>93</sup> e 18<sup>94</sup> prevedono il potere dell'Ombudsman di effettuare “own-initiative investigations and inspections” in ogni luogo che rientri nella sua giurisdizione. Esempi di luoghi in cui è realizzata la privazione della libertà delle persone reclusi al loro interno sono contenuti nel documento inviato dallo Stato danese al SPT. Tra questi compaiono: le carceri statali (compresi i centri per i richiedenti asilo), i centri di custodia cautelare, i centri adibiti al servizio di libertà vigilata, gli istituti di sicurezza per minori autori di reato, gli ospedali

---

report and joint press releases. Specific tasks of the Council include designing an inspection manual and a structure for the visit reports. 2) OPCAT Working Group. Appointed staff from the three organisations from the OPCAT Working Group, which carry out the NPM functions (both monitoring places of detention and drafting reports and recommendations concerning new legislation). Staff from the Parliamentary Ombudsman acts as secretariat for the OPCAT Working Group tasks and has the overall responsibility for organising the OPCAT activities”. Cfr.: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/denmark> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>91</sup> A seguito delle modifiche introdotte con la legge n. 349 del 22 marzo 2013.

<sup>92</sup> Il testo integrale della sezione 7 è il seguente: “The jurisdiction of the Ombudsman shall extend to all parts of the public administration. The jurisdiction of the Ombudsman shall also extend to the conditions of persons deprived of their liberty in private institutions, etc. where they have been placed either in pursuance of a decision made by a public authority, at the recommendation of a public authority, or with the consent or approval of a public authority. In addition, the Ombudsman’s jurisdiction shall extend to the conditions of children in private institutions, etc. which are responsible for tasks directly related to children. (2) The jurisdiction of the Ombudsman shall not extend to the courts of justice. (3) The Ombudsman shall not consider complaints against boards which in a satisfactory way make decisions on disputes between private parties, even if the board concerned in other contexts is regarded as part of the public administration. (4) If companies, institutions, associations, etc. legally or administratively fully or partly are subject to the rules and principles applicable to the public administration, the Ombudsman may determine that his jurisdiction shall extend to those bodies to the same extent”.

<sup>93</sup> Il testo integrale della sezione 17 è il seguente: “The Ombudsman may take up a matter for investigation on his own initiative. (2) The Ombudsman may undertake general investigations of an authority’s case processing”.

<sup>94</sup> Il testo integrale della sezione 18 è il seguente: “The Ombudsman may inspect any institution or company and any place of employment which fall within the jurisdiction of the Ombudsman. In addition to assessments pursuant to Section 21, and on the basis of universal human and humanitarian considerations, the Ombudsman may in connection with such an investigation assess matters concerning the organisation and operation of an institution or authority and matters concerning the treatment of and activities for users of the institution or authority”.

psichiatriche per autori di reato, le camere di sicurezza della polizia e le case di assistenza sociale.

Secondo la sezione 19<sup>95</sup>, le autorità che rientrano nella giurisdizione dell'Ombudsman hanno l'obbligo di fornirgli le informazioni e di produrre i documenti che egli può richiedere (punto 1) e l'Ombudsman può chiedere a tali autorità anche di rendere dichiarazioni scritte (punto 2). Secondo il punto 5, sempre della sezione 19, inoltre: "If it is deemed necessary, the Ombudsman shall at any time, without a court warrant and upon suitable proof of identity, have access to inspect private institutions, etc. where persons are or may be deprived of their personal liberty, [...]. If necessary, the police shall assist in carrying out the inspection".

Secondo la sezione 22<sup>96</sup>, poi, l'Ombudsman può esprimere critiche, formulare raccomandazioni e dichiarare in altro modo il proprio punto di vista su un caso e, in virtù di quanto stabilito dalla sezione 24<sup>97</sup>, se l'indagine dell'Ombudsman rivela che l'amministrazione pubblica abbia commesso errori o mancanze di grande importanza, questi dovrà riferire la questione al Comitato per le questioni legali e, se dal caso, al Ministro, al Consiglio comunale o al Consiglio regionale interessato.

Nel documento vengono citate anche le sezioni 10<sup>98</sup>, 11<sup>99</sup> e 12<sup>100</sup> dell'*Ombudsman Act* che disciplinano nello specifico la relazione che intercorre tra Ombudsman e Parlamento

---

<sup>95</sup> Il testo integrale della sezione 19 è il seguente: "19. (1) Authorities, etc. which fall within the jurisdiction of the Ombudsman shall be under an obligation to furnish the Ombudsman with such information and to produce such documents, etc. as he may demand. (2) The Ombudsman may demand written statements from authorities, etc. which fall within his jurisdiction. (3) The Ombudsman may subpoena persons to give evidence in court on any matter of importance to his investigations. The procedure is subject to the rules laid down in Chapter 68 of the Administration of Justice Act. (4) The Ombudsman may inspect any place of employment and shall have access to all premises. (5) If it is deemed necessary, the Ombudsman shall at any time, without a court warrant and upon suitable proof of identity, have access to inspect private institutions, etc. where persons are or may be deprived of their personal liberty, cf. section 7(1)(ii), and private institutions, etc. responsible for tasks directly related to children. If necessary, the police shall assist in carrying out the inspection".

<sup>96</sup> Il testo della sezione 22 è il seguente: "22. The Ombudsman may express criticism, make recommendations and otherwise state his views of a case".

<sup>97</sup> Il testo della sezione 24 è il seguente: "If the Ombudsman's investigation of a case reveals that the public administration must be presumed to have committed errors or derelictions of major importance, he shall report the matter to the minister, municipal council or regional council concerned."

<sup>98</sup> Il testo della sezione 10 è il seguente: "The Ombudsman shall be independent of the Folketing in the discharge of his functions. The Folketing shall lay down general rules governing the activities of the Ombudsman".

<sup>99</sup> Il testo della sezione 11 è il seguente: "11. (1) The Ombudsman shall submit an annual report on his work to the Folketing. This report shall be made public. (2) If the Ombudsman gives notice of a case to the Folketing, a Minister, a municipal council or a regional council, cf. Section 24, or if he includes a case in his annual report, the notification or the report shall state what the authority or person concerned cited in defence".

<sup>100</sup> Il testo della sezione 12 è il seguente: "12. If any deficiencies in existing laws or administrative regulations come to the attention of the Ombudsman in particular cases, he shall notify the Folketing and the responsible Minister thereof. In the case of deficiencies in bylaws laid down by a municipal council or a regional council,

(*Folketing*). La sezione decima, come visto, sancisce l'indipendenza dell'Ombudsman dal Parlamento e l'undicesima prevede che ogni anno l'Ombudsman presenti al *Folketing* una relazione che necessariamente verrà resa pubblica (punto 1). Interessante è, ancora, la sezione 12 che prevede che qualora l'Ombudsman dovesse venire a conoscenza dell'esistenza di carenze nelle leggi o nei regolamenti amministrativi esistenti dovrà informare gli organi legislativi competenti.

Come si può notare, dunque, all'interno della legge istitutiva non è stata inserita una disciplina speciale che regoli l'Ombudsman nella sua veste di NPM: l'unica norma specifica in materia pare essere rappresentata dalla sezione 15<sup>101</sup>. La sezione 15, infatti, prevede che i reclami relativi al trattamento delle persone private della libertà personale inoltrati attraverso qualsiasi canale che non sia di tipo giudiziario debbano essere presentati al Consiglio di vigilanza, ai sensi dell'articolo 71, comma 7, della Costituzione<sup>102</sup>. Il Consiglio di vigilanza, creato dal Parlamento, può invocare l'assistenza dell'Ombudsman nell'esame di tali reclami se questi sono presentati contro una persona che rientra nella sua giurisdizione. Pare, dunque, che la procedura relativa alla presentazione di reclami relativi al trattamento delle persone private della libertà sia oggetto di un'operazione di filtraggio ad opera del Consiglio di vigilanza e non sia una procedura diretta nei confronti dell'Ombudsman.

I compiti di NPM dell'Ombudsman sono portati avanti dall' "Ombudsman's Monitoring Division" dell'Ufficio dell'Ombudsman, di concerto con, come anticipato, l'ONG DIGNITY e il *Danish Institute for Human Rights*<sup>103</sup>.

---

the Ombudsman shall notify the municipal or regional council concerned. 2) In the course of his activities, the Ombudsman shall monitor that existing legislation or administrative regulations are consistent with, in particular, Denmark's international obligation to ensure the rights of children, including the UN Convention on the Rights of the Child. If the Ombudsman becomes aware of deficiencies, he shall notify the Folketing and the relevant Minister thereof. In the case of deficiencies in regulations laid down by a municipality or a region, he shall notify the municipal or regional council thereof."

<sup>101</sup> Il testo integrale della sezione 15 è il seguente: "Complaints about the treatment of persons deprived of their personal liberty through any procedure other than the administration of criminal justice shall be referred to the Supervisory Board in accordance with Section 71(7) of the Constitution. The Supervisory Board may invoke the assistance of the Ombudsman in the consideration of such complaints if the latter are made against any person falling within his jurisdiction".

<sup>102</sup> L'art. 71.7 della Costituzione danese recita: "The persons mentioned in subsection (6) shall be under supervision by a board set up by the Folketing, to which board the persons concerned shall be permitted to apply".

<sup>103</sup> Sul punto si segnala l'interessante pubblicazione a cura di tutte e tre le istituzioni/organizzazioni, dal titolo *Manual for monitoring activities*, reperibile al seguente link: [https://en.ombudsmanden.dk/introduction/Monitoring\\_visits/manual\\_for\\_monitoring\\_activities/](https://en.ombudsmanden.dk/introduction/Monitoring_visits/manual_for_monitoring_activities/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Il *Folketingets Ombudsmand (Danish Parliamentary Ombudsman)* non è la *National Human Rights Institution* della Danimarca, che è, invece, dal 2012 il *Danish Institute for Human Rights*<sup>104</sup>, accreditato a partire da quell'anno come NHRI di *status A*.

## 2.5. Estonia

Il *Õiguskantsler (Chancellor of Justice)*<sup>105</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico che è stato previsto per la prima volta all'interno della Costituzione estone del 1938, poi soppresso dall'URSS nel 1940, e reintrodotta con il *Constitutional Act* del 1992<sup>106</sup> (artt. 139-145<sup>107</sup>).

L'articolo 139 della Costituzione del 1992 sancisce che: “The Chancellor of Justice is a public official who scrutinises legislative instruments of the legislative and executive branch of government and of local authorities for conformity with the Constitution and the laws, and who is independent in discharging his or her duties”.

In un primo tempo l'organizzazione dell'istituto era disciplinata dal *Legal Chancellor Activities Organisation Act* del 1993, ma poi fu regolata in maniera più organica con il

---

<sup>104</sup> Sito web: <https://www.humanrights.dk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>105</sup> Sito web: <https://www.oiguskantsler.ee/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Estonia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 161-169.

<sup>106</sup> Per approfondimenti sulla storia dell'istituto si rimanda al sito web istituzionale del *Chancellor of Justice*: <https://www.oiguskantsler.ee/en/history-institution> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>107</sup> Di seguito si riporta il testo integrale del Capitolo XII della Costituzione estone, rubricato “The Chancellor of Justice”: “Article 139 The Chancellor of Justice shall be, in his or her activities, an independent official who shall review the legislation of the legislative and executive powers and of local governments for conformity with the Constitution and the laws. The Chancellor of Justice shall analyze proposals made to him or her concerning the amendment of laws, the passage of new laws, and the activities of state agencies, and, if necessary, shall present a report to the Riigikogu. The Chancellor of Justice shall, in the cases prescribed by Article 76, 85, 101, 138, 153 of the Constitution, make a proposal to the Riigikogu that criminal charges be brought against a member of the Riigikogu, the President of the Republic, a member of the Government of the Republic, the Auditor-General, the Chief Justice of the Supreme Court, or a justice of the Supreme Court. Article 140 The Chancellor of Justice shall be appointed to office by the Riigikogu, on the proposal of the President of the Republic, for a term of seven years. The Chancellor of Justice may be removed from office only by a court judgment. Article 141 The Chancellor of Justice, in directing his or her office, has the same rights which are granted by law to a minister in directing a ministry. The Chancellor of Justice may participate in sessions of the Riigikogu and of the Government of the Republic with the right to speak. Article 142 If the Chancellor of Justice finds that legislation passed by the legislative or executive powers or by a local government is in conflict with the Constitution or a law, he or she shall propose to the body which passed the legislation to bring the legislation into conformity with the Constitution or the law within twenty days. If the legislation is not brought into conformity with the Constitution or the law within twenty days, the Chancellor of Justice shall propose to the Supreme Court to declare the legislation invalid. Article 143 The Chancellor of Justice shall present an annual report to the Riigikogu on the conformity of the legislation passed by the legislative and executive powers and by local governments with the Constitution and the laws. Article 144 The legal status of the Chancellor of Justice and the organization of his or her office shall be provided by law. Article 145 Criminal charges may be brought against the Chancellor of Justice only on the proposal of the President of the Republic, and with the consent of the majority of the membership of the Riigikogu”.

*Chancellor of Justice Act* del 1999<sup>108</sup>, «which gave the Chancellor powers to supervise the executive branch and thus typical functions of an Ombudsman»<sup>109</sup>.

L'Ombudsman, quindi, è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni (art. 139), è nominato dal Presidente a seguito dell'elezione, a maggioranza semplice, del Parlamento, ha un mandato che ha una durata di sette anni (art. 140) ed è, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, dotato di due *deputies* a cui può delegare i propri poteri (art. 37.1<sup>110</sup>).

L'Estonia ha ratificato l'OPCAT il 18 dicembre 2006 e l'8 febbraio 2008 ha inviato una nota verbale indirizzata al Segretariato del SPT in cui designa come NMP il *Chancellor of Justice*. La nota verbale, sulla falsariga della nota inviata dalla Danimarca, non si limita solo a notificare la designazione del Cancelliere come NPM, ma si occupa anche di descrivere nei particolari i tratti tipici dell'Ombudsman nazionale estone nella sua veste di NPM.

Nella nota, infatti, si specifica che il *Chancellor of Justice*, in virtù del *Chancellor of Justice Act*<sup>111</sup>, è il NPM estone (art. 1.7<sup>112</sup>) e ha l'autorità di esercitare la supervisione sui luoghi di detenzione, di formulare raccomandazioni alle autorità allo scopo di migliorare le condizioni di detenzione e di presentare proposte di modifica della legislazione, soprattutto qualora riscontri profili di incostituzionalità (artt. 17<sup>113</sup> e 18<sup>114</sup>).

---

<sup>108</sup> Il *Chancellor of Justice Act* del 1999 è stato oggetto di trentuno emendamenti, il primo è avvenuto nel 2000 e l'ultimo nel 2016.

<sup>109</sup> J. STERN, *Estonia*, in G. KUUSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., p. 162.

<sup>110</sup> Il testo dell'art. 37.1 è il seguente: "On the proposal of the Chancellor of Justice, the Riigikogus shall appoint two advisers to the Chancellor of Justice to the office as Deputy Chancellor of Justice-Advisers. Upon assumption of office, the Deputy Chancellor of Justice-Advisers shall take the oath of office referred to in § 7 of this Act".

<sup>111</sup> Per opera di un emendamento del 2007 [RT I 2007, 11, 52 – entrato in vigore il 18.02.2007] e di un altro del 2016 [RT I, 06.04.2016, 1 – entrato in vigore il 01.05.2016].

<sup>112</sup> Il testo dell'art. 1.7 è il seguente: "The Chancellor of Justice is the national preventive mechanism provided for in Article 3 of the Optional Protocol of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment".

<sup>113</sup> Il testo dell'art. 17 è il seguente: "If the Chancellor of Justice finds that legislation of general application is in full or in part contrary to the Constitution or the law, he or she shall propose to the body which passed the legislation that the legislation or a provision thereof be brought within twenty days into conformity with the Constitution and the law".

<sup>114</sup> Il testo dell'art. 18 è il seguente: "(1) If a body which passed legislation of general application has not brought the legislation or a provision thereof into conformity with the Constitution or the law within 20 days after the date of receipt of a proposal of the Chancellor of Justice, the Chancellor of Justice shall propose to the Supreme Court that the legislation of general application or a provision thereof be repealed. (11) If the Chancellor of Justice finds that a draft Act, except a draft Act to amend the Constitution, or other national issue which is submitted to a referendum is in conflict with the Constitution or that the Riigikogu has significantly violated the established procedure upon passage of the resolution to hold the referendum, he or she shall, within fourteen days as of receipt of the resolution of the Riigikogu, make a proposal to the Supreme Court to repeal the resolution of the Riigikogu concerning the submission of a draft Act or other national issue to a referendum. (2) The procedure for participation of the Chancellor of Justice and his or her rights in the constitutional review proceedings shall be provided by law".

Il Cancelliere, ai sensi dell'art. 27.1<sup>115</sup> ha accesso illimitato ai documenti e ha il diritto di effettuare visite di controllo nelle carceri, nelle unità militari, nelle case di arresto, nei centri di espulsione, nei centri di accoglienza o di registrazione dei richiedenti asilo, negli ospedali psichiatrici, nelle case di cura speciali, nelle scuole per studenti con bisogni speciali, nelle case di cura generali, nelle case per bambini e per giovani o, più in generale, nelle altre istituzioni sottoposte a supervisione (art. 27.2<sup>116</sup>).

La visita di controllo, sempre secondo l'art. 27, punto 2, può essere effettuata senza preavviso e può vedere coinvolti anche esperti e traduttori.

In virtù dell'art. 27.3<sup>117</sup>, inoltre, durante la visita di controllo, l'istituzione sottoposta a supervisione è tenuta a garantire al Cancelliere: 1) l'accesso illimitato alle informazioni necessarie per identificare se l'istituzione aderisce ai principi di osservanza dei diritti e delle libertà fondamentali e ai principi di buona amministrazione; 2) l'accesso illimitato alle informazioni riguardanti le persone che si trovano nell'istituzione sotto sorveglianza, le condizioni e il luogo della loro detenzione; 3) l'accesso alle strutture e al territorio degli istituti sotto sorveglianza e la possibilità di avere colloqui privati con le persone collocate negli istituti sotto sorveglianza e con il personale dell'istituto senza la presenza di altri soggetti.

---

<sup>115</sup> Il testo dell'art. 27.1 è il seguente: "In the course of proceedings in a matter, the Chancellor of Justice shall have unrestricted access to documents, other materials and areas which are in the possession of the agencies under supervision and the parties to conciliation proceedings. Agencies and persons shall enable the Chancellor of Justice unconditional and immediate opportunity to receive all documents and other materials in the possession of the agencies and persons and access to relevant places".

<sup>116</sup> Il testo dell'art. 27.2 è il seguente: "The Chancellor of Justice may pay verification visits to a prison, military unit, house of detention, detention centre, accommodation centre for applicants for international protection, premises of the Police and Border Guard Board where temporary housing is provided for applicants for international protection, psychiatric hospital, special care institution providing twenty-four hour services, school for students with special needs, general institution providing twenty-four hour services outside home, shelter, substitute home and any other agency under supervision. Verification visits may be paid without giving prior notice and specialists, interpreters or translators may be involved in the visits".

<sup>117</sup> Il testo dell'art. 27.3 è il seguente: "During a verification visit the agency under supervision shall ensure the following to the Chancellor of Justice: 1) unrestricted access to the information required in order to verify whether the agency under supervision adheres to the principles of observance of the fundamental rights and freedoms and good administrative practice; 2) unrestricted access to the information concerning the persons staying in the agencies under supervision, their detention conditions and location; 3) access to the buildings and territory of the agency under supervision; 4) possibility to interview each person with restricted rights staying in and staff of the agency under supervision without the presence of other persons".

Secondo l'art. 4<sup>118</sup>, poi, il Cancelliere deve presentare al Parlamento una relazione annuale sulle sue attività, che, come specificato nella nota, deve anche comprendere una relazione delle sue attività come NPM<sup>119</sup>.

Nel settembre 2015, presso l'Ufficio del *Chancellor of justice* è stato istituito un nuovo dipartimento, l' "Inspection Visits Department", al fine di aumentare l'efficienza del lavoro necessario allo svolgimento dei compiti del NPM<sup>120</sup>.

Il *Õiguskantsler (Chancellor of Justice)*, inoltre, è accreditato come NHRI di *status A* dal 2020.

## 2.6. Finlandia

Il *Eduskunnan oikeusasiamies (Parliamentary Ombudsman of Finland)*<sup>121</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, introdotto dalla Costituzione del 1919 che ha sancito il passaggio dalla monarchia alla Repubblica<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Il testo dell'art. 4 è il seguente: "The Chancellor of Justice shall present an annual report to the Riigikogu once a year on the performance of the duties which have been assigned to him or her by this Act".

<sup>119</sup> Nella nota è anche specificato che il rapporto annuale è pubblicato come pubblicazione separata e la rassegna delle attività del *Chancellor of Justice* come NPM è tradotta in lingua inglese.

<sup>120</sup> Cfr. il sito web istituzionale del *Chancellor of Justice*: <https://www.oiguskantsler.ee/en/personnel-0> (ultimo accesso in data 31.12.2023) e il sito web dell'APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/estonia> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>121</sup> Sito web: <https://www.oikeusasiamies.fi/en/ea> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Finland*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 179-188.

<sup>122</sup> La sezione 49 della Costituzione finlandese del 1919 stabiliva: "(1) During a regular parliamentary session a Parliamentary Ombudsman shall be elected to serve for a term of four years at a time. The person elected shall be someone distinguished for his knowledge of the law. The election shall be performed according to the procedure provided for the election of the Speaker of Parliament. The same provisions regarding election procedure and term of office shall apply to the Assistant Parliamentary Ombudsman, who shall be elected to assist the Ombudsman and, if necessary, to attend to his duties, and also to a deputy, who shall attend to the duties of the Assistant Ombudsman when the latter is prevented from doing so. If the Ombudsman dies or resigns from office before the end of his term, Parliament may elect a new Ombudsman for the remainder of the term. (2) Pursuant to the instructions compiled for him by Parliament, the task of the Parliamentary Ombudsman shall be to oversee that the courts of justice and other public authorities as well as public officials in the performance of their duties, the employees of public corporations and other persons performing public functions comply with the law and fulfil their obligations. In the performance of his duties the Parliamentary Ombudsman shall also supervise the implementation of fundamental rights and international human rights. (3) The Parliamentary Ombudsman shall have the same right as the Chancellor of Justice to attend sessions of the Council of State, the courts of law and government agencies, to obtain information from the minutes and records of the Council of State and its Ministries, the courts of law and other authorities, and to prosecute charges or have charges prosecuted for any error or negligence which he finds in the activities under his supervision. If the Council of State or a member thereof, in an official act, proceeds in an unlawful manner, the Parliamentary Ombudsman is empowered to object to this, and he shall at the same time state what is unlawful about the procedure. If the objection is not heeded or if the nature of the matter so demands, the Parliamentary Ombudsman is empowered to report the matter to Parliament. (4) Each year the Ombudsman shall submit a report to Parliament on the course of his official duties and also on the standard of judicial practice and any defects that he has noticed in legislation. (5) If the Ombudsman, in an official act, has proceeded in an unlawful manner, Parliament may order charges to be brought against him".

La Costituzione finlandese, che è stata riformata nelle sue fondamenta l'11 giugno 1999 ed è entrata in vigore nel 2000, cita a più riprese l'Ombudsman<sup>123</sup>.

È del 2002, invece, il *Parliamentary Ombudsman Act* (Act 197/2002), la legge ordinaria con cui è disciplinato l'Ufficio dell'Ombudsman.

L'Ombudsman, secondo quanto disposto dalla sezione 38 della Costituzione, è dotato di due *deputies* a cui può delegare i propri poteri, è eletto dal Parlamento a maggioranza semplice e ha un mandato che dura quattro anni.

In Finlandia l'Ombudsman è competente ad assicurare il rispetto della legalità da parte delle amministrazioni pubbliche, ma anche, si ricorda, dei tribunali e, infatti, come descritto nel corso del primo capitolo, l'Ombudsman finlandese appartiene al *rule of law model*<sup>124</sup>, in quanto dotato di poteri aggiuntivi rispetto ai *soft powers* tipici del modello tradizionale/classico.

L'Ombudsman, tuttavia, non è l'unico organo nazionale a cui è riconosciuto il compito di controllare che le amministrazioni statali agiscano rispettando i principi fissati dalla legge. Da tempi ancora più risalenti, infatti, e cioè dal 1809, quando la Finlandia era sotto il dominio del Regno di Svezia, esiste il *Chancellor of Justice*<sup>125</sup>, che ha un mandato molto simile a

---

<sup>123</sup> La Costituzione finlandese, emendata numerose volte dal 2000 ad oggi, menziona l'Ombudsman in molte sezioni. Le più rilevanti sono la n. 38 e la n. 109, che rispettivamente si occupano di delineare la figura dell'Ombudsman e di stabilire quali sono i suoi doveri. La sezione 38, infatti, stabilisce: "The Parliament appoints for a term of four years a Parliamentary Ombudsman and two Deputy Ombudsmen, who shall have outstanding knowledge of law. A Deputy Ombudsman may have a substitute as provided in more detail by an Act. The provisions on the Ombudsman apply, in so far as appropriate to a Deputy Ombudsman and Deputy Ombudsman's substitute. (802/2007, entry into force 1.10.2007). The Parliament, after having obtained the opinion of the Constitutional Law Committee, may, for extremely weighty reasons, dismiss the Ombudsman before the end of his or her term by a decision supported by at least two thirds of the votes cast". La sezione 109, invece, prevede che: "The Ombudsman shall ensure that the courts of law, the other authorities and civil servants, public employees and other persons, when the latter are performing a public task, obey the law and fulfill their obligations. In the performance of his or her duties, the Ombudsman monitors the implementation of basic rights and liberties and human rights. The Ombudsman submits an annual report to the Parliament on his or her work, including observations on the state of the administration of justice and on any shortcomings in legislation".

<sup>124</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 6.4.

<sup>125</sup> Disciplinato nella sezione 69 della Costituzione, nella sua versione aggiornata, che prevede: "Attached to the Government, there is a Chancellor of Justice and a Deputy Chancellor of Justice, who are appointed by the President of the Republic, and who shall have outstanding knowledge of law. In addition, the President appoints a substitute for the Deputy Chancellor of Justice for a term of office not exceeding five years. When the Deputy Chancellor of Justice is prevented from performing his or her duties, the substitute shall take responsibility for them. The provisions on the Chancellor of Justice apply, in so far as appropriate to the Deputy Chancellor of Justice and the substitute". La sezione 108, invece, delinea quali siano i doveri del Cancelliere e stabilisce: "The Chancellor of Justice shall oversee the lawfulness of the official acts of the Government and the President of the Republic. The Chancellor of Justice shall also ensure that the courts of law, the other authorities and the civil servants, public employees and other persons, when the latter are performing a public task, obey the law and fulfill their obligations. In the performance of his or her duties, the Chancellor of Justice monitors the implementation of basic rights and liberties and human rights. The Chancellor of Justice shall, upon request, provide the President, the Government and the Ministries with information and opinions on legal issues. The

quello dell'Ombudsman, seppur con delle sensibili differenze<sup>126</sup>. La più rilevante differenza è che l'Ombudsman ha una relazione diretta con il Parlamento, il Cancelliere, invece, con il Governo.

Il 1° ottobre 2022 è entrata in vigore una legge che traccia e aggiorna, sulla base dei compiti stabiliti dalla legge e della specializzazione consolidata nella pratica, la ripartizione delle competenze tra Ombudsman e Cancelliere<sup>127</sup>.

In questa sede l'analisi non avrà ad oggetto il *Chancellor of Justice* dal momento che il NPM finlandese è il *Parliamentary Ombudsman* e poiché, ora come in passato<sup>128</sup>, le carceri e gli altri luoghi di privazione della libertà non rientrano espressamente nell'ambito di supervisione del Cancelliere.

La Finlandia, infatti, ha ratificato l'OPCAT l'8 ottobre 2014 e il 28 ottobre dello stesso anno ha inviato una nota verbale all'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani dando notizia dell'avvenuta designazione del *Parliamentary Ombudsman* come NPM.

Nel 2013, con legge n. 495 del 28 giugno, al *Parliamentary Ombudsman Act* del 2002 è stato aggiunto il "capitolo 1.a", rubricato "National Preventive Mechanism (NPM)"<sup>129</sup>.

All'interno di tale capitolo sono contenute le norme che regolano l'azione dell'Ombudsman in qualità di NPM, tra cui emergono: l'obbligo di ispezione dei luoghi di privazione della libertà, nonché il diritto di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, con il personale del luogo di detenzione e con qualsiasi altra persona che possa fornire informazioni pertinenti (sezione 11.b<sup>130</sup>); il potere di accesso alle informazioni,

---

Chancellor of Justice submits an annual report to the Parliament and the Government on his or her activities and observations on how the law has been obeyed".

<sup>126</sup> Sul punto si rimanda a: M. J. V. HIDÉN, *Finland's Defenders of the Law*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, pp. 31-40. Una breve e semplice descrizione del reparto di competenze tra Ombudsman e Cancelliere è contenuta sul sito web istituzionale dell'Ombudsman: <https://www.oikeusiamies.fi/en/the-ombudsman-and-the-chancellor-of-justice-> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>127</sup> Cfr. <https://www.oikeusiamies.fi/en/the-ombudsman-and-the-chancellor-of-justice-> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>128</sup> Il riferimento è all'*Act on Allocation of Duties* (21/12/1990-1224).

<sup>129</sup> Il primo articolo del capitolo dedicato al NPM è la sezione 11.a del *Parliamentary Ombudsman Act*, che stabilisce: "The Ombudsman shall act as the National Preventive Mechanism referred to in Article 3 of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (International Treaty Series)".

<sup>130</sup> Il testo integrale della sezione 11.b è il seguente: "(1) When carrying out his or her duties in capacity of the National Preventive Mechanism, the Ombudsman inspects places where persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence (place of detention). (2) In order to carry out such inspections, the Ombudsman and an official in the Office of the Ombudsman assigned to this task by the Ombudsman have the right of access to all premises and information systems of the place of detention, as well as the right to have confidential discussions with persons having been deprived of their liberty, with the personnel of the place of detention and with any other persons who may supply relevant information".

grazie al quale l'Ombudsman ha il diritto di ricevere dalle autorità che gestiscono i luoghi di detenzione notizie sul numero di persone private della libertà, il numero e l'ubicazione delle strutture, il trattamento delle persone private della libertà e le condizioni in cui versano, nonché l'accesso a qualsiasi altro dato necessario per svolgere i compiti di NPM (11.c<sup>131</sup>). Tali informazioni, in virtù di quanto previsto dalla sezione 11.d<sup>132</sup>, possono essere trasmesse al SPT.

La legge prevede che tali funzioni siano esercitate dall'Ombudsman e da un funzionario dell'Ufficio incaricato dall'Ombudsman che, se del caso, possono avvalersi dell'ausilio di esperti indipendenti (11.g<sup>133</sup>).

Nell'esercizio delle sue funzioni di NPM, il *Parliamentary Ombudsman* può formulare raccomandazioni di supervisione volte a migliorare il trattamento delle persone private della libertà e le condizioni in cui vivono e a prevenire la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (11.e<sup>134</sup>). Sul punto è interessante rilevare che «in Finland, the Ombudsman has traditionally served also as a preventive agency with powers to put out recommendations for the future, which fits together easily with the future-oriented tasks of the NPM»<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Il testo integrale della sezione 11.c è il seguente: "Notwithstanding the secrecy provisions, when carrying out their duties in capacity of the National Preventive Mechanism the Ombudsman and an official in the Office of the Ombudsman assigned to this task by the Ombudsman have the right to receive from authorities and parties maintaining the places of detention information about the number of persons deprived of their liberty, the number and locations of the facilities, the treatment of persons deprived of their liberty and the conditions in which they are kept, as well as any other information necessary in order to carry out the duties of the National Preventive Mechanism".

<sup>132</sup> Il testo integrale della sezione 11.d è il seguente: "In addition to the provisions contained in the Act on the Openness of Government Activities (621/1999) the Ombudsman may, notwithstanding the secrecy provisions, disclose information about persons having been deprived of their liberty, their treatment and the conditions in which they are kept to a Subcommittee referred to in Article 2 of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment".

<sup>133</sup> Il testo integrale della sezione 11.g è il seguente: "(1) When carrying out his or her duties in capacity of the National Preventive Mechanism, the Ombudsman may rely on expert assistance. The Ombudsman may appoint as an expert a person who has given his or her consent to accepting this task and who has particular expertise relevant to the inspection duties of the National Preventive Mechanism. The expert may take part in conducting inspections referred to in Section 11 b, in which case the provisions in the aforementioned section and Section 11 c shall apply to their competence. (2) When the expert is carrying out his or her duties referred to in this Chapter, the provisions on criminal liability for acts in office shall apply. Provisions on liability for damages are contained in the Tort Liability Act (412/1974)".

<sup>134</sup> Il testo integrale della sezione 11.e è il seguente: "When carrying out his or her duties in capacity of the National Preventive Mechanism, the Ombudsman may issue the subjects of supervision recommendations intended to improve the treatment of persons having been deprived of their liberty and the conditions in which they are kept and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment".

<sup>135</sup> T. LAPPI-SEPPALA, L. KOSKENNIEMI, *National and regional instruments in securing the rule of law and human rights in the Nordic prisons*, in *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, n. 1, p. 139.

Interessante è anche la sezione 11.h<sup>136</sup>, che stabilisce come alle persone che hanno fornito informazioni non possano essere inflitte pene o altre sanzioni a causa di quanto da loro comunicato al NPM.

L'Ombudsman svolge i compiti di NPM in aggiunta alle altre funzioni svolte dall'Ufficio e non risulta che sia stata creata un'unità separata dell'Ufficio adibita a tali mansioni<sup>137</sup>.

Si segnala che il *Eduskunnan oikeusasiamies (Parliamentary Ombudsman of Finland)* insieme all'*Human Rights Centre* finlandese<sup>138</sup> e alla sua delegazione sui diritti umani formano la *Finnish National Human Rights Institution*, accreditata, a partire dal 2014, come NHRI di *status A*.

## 2.7. Grecia

Il *Συνήγορος του Πολίτη (Greek Ombudsman)*<sup>139</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico che è stato istituito con la legge n. 2477 del 18 aprile 1997 ed è in funzione dal 1° ottobre 1998.

Successivamente, la figura dell'Ombudsman è stata inserita nella Costituzione greca del 2001 nell'art. 101A<sup>140</sup>, che disciplina genericamente le autorità indipendenti, e nell'art. 103.9, che prevede: “A law defines the issues pertinent to the formation and the jurisdictions of the Greek Ombudsman, which functions as an independent authority”. La legge che oggi regola l'istituto è la n. 3094 del 2003, insieme al decreto Presidenziale n. 273.

L'Ombudsman, secondo la legge del 2003, è coadiuvato da cinque *deputies* (art.1.2<sup>141</sup>), ognuno dei quali è a capo di un Dipartimento, ed è nominato, secondo quanto previsto

<sup>136</sup> Il testo integrale della sezione 11.h è il seguente: “No punishment or other sanctions may be imposed on persons having provided information to the National Preventive Mechanism for having communicated this information”.

<sup>137</sup> Cfr. sito web dell'APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/finland> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>138</sup> Sito web: <https://www.humanrightscentre.fi/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>139</sup> Sito web: <https://www.synigoros.gr/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Greece*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 215-220.

<sup>140</sup> Il cui testo è il seguente: “1. Wherever the Constitution envisages the establishment and operation of an independent authority, its members are appointed for a specified period of duty and are abided by personal and operational independence, as the law provides. 2. A law provides for issues pertinent to the selection and the service status of the scientific and the rest of the personnel of the public service, which is appointed in order to support the operation of each independent authority. The individuals employed in independent authorities should possess the correspondent qualities, as the law provides. Their selection is made according to the ruling of the Board of Parliament Chairmen, with unanimity if possible, or whatsoever, with the increased plebiscite of four-fifths of its members. A Parliament Regulation provides for issues regarding the selection procedure. 3. The Parliament Regulation regulates the issues regarding the relation between the Parliament and the independent authorities as well as the parliamentary control mode”.

<sup>141</sup> L'art. 1.2 stabilisce che: “The Ombudsman is assisted by five Deputy Ombudsmen, one of whom shall be appointed as Deputy Ombudsman for children. As Deputy Ombudsmen are selected individuals of recognized

dall'art.101A.2 della Costituzione, all'unanimità o con una maggioranza di quattro quinti dal Consiglio del Parlamento. L'Ombudsman, dotato di un'indipendenza personale e operativa (art. 101A.1 Cost.), ha un mandato che dura quattro anni<sup>142</sup>.

L'11 febbraio 2014 la Grecia ha ratificato l'OPCAT e con la nota verbale del 28 marzo dello stesso anno indirizzata all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU ha comunicato che il NPM designato è l'Ombudsman.

La legge con cui è stato ratificato l'OPCAT è la stessa che disciplina i poteri dell'Ombudsman in qualità di NPM ed è la legge n. 4228 del 2014<sup>143</sup>, che all'art. 2 indica l'Ombudsman come NPM e all'art. 4 prevede il potere di visita in tutte le strutture di detenzione, pubbliche o private, con o senza preavviso alle autorità competenti. Tali strutture sono le carceri, le celle delle stazioni di polizia, gli istituti psichiatrici, i luoghi di detenzione amministrativa di cittadini di Paesi terzi e gli istituti di assistenza sociale.

Come si legge nel report annuale sull'attività del NPM greco del 2016, in linea con le pratiche internazionali, le visite possono essere effettuate in giorni non lavorativi e anche di notte. Le ispezioni del NPM prevedono la raccolta di dati con tutti i mezzi disponibili, quali, indicativamente, le visite in tutte le aree delle strutture di detenzione, i colloqui con tutte le persone che si trovano all'interno delle strutture e anche le fotografie<sup>144</sup>.

Inoltre, in base alla competenza generale dell'articolo 103, paragrafo 9, della Costituzione greca e della legge n. 3094/2003, l'Ombudsman ha accesso a tutti i fascicoli, documenti, dati o archivi<sup>145</sup>.

In merito al potere ispettivo dell'Ombudsman, il riferimento è anche all'art. 4.5, comma 1,<sup>146</sup> della legge del 2003 che, tra le altre cose, prevede che l'istituzione, nella fase delle

---

standing, with superior scientific qualifications and enjoying broad social acceptance. The Ombudsman and the Deputy Ombudsmen are not held responsible, prosecuted or subjected to inquiry for any opinion expressed or act committed in the discharge of their duties. Prosecution is permissible only following an accusation for slander, libel or violation of confidentiality”.

<sup>142</sup> Cfr. B. KOFLER, op. cit., pp. 217.

<sup>143</sup> Si segnala che non è stato possibile reperire il testo integrale della legge n. 4228/2014 in lingua inglese. L'unica versione del testo normativo rinvenuta è in lingua greca, ma si segnala che, anche a seguito di una trasformazione del testo attraverso un programma di *Optical Character Recognition* (OCR), non è stato possibile tradurla. In mancanza della possibilità di consultare la legge nella versione in lingua inglese, pertanto, le informazioni contenute nel testo sono state estrapolate da: THE GREEK OMBUDSMAN, *National Preventive Mechanism against torture and ill-treatment – Annual special report 2016*, 2016, p. 8.

<sup>144</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>145</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>146</sup> Di cui si riporta di seguito il testo: “The Ombudsman may, during the investigation of cases, request the assistance of the Public Administration’s Body of Investigators-Inspectors or other auditing bodies of the Administration. The Ombudsman may request public services to provide him with any information, document or other evidence relating to the case, and may examine individuals, conduct on-site investigations and order an expert’s report. During the examination of documents and other evidence, which are at the disposal of public

indagini, possa richiedere l'assistenza del *Public Administration's Body of Investigators-Inspectors* o di altri organi di controllo della pubblica amministrazione.

Sul punto si segnala l'esistenza del *Body for the Inspection and Control of Custodial Institutions* che opera alle dipendenze del Segretario Generale Politica Criminale del Ministero della Giustizia, della Trasparenza e dei Diritti Umani<sup>147</sup> e supervisiona internamente il settore penitenziario.

Rilevante è anche l'art. 6<sup>148</sup> della legge del 2003 che disciplina il potere di raccomandazione dell'Ombudsman e che, per interpretazione estensiva, si ritiene possa essere applicato anche nei casi in cui l'Ombudsman operi come NPM e che prevede che, al termine di ogni indagine, se la natura del caso lo richiede, l'Ombudsman debba redigere una relazione sulle risultanze da comunicare al Ministro e alle autorità competenti e si debba adoperare in tutti i modi più opportuni per risolvere il problema del cittadino.

Sempre l'art. 6 prevede che l'Ombudsman possa fissare un termine entro il quale le P.A. hanno l'obbligo di informarlo sulle azioni intraprese in attuazione delle sue raccomandazioni o delle ragioni per cui non possono adempierle. L'Ombudsman può rendere pubblico il rifiuto di accettare le sue raccomandazioni, se ritiene che non sia sufficientemente giustificato.

Con riferimento, invece, all'organizzazione dell'Ufficio dell'Ombudsman, l'ambito relativo alle funzioni di NPM è stato assegnato al Dipartimento dei diritti umani, di cui è responsabile un *deputy*<sup>149</sup>. La scelta operata è stata dunque quella di non creare una nuova

---

authorities, the fact that they have been classified as secret may not be invoked, unless they concern issues of national defense, state security and the country's international relations. All public services have an obligation to facilitate the investigation in every possible way. Non-cooperation with an investigation by a public service shall make the object of a special report from the Ombudsman to the competent Minister”.

<sup>147</sup> Cfr. M. ARANDA, *National monitoring bodies of prison conditions and the European standards*, Antigone Edizioni, Roma, 2015, p. 8.

<sup>148</sup> Il testo integrale dell'art. 6 è il seguente: “On completion of the investigation, if required by the nature of the case, the Ombudsman shall draw up a report on the findings, to be communicated to the relevant Minister and authorities, and shall mediate in every expedient way to resolve the citizen's problem. In his recommendations to public services, the Ombudsman may set a time-limit within which the services have an obligation to inform him of the actions taken in implementation of his recommendations or of the reasons for which they cannot accept them. The Ombudsman may make public the refusal to accept his recommendations, if he considers that this is not sufficiently justified”.

<sup>149</sup> L'art. 2 del decreto presidenziale n. 273 descrive la composizione dell'Ufficio e prevede quanto segue: “1. The work of the Authority is organised in the following four departments: a) Department of Human Rights, b) Department of Health and Social Welfare, (social policy, health, insurance, welfare of children, elderly and people with special needs), c) Department of the Quality of Life (environment, urban planning, land use, public works, culture), d) the Department of State-Citizen Relations (information and communication, quality of services provided, mal-administration in Organizations of Local Administration and public utility companies, transportation, communication, work, industry, energy, taxation, customs, financial issues, trade and state provisions, agriculture and agricultural policy, education). The responsibility for the work of each department is entrusted to a Deputy Ombudsman. The senior investigators and the junior investigators are posted in the

sezione apposita dedicata alle funzioni di NPM, ma di attribuire la competenza ad uno dei quattro Dipartimenti già esistenti nell'organigramma dell'Ufficio.

L'Ombudsman greco pubblica un rapporto annuale specifico sul NPM, che fornisce una panoramica delle attività svolte dall'istituzione come NPM<sup>150</sup>.

Si segnala che il *Συνήγορος του Πολίτη* (*Greek Ombudsman*) non è la *National Human Rights Institution* della Grecia, che è invece, dal 2016, l'*Hellenic Republic National Commission for Human Rights*<sup>151</sup>, accreditata a partire da quell'anno come NHRI di *status* A.

## 2.8. Lettonia

Il *Latvijas Republikas Tiesībsargs* (*Ombudsman of the Republic of Latvia*)<sup>152</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, introdotto con la legge del 6 aprile 2006<sup>153</sup> (*Ombudsman Law*), in funzione dal mese di marzo 2007.

L'Ombudsman non è inserito all'interno della Costituzione ed ha sostituito il *Latvian National Human Rights Office* istituito nel 1996<sup>154</sup>.

L'Ombudsman, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, è un'istituzione indipendente (art. 4.1<sup>155</sup>), eletta da non meno di dieci membri del Parlamento (art. 5.1<sup>156</sup>),

---

four departments by the Ombudsman. Each department undertakes to investigate cases falling under its jurisdiction. The departments cooperate between them when a case falls under the jurisdiction of more than one department”.

<sup>150</sup> Cfr. sito web: <https://www.synigoros.gr/el/category/ekdoseis-ek8eseis/post/e8nikos-mhxanismos-prolphshs-twn-basanisthriwn-and-ths-kakometaxeirishs:-ethsia-eidikh-ek8esh-2020-2021> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>151</sup> Sito web: <https://www.nchr.gr/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>152</sup> Sito web: <https://www.tiesibsargs.lv/en/homepage/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Latvia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 269-275.

<sup>153</sup> Emendata numerose volte negli anni: nel 2008, 2009, 2011, 2014 e, da ultimo, nel 2021.

<sup>154</sup> Cfr. *Ivi*, p. 270.

<sup>155</sup> L'art. 4.1 stabilisce che: “The Ombudsman shall be independent in his or her activities and shall be governed exclusively by the law. No one has the right to influence the Ombudsman in the performance of his or her functions and tasks”.

<sup>156</sup> L'art. 5.1 stabilisce che: “The Ombudsman shall be approved in the office by the Saeima pursuant to the proposal of not less than ten members of the Saeima. The following documents signed by the candidate nominated for the office of the Ombudsman shall be appended to the submission regarding a candidate for the office of the Ombudsman: consent to apply for the office of the Ombudsman and proposals regarding the solution necessary in the field of human rights and good administration. Prior to the sitting of the Saeima during which the Ombudsman will be approved in office, the candidates nominated for the office of the Ombudsman shall be heard at the Human Rights and Public Affairs Committee of the Saeima”.

con un mandato che dura cinque anni (art. 7.2<sup>157</sup>) e dotata di un *deputy* a cui può delegare i propri poteri (art. 16<sup>158</sup>).

Il caso della Lettonia è un caso atipico perché, sebbene tale Stato abbia ratificato l'OPCAT il 10 dicembre 2021 – entrato poi in vigore il 9 gennaio 2022 – nel 2017 una decisione governativa aveva già affidato all'Ombudsman nazionale la funzione di meccanismo preventivo. In questo modo, indipendentemente dall'avvenuta ratifica dell'OPCAT, la Lettonia aveva già posto le basi per l'istituzione del NPM previsto dal Protocollo. Il 1° marzo 2018, infatti, presso l'Ufficio dell'Ombudsman è stata istituita la "Prevention Division", il cui compito principale è quello di effettuare visite regolari nei luoghi in cui le persone sono o possono essere private della libertà personale<sup>159</sup>.

La decisione del governo lettone può essere letta alla luce di due motivazioni principali. La prima è quella per cui sin dall'inizio il mandato dell'Ombudsman nazionale si estendeva ai luoghi di privazione della libertà e alla tutela dei diritti delle persone al loro interno. Infatti, come si legge sul sito web dell'istituzione: «from the very beginning, the Office's staff has been conducting visits to institutions closed to the general public»<sup>160</sup> e già nel 2007 «“a lot of applications” were also received from penal institutions claiming violation of the prohibition of torture and inhuman and degrading treatment»<sup>161</sup>. Tra le *areas of practice* dell'organo di garanzia, infatti, compariva già la sezione "Rights of Prisoners"<sup>162</sup>. In quest'ottica, dunque, il Governo con la decisione del 2017 non ha fatto altro che riconoscere sul piano formale una competenza che era già acquisita.

La seconda motivazione si pensa sia invece di stampo squisitamente politico: riconoscere anzitempo il carattere di NPM del *Latvijas Republikas Tiesībsargs* ha rappresentato un

---

<sup>157</sup> L'art. 7.2 stabilisce che: "The term of office of the Ombudsman shall be five years from the day when he or she gives the oath (solemn vow) in accordance with Section 6 of this Law".

<sup>158</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "(1) The Ombudsman shall appoint the Deputy Ombudsman. (2) During the absence of the Ombudsman, his or her functions and tasks shall be performed by the Deputy Ombudsman who during this period of time shall have the same powers as the Ombudsman has. (3) The Deputy Ombudsman shall perform the duties, functions and tasks of the Ombudsman in cases provided for by Sections 8 and 9 of this Law until the Saeima approves an ombudsman in the office or the criminal proceedings against the Ombudsman are terminated, or a court judgement of the acquittal of the Ombudsman comes into effect".

<sup>159</sup> Cfr. sito web dell'APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/latvia> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>160</sup> Tale affermazione è riportata sul sito web dell'istituzione: <https://www.tiesibsargs.lv/en/areas-of-practice/what-is-national-preventive-mechanism/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>161</sup> J. STERN, *Latvia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., p. 274.

<sup>162</sup> Cfr. <https://www.tiesibsargs.lv/en/theme/rights-of-prisoners/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

importante impulso al lungo percorso interno di ratifica dell'OPCAT, durato circa dieci anni<sup>163</sup>.

Come riportato nella nota verbale del 18 novembre 2022, indirizzata all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU, è solo con la legge del 11 novembre 2021 che la Lettonia ha ratificato l'OPCAT e, nella terza sezione della stessa legge, ha designato l'Ombudsman come NPM. Nella nota si legge, infatti: «head of the NPM is the Ombudsman, and most of the work is concentrated in the Prevention Unit of the Ombudsman's Office».

Alla luce di tale innovazione legislativa, ad oggi non pare che l'*Ombudsman Law* del 2006 sia stata modificata con l'introduzione di norme specifiche dedicate al ruolo di NPM. Si presume che la normativa di dettaglio debba essere ancora oggetto dell'attenzione del legislatore o che la normativa vigente possa essere applicata, per interpretazione estensiva, anche all'Ombudsman nella sua veste di NPM.

Restano fermi, infatti, i poteri generici dell'Ombudsman disciplinati dall'art. 13<sup>164</sup> della legge istitutiva, tra cui compaiono il libero accesso ai documenti e ai luoghi (art. 13.1 e .2), la possibilità di avviare indagini di propria iniziativa (art. 13.6) e, in alcuni casi specifici, la facoltà di presentare un'istanza per l'avvio di un procedimento presso la Corte costituzionale se l'istituzione che ha emanato l'atto controverso non ha posto rimedio alle carenze riscontrate entro il termine stabilito dall'Ombudsman (art. 13.8).

L'unico potere dell'Ombudsman disciplinato dall'art. 13 che si riferisce nello specifico all'ambito penitenziario/privativo della libertà è quello previsto all'art. 13.3 secondo cui, in

---

<sup>163</sup> Sul punto si rimanda alla ricostruzione dei diversi passaggi contenuta sul sito web dell'Ombudsman: <https://www.tiesibsargs.lv/en/areas-of-practice/what-is-national-preventive-mechanism/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>164</sup> Il testo integrale dell'art. 13 è il seguente: "In the performance of the functions and tasks specified by this Law, the Ombudsman has the right: 1) to request and receive free of charge from an institution the documents necessary for a verification procedure (administrative acts, procedural decisions, letters), explanations and other information; 2) to visit institutions in order to obtain the information necessary for a verification procedure; 3) at any time and without a special permit to visit closed-type institutions, to move freely within the territory of the institutions, to visit all premises and to meet in private the persons held in closed-type institutions; 4) to hear the opinion of a child without the presence of his or her parents, guardians, employees of educational or child care and instructional institutions, if the child so wishes; 5) to request documents, explanations and other information from any private individual regarding the issues of fundamental importance in a verification procedure; 6) to initiate a verification procedure on his or her own initiative; 7) to request and receive opinions of specialists in a verification procedure; 8) to submit an application regarding the initiation of proceedings in the Constitutional Court if an institution that has issued the disputable act has not rectified the established deficiencies within the time limit stipulated by the Ombudsman; 9) upon termination of a verification procedure and establishment of a violation, to defend the rights and interests of a private individual in court if that is necessary in the public interest; 10) upon termination of a verification procedure and establishment of a violation, to apply to a court in such civil cases where the nature of the action is related to a violation of the prohibition of differential treatment; 11) on the basis of the materials at his or her disposal, to consult other competent institutions in order to decide the issue regarding the initiation of proceedings; 12) to participate in the Cabinet meetings in the capacity of an advisor".

qualsiasi momento e senza un permesso speciale, l'Ombudsman può visitare gli istituti di tipo chiuso, muoversi liberamente all'interno degli istituti, visitare tutti i locali e incontrare in privato le persone detenute al loro interno.

Si rinvencono tracce del potere di raccomandazione dell'Ombudsman nei commi 3 e 4 dell'art. 25, che rispettivamente stabiliscono: “the opinion of the Ombudsman may contain a recommendation regarding the rectification of the established violation, and also, where necessary, other recommendations” e: “the opinion shall be of recommendatory nature”.

L'Ombudsman deve, poi, ai sensi dell'art. 15<sup>165</sup>, una volta all'anno, far pervenire al Parlamento e al Presidente della Repubblica un rapporto scritto sulle sue attività. Al Parlamento e al Presidente della Repubblica, inoltre, l'Ombudsman è tenuto ad inviare delle relazioni su questioni specifiche che possono essere inoltrate anche ad altre istituzioni dell'amministrazione statale, nonché alle organizzazioni internazionali interessate.

Il *Latvijas Republikas Tiesībsargs (Ombudsman of the Republic of Latvia)* è, inoltre, accreditato come NHRI di *status A* dal 2015.

## 2.9. Lussemburgo

Il *Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (Mediator of the Grand Duchy of Luxembourg)*<sup>166</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, introdotto con la legge del 22 agosto 2003 e operativo da maggio 2004. La legge istitutiva recita all'art. 1.1: “Il est institué un médiateur, rattaché à la Chambre des députés. Celui-ci ne reçoit, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité”.

L'Ombudsman, indipendente in quanto non riceve istruzioni da alcuna autorità, è nominato dal Gran Duca a seguito dell'elezione della Camera dei deputati, che avviene a scrutinio segreto e a maggioranza semplice dei votanti (art. 9.1<sup>167</sup>), e ha un mandato che dura otto anni, senza possibilità di rinnovo (art. 9.2<sup>168</sup>)

---

<sup>165</sup> Il testo integrale dell'art. 15 è il seguente: “(1) The Ombudsman shall, once a year, provide the Saeima and the President with a written report regarding the activities of the Ombudsman's Office. (2) The Ombudsman has the right to provide the Saeima, its commissions, the President, the Cabinet, the State administration institutions and international organisations with reports in respect of specific issues”.

<sup>166</sup> Sito web: <https://www.ombudsman.lu/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Luxembourg*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 291-296.

<sup>167</sup> L'art. 9.1 stabilisce che: “Le Grand-Duc nomme à la fonction de médiateur la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés. La désignation par la Chambre des députés se fait à la majorité des députés présents, le vote par procuration n'étant pas admis”.

<sup>168</sup> L'art. 9.2 stabilisce che: “Le médiateur est nommé pour une durée de huit ans non renouvelable”.

L'Ombudsman, che non era stato originariamente incluso all'interno della Costituzione del Gran Ducato, a seguito dell'importante riforma costituzionale del 2022 è stato inserito all'art. 83 della Costituzione, entrata in vigore il 1° luglio 2023. L'art. 83 stabilisce: "L'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 71, alinéa 3. Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi".

Il Gran Ducato di Lussemburgo ha ratificato l'OPCAT con la legge dell'11 aprile 2010 (art. 1<sup>169</sup>), la stessa con la quale ha designato l'Ombudsman come NPM (art. 2<sup>170</sup>). La designazione del *Médiateur* a NPM è stata poi comunicata all'Alto Commissariato per i diritti umani con una nota verbale del 12 gennaio 2012.

I tratti tipici del *Médiateur*, nella sua veste di NPM, delineati dalla legge del 2010, saranno riportati e analizzati di seguito.

La legge prevede che il Mediatore sia il responsabile del controllo esterno dei luoghi in cui le persone sono private della libertà (art. 3<sup>171</sup>) e che eserciti tale controllo attraverso una supervisione che viene effettuata, in particolare, mediante le visite *in loco*, le cui date e procedure sono liberamente stabilite dal Mediatore (art. 4.1<sup>172</sup>).

Tuttavia, sempre l'art. 4.1, prevede che, prima di ogni visita, il Mediatore debba informare le autorità responsabili del luogo di detenzione e che, solo qualora circostanze particolari lo richiedano, possa decidere di effettuare una visita senza preavviso.

Inoltre, è previsto che le autorità, nel caso in cui sussistano gravi motivi di sicurezza pubblica, catastrofi naturali o gravi disordini nel luogo in cui deve svolgersi la visita, possano comunicare al Mediatore le loro obiezioni al momento della richiesta e proporre il rinvio della visita: spetterà al Mediatore decidere se rinviarla o meno (art. 4.5<sup>173</sup>).

---

<sup>169</sup> Il testo integrale dell'art. 1 è il seguente: "Est approuvé le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002, dénommé ci-après «le Protocole»".

<sup>170</sup> Il testo integrale dell'art. 2 è il seguente: "Le médiateur est désigné comme mécanisme national de prévention au sens de l'article 3 du Protocole".

<sup>171</sup> Il testo integrale dell'art. 3 è il seguente: "Dans le cadre de ses compétences prévues à l'article 2, le médiateur a pour mission d'assurer le contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté. En cette qualité, il lui appartient de contrôler et d'évaluer, sur le territoire national, ces mêmes lieux".

<sup>172</sup> L'art. 4.1 stabilisce: "Le contrôle visé à l'article 3 est exercé notamment par des visites sur place dont les dates et modalités sont librement fixées par le médiateur. Avant toute visite, le médiateur informe les autorités responsables du lieu de détention. Toutefois, il peut décider de procéder à une visite sans préavis lorsque des circonstances particulières l'exigent".

<sup>173</sup> L'art. 4.5 stabilisce che: "Pour des motifs graves liés à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans l'établissement où la visite doit avoir lieu, les autorités peuvent faire connaître au

È necessario notare come tali previsioni si distinguano dalle normative nazionali in tema di NPM finora passate in rassegna e apprestino una tutela maggiore nei confronti delle amministrazioni interessate dai controlli in quanto, di fatto, trasformano in eccezionali le visite non annunciate del Mediatore che, invece, costituiscono l'ordinaria modalità di espletamento del monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà ad opera dei NPMs.

Resta ferma la possibilità per il Mediatore, nel corso delle sue visite, di scegliere le persone che desidera incontrare e di intervistare in via confidenziale qualsiasi persona privata della libertà e qualsiasi soggetto in grado di fornire informazioni rilevanti per lo svolgimento del suo compito (art. 4.2<sup>174</sup>).

Sempre in virtù di quanto stabilito all'art. 4.2, il Mediatore ha poi libero accesso a tutte le attrezzature e alle strutture dei luoghi di detenzione, e nelle sue visite può essere accompagnato da esperti la cui presenza ritiene utile per lo svolgimento del suo compito (art. 4.3<sup>175</sup>).

L'art. 4.4<sup>176</sup> specifica, invece, quali sono le informazioni che il Mediatore ha il diritto di acquisire; esse riguardano: il numero di luoghi di privazione della libertà e la loro ubicazione, il numero di persone private della libertà, nonché il trattamento di queste persone e le loro condizioni di detenzione.

In virtù dell'art. 5<sup>177</sup>, poi, il Mediatore può richiedere, per iscritto o oralmente, all'amministrazione oggetto dell'indagine tutte le informazioni che ritiene necessarie. L'amministrazione interessata è tenuta a presentare tutti i documenti richiesti entro il termine stabilito dal Mediatore e i membri del Governo e tutte le altre autorità pubbliche devono facilitare il suo compito, autorizzando tutte le persone sotto la loro autorità a rispondere alle

---

médiateur leurs objections à la visite au moment où celle-ci est demandée et proposer son report. Il appartient au médiateur de décider du report de cette visite”.

<sup>174</sup> L'art. 4.2 stabilisce che: “Dans le cadre de ses visites, le médiateur peut choisir librement les personnes qu'il veut rencontrer et il peut s'entretenir confidentiellement avec toute personne privée de liberté ainsi qu'avec toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'exercice de sa mission. Le médiateur a libre accès à tous les équipements et installations des lieux de détention”.

<sup>175</sup> L'art. 4.3 stabilisce che: “Le médiateur peut se faire accompagner dans ses visites des lieux de détention par des experts dont il juge la présence utile pour l'exercice de sa mission”.

<sup>176</sup> L'art. 4.4 stabilisce che: “Les renseignements demandés dans le cadre de la mission définie à l'article 3 concernent le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention, le nombre de lieux de détention et leur emplacement ainsi que le traitement de ces personnes et leurs conditions de détention”.

<sup>177</sup> Il testo integrale dell'art. 5 è il seguente: “Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par l'enquête, tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers réclamés. Les membres du Gouvernement et toutes autres autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser tous les intervenants placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut pas lui être opposé”.

sue domande, in quanto la natura segreta o riservata dei documenti richiesti non può essere invocata contro di lui.

Sarà cura del Mediatore, inoltre, assicurarsi che nei documenti redatti sotto la sua autorità o nelle sue comunicazioni non sia possibile identificare le persone il cui nome gli è stato rivelato (art. 6<sup>178</sup>).

Secondo l'art. 7<sup>179</sup>, infine, il Mediatore può redigere una relazione contenente le sue conclusioni al termine di ogni ispezione effettuata nell'ambito della sua missione e deve pubblicare una relazione annuale. Tali relazioni sono comunicate alle autorità competenti, che possono presentare le loro osservazioni per iscritto. Nelle sue relazioni, il Mediatore può esprimere pareri, formulare raccomandazioni e presentare proposte, come previsto dall'articolo 19 dell'OPCAT.

In seguito alla sua designazione come NPM, l'Ufficio del Mediatore ha istituito una nuova unità al suo interno per svolgere il mandato di NPM, chiamata "Service du contrôle externe des lieux privés de liberté"<sup>180</sup>.

Si segnala che la *National Human Rights Institution* del Lussemburgo è la *Commission consultative des droits de l'Homme*<sup>181</sup>, accreditata come NHRI di *status A* dal 2000.

## 2.10. Polonia

Il *Rzecznik Praw Obywatelskich (Commissioner for Human Rights)*<sup>182</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico introdotto con la legge del 15 luglio 1987 (*Act on the Commissioner for Human Rights*). L'istituzione è menzionata all'interno della Costituzione polacca del 1989 ed è nata, quindi, quando ancora la Polonia era sotto il dominio dell'URSS.

Nella versione ad oggi in vigore della Costituzione, e cioè nel testo promulgato il 2 aprile 1997, l'Ombudsman è citato all'art. 80, che prevede: "In accordance with principles specified by statute, everyone shall have the right to apply to the Commissioner for Citizens'

---

<sup>178</sup> Il testo integrale dell'art. 6 è il seguente: "En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, le médiateur veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis sous son autorité ou dans ses communications".

<sup>179</sup> Il testo integrale dell'art. 7 è il seguente: "Le médiateur peut établir à l'issue de chaque contrôle exercé dans le cadre de sa mission définie aux articles 3 et 4 un rapport contenant ses constats. Il publie un rapport annuel. Ces rapports sont communiqués aux autorités compétentes qui peuvent faire valoir leurs observations par écrit. Dans ses rapports, le médiateur peut émettre des avis, formuler des recommandations et présenter les propositions prévues à l'article 19 du Protocole".

<sup>180</sup> Cfr. Sito web APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/luxembourg> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>181</sup> Sito web: <https://cdh.public.lu/fr.html> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>182</sup> Sito web: <https://bip.brpo.gov.pl/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Poland*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 341-349.

Rights for assistance in protection of his freedoms or rights infringed by organs of public authority". Negli artt. 208-212 della Costituzione sono contenute invece indicazioni più precise in merito a nomina, mandato e poteri dell'Ombudsman.

L'Ombudsman, secondo la Costituzione, è indipendente (art. 210<sup>183</sup>), viene eletto dal Parlamento con il consenso del Senato e ha un mandato che dura cinque anni (art. 209<sup>184</sup>).

L'Ombudsman, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, può dotarsi di rappresentanti locali<sup>185</sup> (art. 22<sup>186</sup>) e di un massimo di tre *deputies* (art. 20.3<sup>187</sup>).

Il 14 settembre 2005 la Polonia ha ratificato l'OPCAT e, a distanza di qualche tempo, il 18 gennaio 2008<sup>188</sup>, ha designato l'Ombudsman nazionale come NPM.

La nota verbale del 14 gennaio 2009, indirizzata all'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani, con cui lo Stato polacco, per mezzo della sua delegazione diplomatica, ha notificato la designazione del "Commissioner for Civil Rights Protection (Ombudsman)"<sup>189</sup> come NPM<sup>190</sup>, è corredata da un'interessante relazione in cui vengono illustrati i motivi alla base di tale scelta.

Centrale è una delle affermazioni iniziali della relazione, secondo cui «since the establishment of the office in 1987, the CCRP has regularly conducted visits to penitentiaries and remand jails to monitor the observance of human rights of inmates and detainees».

---

<sup>183</sup> Il testo integrale dell'art. 210 è il seguente: "The Commissioner for Citizens' Rights shall be independent in his activities, independent of other State organs and shall be accountable only to the Sejm in accordance with principles specified by statute".

<sup>184</sup> Il testo integrale dell'art. 209 è il seguente: "The Commissioner for Citizens' Rights shall be appointed by the Sejm, with the consent of the Senate, for a period of 5 years. The Commissioner for Citizens' Rights shall not hold any other post, except for a professorship in an institute of higher education, nor perform any other professional activities. The Commissioner for Citizens' Rights shall not belong to a political party, a trade union or perform other public activities incompatible with the dignity of his office".

<sup>185</sup> Ad oggi i rappresentanti locali dell'Ombudsman nazionale sono tre ed operano nelle città di Gdansk, Wroclaw e Katowice.

<sup>186</sup> Il testo integrale dell'art. 22 è il seguente: "The Commissioner may, upon the Sejm's approval, establish his local representatives".

<sup>187</sup> Il testo integrale dell'art. 20 è il seguente: "1. The Commissioner shall perform the Commissioner's duties with the assistance of the Office of the Commissioner for Human Rights. 2. The tasks and organization of the Office shall be set forth by its statute to be conferred by the Commissioner. 3. The Commissioner may appoint up to three Commissioner's deputies. The Commissioner may recall the Commissioner's deputies. 4. The Commissioner shall determine the scope of responsibilities of the Commissioner's deputy (deputies). 5. Respective regulations on the employees of government offices shall apply to the Deputy Commissioner and employees of the Office of the Commissioner for Human Rights".

<sup>188</sup> E quindi tre anni dopo rispetto al momento in cui è avvenuta la ratifica dell'OPCAT, e cioè entro il limite massimo stabilito dall'art. 24.2 del Protocollo.

<sup>189</sup> Si segnala che in alcune fonti, come Costituzione e legge istitutiva, la traduzione inglese del nome dell'Ombudsman polacco è *Commissioner for Citizens' Rights* o *Commissioner Civil Rights Protection*, in altre, invece, come per esempio il sito web istituzionale, è *Commissioner for Human Rights*.

<sup>190</sup> Per approfondimenti sul NPM polacco si rinvia a: P. KŁADOCZNY, M. WOLNY, *Prison conditions in Poland*, Antigone Edizioni, Roma, 2013, p. 42.

Il testo della relazione si sofferma nel dettaglio sugli aspetti legati all'indipendenza dell'Ombudsman che, insieme ad altri elementi menzionati, assicurano la conformità dell'istituzione ai Principi di Parigi. Sono inoltre descritte le attività, lo *staff* preposto, la formazione, le risorse finanziarie allocate, nonché l'alto grado di cooperazione che intercorre tra Ombudsman e associazioni della società civile che si occupano di tutela dei diritti umani in contesti di privazione della libertà.

All'interno dell'*Act on the Commissioner for Human Rights* del 1987, con legge del 2007<sup>191</sup>, è stato inserito l'art. 1.4, che recita: "The Commissioner shall perform the function of the inspector for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (National Prevention Mechanism) within the meaning of the Optional Protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment adopted by the United Nations General Assembly in New York on 18 December 2002".

Rispetto alla versione originale della legge e con un *focus* specifico in ambito penitenziario – o comunque privativo della libertà personale – sono stati poi modificati gli artt. 8 e 13. L'art. 8.2, infatti, prevede: "Commissioner shall regularly examine the treatment of prisoners". L'art. 13<sup>192</sup>, invece, sancisce i diritti di cui dispone l'Ombudsman nell'espletamento del compito di cui all'art. 8.2 e che, nello specifico, sono: registrare suoni e immagini nei luoghi di detenzione, previo consenso delle persone da registrare; incontrare persone private della libertà senza la presenza di altre persone; incontrare persone che, secondo l'Ombudsman, possono fornire informazioni rilevanti. L'articolo disciplina poi la modalità di conservazione delle registrazioni, che deve avvenire presso l'Ufficio del Commissario, in locali protetti e per il periodo richiesto dal caso, che comunque non può essere superiore a dieci anni. Il NPM polacco, dunque, può, al pari di quello bulgaro<sup>193</sup>, effettuare riprese audio e video all'interno dei luoghi di detenzione, possibilità che, si ricorda, è prevista in rari casi, dal momento che non rientra tra gli strumenti che l'OPCAT prevede come necessari ai fini preventivi.

---

<sup>191</sup> Dz. U. del 2007, n. 30, item 192.

<sup>192</sup> Di cui di seguito si riporta il testo integrale: "Article 13.1a When pursuing the task referred to in Article 8(2), the Commissioner also has the right to: 1) record sound and image in places where prisoners are detained, upon the consent of the persons to be recorded, 2) meet people deprived of their liberty with no other people present and meet people who, according to the Commissioner, may provide important information. 1b. The recorded image and sound: 1) shall be kept in the Office of the Commissioner for Human Rights in rooms secured against unauthorised access for the period required by a given case, however not longer than for 10 years, 2) shall be made available to the person recorded and to their statutory representative or plenipotentiary".

<sup>193</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 2.1.

Restano fermi i poteri di indagine (art. 12<sup>194</sup>), di raccomandazione (artt. 14.2<sup>195</sup> e 16.1<sup>196</sup>) e di pubblicità (art.19<sup>197</sup>) tipici dell'Ombudsman.

In merito al potere di raccomandazione rileva anche l'art. 15.2, secondo cui: "The agency, organization or institution to which such motion has been addressed must, without unreasonable delay and no later than within 30 days, inform the Commissioner of whatever action or view has been taken. Should the Commissioner disagree with such a view, he can approach the relevant superior entity for necessary actions".

Si aggiungono, poi, altri poteri meno usuali, elencati nell'art. 16.2<sup>198</sup>. Tali poteri consistono nella possibilità dell'Ombudsman di presentare proposte di iniziativa legislativa o di modifica di atti giuridici riguardanti le libertà e i diritti dell'uomo, la possibilità di rivolgersi al Tribunale costituzionale in specifici casi previsti dalla Costituzione e di prendere parte a tali procedimenti, come pure la facoltà di chiedere alla Corte Suprema di emettere una risoluzione volta a spiegare le disposizioni legali che sollevano dubbi nella pratica o la cui applicazione ha portato a decisioni giudiziarie contrastanti.

Peculiare è, dunque, il rapporto che l'Ombudsman intrattiene con le Corti, anche alla luce del fatto che, al pari dell'Ombudsman finlandese<sup>199</sup>, il suo controllo si estende anche sul loro

---

<sup>194</sup> Di cui di seguito si riporta il testo integrale: "Article 12. Taking the case, the Commissioner may: 1) conduct an investigation on his own, 2) apply to examine the case or its part to competent authorities, in particular to supervision authorities, the prosecutor's office, state, professional or social control, 3) apply to the Polish Sejm to order the Supreme Audit Office to conduct an inspection to examine a specific case or its part".

<sup>195</sup> L'art. 14.2 dell'*Act on the Commissioner for Human Rights* recita: "Refer to the agency, organization or institution whose activity has been found to have caused an infringement of the liberties and rights of a human and a citizen; such motion may not, however, infringe upon independence of the judiciary".

<sup>196</sup> L'art. 16.1 dell'*Act on the Commissioner for Human Rights* recita: "In connection with the cases examined, the Commissioner can present to the relevant agencies, organizations and institutions opinions and conclusions aimed at ensuring efficient protection of the liberties and rights of a human and a citizen and facilitating the procedures such cases may involve".

<sup>197</sup> Di cui di seguito si riporta il testo integrale: "Article 19.1. The Commissioner shall annually inform the Sejm and the Senate on his activities and on the observance of the liberties and rights of a human and a citizen, including: 1) information on the conducted operations in the field of equal treatment and on the results of these operations, 2) information on observing the principles of equal treatment in the Republic of Poland, prepared in particular on the basis of research referred to in Article 17b (2), 3) conclusions and recommendations concerning actions, which should be undertaken to ensure compliance with the principles of equal treatment. 2. The Commissioner's information shall be made public. 3. The Commissioner may submit to the Sejm and the Senate specific matters resulting from the Commissioner's activities. 4. If so requested by the Marshal of the Sejm, the Commissioner shall provide information or take action in specific cases".

<sup>198</sup> L'art. 16.2 recita: "The Commissioner may also: 1) approach the relevant agencies with proposals for legislative initiative, or for issuing or amending other legal acts concerning the liberties and rights of a human and a citizen, 2) approach the Constitutional Tribunal with motions mentioned in Art. 188 of the Constitution, 3) report participation in the proceedings before the Constitutional Tribunal in the cases of constitutional complaints and take part in those proceedings, 4) request the Supreme Court to issue a resolution aimed at explaining legal provisions that raise doubts in practice, or application of which has resulted in conflicting judicial decisions".

<sup>199</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 2.6.

operato. Tuttavia, la legge istitutiva sul punto non manca di puntualizzare che, soprattutto nell'esercizio del suo potere di raccomandazione, l'Ombudsman è tenuto a tenere debitamente a mente che non deve violare l'indipendenza della magistratura (art. 14.2<sup>200</sup>).

Nell'ottobre 2010, all'interno dell'Ufficio dell'Ombudsman è stato istituito un dipartimento specifico che si occupa dei reclami delle persone private della libertà e, più in generale, dei compiti del NPM<sup>201</sup>.

Il *Rzecznik Praw Obywatelskich* (*Commissioner for Human Rights*) è inoltre la NHRI polacca, accreditata di *status A* dal 1999.

## 2.11. Portogallo

Il *Provedor de Justiça* (*Portuguese Ombudsman*)<sup>202</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, istituito con il decreto n. 212 del 21 aprile 1975 e inserito nell'art. 24 della Costituzione del 1976. L'istituzione è nata con l'obiettivo di aumentare la tutela dei diritti dei cittadini nel corso del processo di democratizzazione successivo alla rivoluzione portoghese del 1974<sup>203</sup>.

La normativa di dettaglio ad oggi è rappresentata dallo *Statute of the Ombudsman*, introdotto con la legge n. 9 del 1991<sup>204</sup>, e dalla *Law of the Ombudsman's Office* del 2021<sup>205</sup>, che regola l'organizzazione dell'Ufficio dell'Ombudsman.

L'Ombudsman conta due uffici distaccati: uno alle Azzorre, fondato nel 1996, e un altro a Madeira, fondato nel 2000.

L'Ombudsman, in base a quanto disposto dallo *Statute of the Ombudsman*, è dotato di due *deputies* a cui può delegare alcuni dei suoi poteri (art. 16.1<sup>206</sup> e .2<sup>207</sup>), è eletto dai due terzi dei membri del Parlamento (art. 5.1<sup>208</sup>) e ha un mandato, rinnovabile al massimo una

---

<sup>200</sup> L'art. 14.2 stabilisce che: "Having examined a case, the Commissioner may: refer to the agency, organization or institution whose activity has been found to have caused an infringement of the liberties and rights of a human and a citizen; such motion may not, however, infringe upon independence of the judiciary".

<sup>201</sup> Cfr. sito web APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/poland> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>202</sup> Sito web: <https://www.provedor-jus.pt/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Portugal*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 351-356.

<sup>203</sup> Cfr. *ivi*, p. 352.

<sup>204</sup> Emendata nel corso degli anni tre volte: nel 1996, nel 2005 e nel 2013.

<sup>205</sup> Decreto-legge n. 80 del 6 ottobre 2021.

<sup>206</sup> L'art. 16.1 stabilisce: "The Ombudsman may, at any time, appoint and dismiss two deputies chosen from among individuals holding an adequate university degree and having a well-established reputation for integrity and independence".

<sup>207</sup> L'art. 16.2 stabilisce: "The Ombudsman may delegate to one of his deputies the duties relating to the rights of the child, so that those duties will be especially carried out".

<sup>208</sup> L'art. 5.1 stabilisce: "The Ombudsman shall be appointed by Parliament by a two third majority of the Members present, provided that the said majority is higher than the absolute majority of the Members in office".

volta, che dura quattro anni (art. 6.1<sup>209</sup>). L'Ombudsman è inoltre un'istituzione indipendente (art. 7<sup>210</sup>).

Nella versione ad oggi in vigore della Costituzione, all'art. 23 si legge:

1. Citizens may submit complaints against actions or omissions by the public authorities to the Ombudsman, who shall assess them without the power to take decisions and shall send the competent bodies such recommendations as may be necessary in order to prevent or make good any injustices. 2. The Ombudsman's work shall be independent of any acts of grace or legal remedies provided for in this Constitution or the law. 3. The Ombudsman's office shall be an independent body and the Assembly of the Republic shall appoint the Ombudsman for such time as the law may determine. 4. The bodies and agents of the Public Administration shall cooperate with the Ombudsman in the fulfilment of his mission.

L'art. 23 rappresenta la previsione costituzionale che disciplina, da un punto di vista generale, l'Ombudsman nazionale, ma l'istituzione è citata a più riprese anche in altri articoli della Costituzione, dai quali emerge con evidenza come l'Ombudsman costituisca un elemento chiave all'interno dell'assetto costituzionale portoghese.

L'Ombudsman, infatti, secondo quanto stabilito dalla Costituzione, fa parte del Consiglio di Stato (art. 142), può sollevare giudizi di costituzionalità dinnanzi alla Corte costituzionale (art. 281.2), ma può anche richiedere che questa effettui giudizi di "incostituzionalità per omissione", e cioè verifichi l'eventuale inosservanza della Costituzione a causa dell'assenza di misure legislative necessarie a rendere eseguibili le norme costituzionali (art. 283.1<sup>211</sup>).

Il Portogallo ha ratificato l'OPCAT il 15 gennaio 2013 e con la nota verbale del 23 maggio 2013 ha notificato all'Alto Commissariato per i diritti umani dell'ONU la designazione del *Provedor de Justiça* come NPM. Tale designazione, avvenuta con la Risoluzione del Consiglio dei ministri del 9 maggio 2013, non pare che abbia comportato l'inserimento di disposizioni *ad hoc* all'interno dello *Statute of the Ombudsman* del 1991.

---

<sup>209</sup> L'art. 6.1 stabilisce: "The Ombudsman shall be elected for a period of four years and may be re-elected only once for a similar period of time".

<sup>210</sup> L'art. 7 stabilisce: "The Ombudsman shall be independent and irremovable and his duties shall not be discontinued before the end of his mandate, save where otherwise established in the present law".

<sup>211</sup> L'art. 283.1 della Costituzione portoghese recita: "At the request of the President of the Republic, the Ombudsman, or, on the grounds of the breach of one or more rights of the autonomous regions, presidents of Legislative Assemblies of the autonomous regions, the Constitutional Court shall review and verify any failure to comply with this Constitution by means of the omission of legislative measures needed to make constitutional rules executable".

È invece all'interno della *Law of the Ombudsman's Office* del 2021 che è presente, all'art. 17<sup>212</sup>, un riferimento ai compiti di NPM dell'Ombudsman. Tali compiti sono: a) condurre visite regolari nei luoghi in cui le persone sono private della libertà; b) redigere rapporti; c) formulare raccomandazioni pubbliche agli enti competenti; d) presentare proposte e osservazioni relative alla legislazione vigente o a progetti legislativi su questioni che rientrano nel suo campo d'azione.

Per svolgere le funzioni di NPM, l'Ufficio dell'Ombudsman ha creato una struttura indipendente all'interno dell'Ufficio composta da: il Gruppo Visitatori, il Comitato di coordinamento, il Consiglio consultivo, il personale amministrativo.

Il Gruppo Visitatori è incaricato di condurre le visite nei luoghi di detenzione. Il Comitato di coordinamento, composto da tre persone, ha il compito di attuare il piano di attività e di monitorare le visite condotte dal Gruppo visitatori. Il NPM è inoltre assistito da un Consiglio consultivo composto da 12 membri: l'Ombudsman, un rappresentante della Commissione parlamentare dei diritti fondamentali, un rappresentante del Consiglio superiore della magistratura, un rappresentante del Consiglio supremo dei pubblici ministeri, un rappresentante dell'Ordine degli avvocati portoghesi, un rappresentante dell'Ordine dei medici, un rappresentante dell'Associazione degli psicologi, tre persone di elevato e riconosciuto valore etico e civile e altri due membri in rappresentanza delle ONG nominate dall'Ombudsman.

Il Consiglio consultivo si riunisce almeno due volte l'anno. Le sue principali competenze sono esaminare il piano annuale delle attività, pianificare le visite, valutare l'attività del NPM, in particolare nella preparazione e nel *follow-up* dei protocolli di visita, e vagliare la relazione annuale. È in fase di istituzione anche un Consiglio consultivo composto da membri della società civile<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Il testo del decreto-legge n. 80 del 6 ottobre 2021 è disponibile esclusivamente in lingua portoghese. Si riporta di seguito il testo dell'art. 17 rubricato "Mecanismo Nacional de Prevenção": "1 – O organismo independente para a prevenção da tortura a nível interno, designado por Mecanismo Nacional de Prevenção, funciona na Provedoria de Justiça e atua de acordo com o prescrito no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 2 – Compete ao Mecanismo Nacional de Prevenção: a) Realizar visitas regulares a locais onde haja pessoas privadas de liberdade; b) Elaborar relatórios; c) Formular recomendações públicas às entidades competentes; d) Apresentar propostas e observações relativas a legislação vigente ou a projetos legislativos sobre as matérias compreendidas no seu âmbito de atuação. 3 – A estrutura e o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção são definidos por regulamento, de harmonia com as exigências decorrentes do protocolo referido no n.º 1".

<sup>213</sup> Tutte le informazioni in merito a struttura e funzionamento del NPM portoghese sono state reperite sul sito web dell'APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/portugal> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Sul sito web istituzionale sono inoltre pubblicate le relazioni annuali relative alle attività dell'Ombudsman come NPM<sup>214</sup>.

Il *Provedor de Justiça (Portuguese Ombudsman)*, inoltre, è la NHRI portoghese, accreditata di *status A* dal 1999<sup>215</sup>.

## 2.12. Repubblica Ceca

Il *Veřejný ochránce práv (Public Defender of Rights)*<sup>216</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico. È stato istituito con la legge n. 349/1999 (*Act on the Public Defender of Rights*)<sup>217</sup>, è in funzione dal 2001 e non è inserito all'interno della Carta costituzionale.

L'Ombudsman, in base a quanto stabilito dalla legge istitutiva, è dotato di un *deputy* a cui può delegare alcuni dei suoi poteri (sezione 2.4<sup>218</sup>), è eletto a maggioranza semplice dalla Camera dei deputati e ha un mandato, rinnovabile fino a un massimo di due volte, che dura sei anni (sezione 2.1<sup>219</sup>).

La sezione 1.1 della legge istitutiva stabilisce:

The Public Defender of Rights (hereinafter the “Defender”) shall work to defend persons against the conduct of authorities and other institutions set forth in this Act where such conduct is at variance with the law or does not comply with the principles of a democratic State governed by the rule of law and good administration, as well as against their inaction, thereby contributing to the defence of fundamental rights and freedoms.

La Repubblica Ceca ha ratificato l'OPCAT il 10 luglio 2006 e ha designato come NPM l'Ombudsman nazionale. Sebbene non sia stato possibile reperire la nota verbale con cui la

---

<sup>214</sup> Si segnala la mancata pubblicazione online delle relazioni degli anni 2017, 2018 e 2019. Inoltre, le relazioni che fino al 2016 erano pubblicate in lingua inglese sono ora, invece, pubblicate esclusivamente in lingua portoghese. Cfr.: <https://www.provedor-jus.pt/en/national-preventive-mechanism/annual-reports/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>215</sup> Per approfondimenti si rimanda alla sezione apposita del sito web istituzionale: <https://www.provedor-jus.pt/en/national-human-rights-institution/the-ombudsman-as-national-human-rights-institution/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>216</sup> Sito web: <https://www.ochrance.cz/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Czech Republic*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 145-151.

<sup>217</sup> Emendata a più riprese nel corso degli anni: nello specifico tredici volte, l'ultima nel 2017.

<sup>218</sup> La sezione 2.4 stabilisce che: “The Deputy Defender shall represent the Defender in full during periods of the Defender’s absence. The Defender may delegate part of his or her competence to the Deputy. Unless stipulated otherwise in this Act, the provisions of this Act concerning the Defender apply analogously to the election, loss of office, removal from office and the legal status of the Deputy Defender”.

<sup>219</sup> La sezione 2.1 stabilisce che: “The Defender shall be elected by the Chamber of Deputies for a term of office of six years from among candidates of whom two shall be nominated by the President of the Republic and two by the Senate: identical proposals are admissible. The Defender may be elected for a maximum of two consecutive terms”.

rappresentanza diplomatica della Repubblica Ceca abbia notificato tale designazione all'ONU, si è presa visione della relazione allegata alla nota verbale, in cui emergono con chiarezza i tratti salienti del NPM ceco che di seguito verranno sinteticamente ripresi e commentati.

La parte della relazione denominata “Justification for entrusting this agenda to the ombudsman”<sup>220</sup> descrive le motivazioni sottese alla scelta di affidare al *Public Defender of Rights* le funzioni di NPM. In tale sezione è riportato il dato, molto grave, per cui fino al 2006 in Repubblica Ceca non esisteva alcun organo esterno all'amministrazione competente ad effettuare visite preventive e sistematiche nei luoghi in cui le persone sono private della loro libertà. La decisione di assegnare tale compito all'Ombudsman nazionale, estendendone il mandato, muove da due evidenze: l'alto grado di indipendenza di cui gode l'istituzione e il tipo di attività svolta. In merito all'attività dell'Ombudsman, nel testo della relazione si legge: “The activity of the Defender to date suggests that he will focus not only on formal observance of legality (as does for instance the State Prosecutor's Office) while visiting and evaluating systematic visits, but also on cases where the conduct of responsible persons or the state in the facilities has failed to comply with the principles of a democratic legal state and of good administration”. La capacità dell'Ombudsman di effettuare valutazioni che non siano esclusivamente legate ad aspetti relativi alla legalità formale, a parere dello Stato ceco, dunque, rende l'istituzione lo strumento ideale a svolgere le funzioni tipiche del NPM.

Con la legge n. 381 del 2005 sono state inserite all'interno dell'*Act on the Public Defender of Rights* del 1999 alcune disposizioni volte a disciplinare il ruolo di NPM dell'Ombudsman.

Alla sezione 1 della legge sono state inseriti i punti 3<sup>221</sup> e 4<sup>222</sup> che, strettamente legati tra loro, rispettivamente disciplinano il potere di visita dell'Ombudsman nei luoghi di privazione della libertà e contengono un elenco esaustivo di detti luoghi.

---

<sup>220</sup> Di cui di seguito si riporta il testo integrale: “Up until now there was no authority that would carry out systematic preventive external inspection of places where persons restricted in their freedom, in the Czech Republic. The Public Defender of Rights is an institution that has its independence sufficiently functionally and institutionally protected by law. The activity of the Defender to date suggests that he will focus not only on formal observance of legality (as does for instance the State Prosecutor's Office) while visiting and evaluating systematic visits, but also on cases where the conduct of responsible persons or the state in the facilities has failed to comply with the principles of a democratic legal state and of good administration”.

<sup>221</sup> Il testo della sezione 1.3 è il seguente: “The Defender shall systematically visit places where persons restricted in their freedom by public authority, or as a result of their dependence on care provided, are or may be confined, with the objective of strengthening the protection of these persons against torture, or cruel, inhuman and degrading treatment, or punishment and other forms of ill-treatment”.

<sup>222</sup> Il testo della sezione 1.4 è il seguente: “The competence of the Defender pursuant to paragraph 3 above applies to: a) facilities serving for remand in custody, imprisonment, protective or institutional education, or protective treatment or preventive detention; b) other places where persons restricted in their freedom by public authority are or may be confined, especially police cells, facilities for the detention of foreigners and asylum

Sempre nel testo della relazione, in merito al potere di visita dell'Ombudsman, si legge:

Visits are systematic, carried out according to a preprepared plan for a specific period. In this sense the visits are regular, with a preeminently preventive aim. Qualified staff from the Ombudsman's office always visits a number of specific facilities as part of a scheduled topical focus. The choice of individual facilities is governed for instance by previous intelligence from the ombudsman's experience, references obtained from the public or inmates (positive or negative) or from the results of inspection instruments of the relevant department.

Rilevanti sono anche le sezioni 15<sup>223</sup> e 16<sup>224</sup> della legge istitutiva che, oltre a specificare in cosa consistono i poteri di indagine (documentale e di colloquio con altre persone) dell'Ombudsman, si soffermano a lungo sui doveri di collaborazione che gravano in capo alle P.A. Peculiare è la disposizione contenuta nella sezione 15.3 che prevede la facoltà dell'Ombudsman di presenziare alle udienze e partecipare alle attività portate avanti dalle autorità competenti nella fase dell'assunzione di prove: in questi casi l'Ombudsman può anche porre domande alle persone presenti, di fatto partecipando attivamente alla fase di formazione della prova e assumendo la veste di organo requirente.

A seguito dell'inadempimento di una delle obbligazioni che le P.A. competenti devono rispettare e anche a seguito delle raccomandazioni a queste rivolte dopo le visite, le amministrazioni, in virtù della sezione 20<sup>225</sup> della legge, entro 30 giorni, devono informare

---

facilities; c) places where persons restricted in their freedom are or may be confined as a result of dependence on the care provided, especially social services facilities and other facilities providing similar care, health-care facilities and facilities providing social and legal protection of children. (Hereinafter a "facility").

<sup>223</sup> Il testo integrale della sezione 15 è il seguente: "(1) The Defender is authorised, with the heads of the authorities concerned having been made aware, to enter all the authorities' premises even without prior notice in order to carry out an inquiry involving: a) inspection of files; b) interviewing the authorities' employees; c) interviewing persons placed in the facilities, also without the presence of other parties. (2) At the Defender's request, the authorities shall carry out the following within the deadline set by the Defender: a) provide information and explanations; b) submit files and other written materials; c) provide their statement in writing as to the facts of the case and legal issues; d) take evidence adduced by the Defender; e) perform such supervisory actions to which they are authorised by law and which the Defender suggests. (3) The Defender is authorised to be present at oral hearings and during the process of taking of evidence by the authorities and to give questions to the persons present. (4) For the purposes of inquiry pursuant to the previous paragraphs, a person authorised to this effect pursuant to a special law shall release individual employees of an authority, at the Defender's request, from the duty to maintain confidentiality that has been imposed on them by a special law. Where no special law identifies the person authorised to release the above from the duty to maintain confidentiality, for the purposes hereof the head of the relevant authority shall be deemed to be such a person with respect to any employee of that authority, the head of the superior authority, or if there is no such authority, the Prime Minister, shall be deemed such with respect to the head of a subordinate authority. For the purposes of an inquiry under this Act, the Defender cannot be required to comply with a confidentiality obligation based on a contract".

<sup>224</sup> Il testo integrale della sezione 16 è il seguente: "All governmental bodies and persons exercising public administration are obliged, within the scope of their competence, to provide any assistance requested by the Defender in the performance of the Defender's inquiry".

<sup>225</sup> Il testo integrale della sezione 20 è il seguente: "(1) The authority shall inform the Defender within 30 days of receipt of the final statement of the remedial measures that have been adopted. (2) If the authority fails to

l'Ombudsman in merito alle misure correttive adottate. Nel caso in cui l'autorità non ottemperi all'obbligo o le misure correttive siano valutate come insufficienti, l'Ombudsman può informare l'autorità superiore o, in mancanza di questa, il Governo; allo stesso tempo, può decidere di rendere pubblico quanto da lui appreso nell'esercizio delle sue funzioni, anche rendendo noti i nomi e i cognomi delle persone autorizzate ad agire per conto dell'autorità.

La sezione 21a<sup>226</sup> sancisce l'estensione dei poteri disciplinati nelle sezioni 15 e 16 anche nell'ambito dei centri di espulsione per stranieri sprovvisti di regolare permesso di soggiorno.

Infine, rilevante è il titolo della legge istitutiva rubricato "Special power and duties of the Defender", che contiene le sezioni 22<sup>227</sup>, 23<sup>228</sup> e 24<sup>229</sup>. Tra i poteri speciali si segnala quello

---

comply with the duty under paragraph 1 above, or if the remedial measures are insufficient in the Defender's opinion, the Defender: a) shall inform the superior authority, or if there is no such authority, the Government; b) may inform the public of his or her findings, including disclosure of the names and surnames of persons authorised to act on behalf of the authority. (3) The Defender may also proceed in the manner set forth in paragraph 2 above if the authority fails to comply with a duty arising from Sections 15 and 16".

<sup>226</sup> Il testo integrale della sezione è il seguente: "(1) Sections 15 and 16 apply analogously to visits to facilities and expulsion monitoring. (2) For the purposes of monitoring the execution of the punishment of expulsion of a foreign national who has been taken into expulsion custody or who is serving imprisonment, the Police of the Czech Republic shall inform the Defender of the execution of the punishment sufficiently in advance. (3) After visiting a facility, after any mutually associated visits to several facilities, or following expulsion monitoring, the Defender shall draw up a report on his or her findings. The report may include recommendations and/or suggestions for remedial measures. (4) The Defender shall request the facility to respond to the Defender's report, recommendations or suggestions for remedial measures within the deadline set by the Defender. The Defender may also request that the founder of the facility or the competent authorities issue a statement. If the Defender finds their statement satisfactory, the Defender will inform the facility or its founder, or the competent authorities accordingly. Otherwise, following receipt of the statement or expiry of the deadline to no effect, the Defender may proceed pursuant to Section 20 (2) analogously. (5) In case of failure to comply with the co-operation duty pursuant to Sections 15 and 16, the Defender may proceed pursuant to Section 20 (2)".

<sup>227</sup> Il testo integrale della sezione 22 è il seguente: "(1) The Defender is authorised to recommend that a legal or internal regulation be issued, amended or cancelled. The Defender shall submit the recommendation to the authority whose competence is concerned and, if the matter concerns a Government regulation or resolution or a law, to the Government. (2) The authority shall provide its statement on the recommendation pursuant to paragraph 1 above within 60 days. Section 20 (2) shall apply analogously. (3) The Defender may nominate lay judges for registration in the list of lay judges in proceedings concerning judicial distrainers pursuant to a special legal regulation".

<sup>228</sup> Il testo integrale della sezione 23 è il seguente: "(1) By 31 March each year, the Defender shall submit to the Chamber of Deputies a written annual report on the Defender's activities during the past year; the report shall be a parliamentary publication. The Defender shall simultaneously send the report to the Senate, the President of the Republic, the Government, and ministries and other administrative authorities having competence over the entire territory of the State and the Defender shall publish the report in a suitable manner. (2) The Defender shall systematically inform the public of his or her activities under this Act and of any findings resulting from his or her activities. The Defender shall publish in a suitable manner reports on visits to facilities and reports on monitoring of expulsions, including statements received, and selected reports on completed inquiries in individual matters; Section 20 (2) (b) shall apply analogously".

<sup>229</sup> Il testo integrale della sezione 24 è il seguente: "(1) The Defender shall submit to the Chamber of Deputies: a) information on his or her activities, at least once every 3 months; b) a report on individual cases where adequate remedial measures have not been achieved even after the procedure pursuant to Section 20 hereof; c)

di raccomandare l'emanazione, la modifica o l'annullamento di un regolamento legale o interno (22.1).

Tra i doveri, invece, compaiono sia l'obbligo di presentare alla Camera dei deputati una relazione annuale sulle attività svolte (23.1), sia, secondo quanto previsto nella sezione 24.1, l'obbligo, meno usuale, di presentare alla Camera dei deputati report periodici (almeno una volta ogni tre mesi).

L'Ombudsman, inoltre, sempre secondo quanto contenuto nella sezione 24.1, è tenuto a presentare alla Camera anche una relazione sui singoli casi in cui non sono state messe in campo misure correttive adeguate, nonché le raccomandazioni, ai sensi della sezione 22, in materia di norme giuridiche. La Camera dei deputati discuterà le relazioni e le informazioni presentate dall'Ombudsman (24.2).

L'Ombudsman è inoltre autorizzato a partecipare alle riunioni della Camera dei deputati e dei suoi organi riguardanti questioni di sua competenza, anche se le riunioni o parte di esse sono state dichiarate chiuse al pubblico. All'Ombudsman, se lo richiede, viene data la parola (24.3).

La sezione 23.2 disciplina l'obbligo del NPM di pubblicare in modo adeguato i rapporti sulle visite alle strutture e i rapporti sul monitoraggio delle espulsioni, comprese le dichiarazioni ricevute, e i rapporti selezionati sulle indagini concluse dei singoli casi.

Come si legge nel testo della relazione illustrativa, a partire dal 2006 è stato istituito un ufficio nominato "Monitoring Places of Detention" all'interno del Dipartimento legale dell'Ufficio dell'Ombudsman.

Si segnala che, ad oggi, la Repubblica Ceca è una dei pochi Paesi dell'UE, insieme a Italia, Malta e Romania, sprovvista di una *National Human Rights Institution*.

### 2.13. Romania

L'*Avocatul Poporului* (*The People's Advocate*)<sup>230</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico.

---

recommendations pursuant to Section 22 hereof as regards legal regulations. (2) The Chamber of Deputies shall discuss the reports and information submitted by the Defender. (3) The Defender is authorised to participate in meetings of the Chamber of Deputies and its bodies pertaining to matters concerning the Defender's competence, even if the meeting or part thereof has been declared closed to the public. The Defender shall be given the floor if he or she so requests".

<sup>230</sup> Sito web: <https://avp.ro/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Si segnala che il sito web non è tradotto ufficialmente in lingua inglese. Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Romania*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 357-363.

Il capitolo IV del titolo II della Costituzione rumena del 1991 disciplina i principali caratteri dell'Ombudsman agli artt. 58<sup>231</sup> (nomina e ruolo), 59<sup>232</sup> (esercizio dei poteri) e 60<sup>233</sup> (relazioni al Parlamento).

La normativa di dettaglio è contenuta invece nella legge n. 35 del 13 marzo 1997 (*Act on the People's Advocate*), che all'art. 1.1 stabilisce: "The People's Advocate institution has as purpose the defense of individuals' rights and freedoms in their relations with public authorities".

L'Ombudsman, in virtù di quanto disposto dalla legge istitutiva, è eletto dal Parlamento a maggioranza semplice (art. 7.3<sup>234</sup>), ha un mandato, rinnovabile una sola volta, che dura cinque anni (art. 6.1<sup>235</sup>), ed è coadiuvato da sei *deputies* specializzati (art. 10.1<sup>236</sup>).

L'Ombudsman nazionale, inoltre, dispone di quindici uffici dislocati sul territorio rumeno<sup>237</sup>. La legge istitutiva è stata recentemente modificata nel 2018<sup>238</sup> in relazione ad alcuni aspetti funzionali e organizzativi dell'Ufficio.

Il 2 luglio 2009 la Romania, con la legge n. 109 del 2009, ha ratificato l'OPCAT e in un'interessante nota verbale del 9 luglio 2012 inviata al Segretariato del SPT, ha richiesto, invocando l'art. 24.2 del Protocollo, un'ulteriore proroga di due anni rispetto ai tre anni già passati dalla ratifica per poter designare il proprio NPM. Tale proroga è stata richiesta a

---

<sup>231</sup> Il testo dell'art. 58 è il seguente: "(1) The Advocate of the People shall be appointed for a term of office of 5 years, in order to defend the natural persons' rights and freedoms. The Advocate of the People's deputies shall be specialized per fields of activity. (2) The Advocate of the People and his/her deputies shall not perform any other public or private office, except for teaching positions in higher education. (3) The organization and functioning of the Advocate of the People institution shall be regulated by an organic law".

<sup>232</sup> Il testo dell'art. 59 è il seguente: "(1) The Advocate of the People shall exercise his powers ex officio or at the request of persons aggrieved in their rights and freedoms, within the limits established by law. (2) It is binding upon the public authorities to give the Advocate of the People the necessary support in the exercise of his powers".

<sup>233</sup> Il testo dell'art. 60 è il seguente: "The Advocate of the People shall report before the two Parliament Chambers, annually or at the request thereof. The reports may contain recommendations on legislation or measures of any other nature for the defence of the citizens' rights and freedoms".

<sup>234</sup> L'art. 7.3 stabilisce che: "The candidate who obtained the largest number of votes from the deputies and senators attending the session shall be appointed as People's Advocate".

<sup>235</sup> L'art. 6.1 stabilisce che: "The People's Advocate is appointed for a five year term by the Chamber of Deputies and the Senate, in joint session. The People's Advocate's mandate may be renewed only once".

<sup>236</sup> L'art. 10.1 stabilisce che: "The Ombudsman is assisted by deputies, who are specialized in the following fields of activity: a) Human rights, equality of chances between men and women, religious cults and national minorities; b) The rights of the family, youth, pensioners, persons with disabilities; c) The defense, protection and promotion of the rights of the child; d) Army, justice, police and prisons; e) Property, labor, social protection, taxes and fees; f) The prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in places of detention, through the National Preventive Mechanism".

<sup>237</sup> Nello specifico nelle città di: Alba Iulia, Pitești, Bacău, Oradea, Suceava, Brașov, Slobozia, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Târgu Mureș, Ploiești e Timișoara.

<sup>238</sup> Con la legge n. 9 del 5 gennaio 2018.

causa de «la difficulté objective de finaliser l'adoption de la législation nationale dans ce terme», e cioè il 2 agosto 2012.

Con una nota verbale successiva, del 19 febbraio 2015, la Romania ha comunicato al SPT che il Parlamento aveva adottato la legge n. 181 del 28 dicembre 2014 con la quale era stato designato il NPM, ma nella nota non si fa menzione esplicita di quale esso sia.

Il NPM rumeno, dal 2015, è il *People's Advocate* e le funzioni tipiche del NPM sono state assegnate ad un *deputy* che si occupa specificatamente, insieme al suo *staff*, dell'area tematica "Prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in places of detention" (art. 10.1. f. *Act on the People's Advocate*).

Tuttavia, è necessario rilevare come vi sia un altro *deputy* che si occupa di monitorare l'ambito penitenziario, poiché delegato al settore "Army, justice, police and prisons" (art. 10.1.d *Act on the People's Advocate*), da prima della ratifica dell'OPCAT.

La legge istitutiva dell'Ombudsman del 1997 è stata innovata per dare seguito alla designazione del *People's Advocate* come NPM e ora conta un intero capitolo, il V, dedicato alle attività del Dipartimento per la prevenzione della tortura nei luoghi di privazione della libertà. Il capitolo è composto da cinque sezioni che hanno ad oggetto, rispettivamente: le disposizioni generali (sezione 1, composta dagli artt. 33 e 34), i doveri (sezione 2, composta dall'art. 35), l'organizzazione dell'attività (sezione 3, composta dagli artt. 36, 37 e 38), la conduzione delle visite (sezione 4, composta dagli artt. 39-48) e il collegamento con il SPT (sezione 5, composta dagli artt. 49-50-51).

Il legislatore rumeno ha predisposto una disciplina organica e ben strutturata per regolare l'Ombudsman nella sua veste di NPM. Tale disciplina comprende 19 articoli, di cui ora si passeranno in rassegna i contenuti principali.

Il riferimento alla definizione di "privazione della libertà", contenuto nella prima sezione<sup>239</sup>, non sempre si rinviene all'interno delle normative nazionali e ricalca interamente

---

<sup>239</sup> Il testo integrale della sezione 1 rubricata "General provisions" è il seguente: "Art. 33(1) The People's Advocate is the only national structure designated to exercise the powers provided by the Optional Protocol, adopted in New York on the 18th of December 2002, to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Places of Detention, adopted in New York on the 10th of December 1984, ratified by Law no. 109/2009. (2) For the purposes of the present Law, the Subcommittee on the Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, established by the Optional Protocol, will be hereinafter called the Subcommittee on Prevention. Art. 34 (1) For the purposes of the present Law, is considered place of detention, any place where a person or persons are deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence. (2) Deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority". (3) For the purposes of the present Law, are considered places of detention, or as case may be, places where the People's Advocate exercises its legal duties in the field of

quanto disposto dall'art. 4.2 dell'OPCAT. Secondo l'art. 34.2 dell'*Act on the People's Advocate*, infatti: "Deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority".

L'art. 34.3 contiene poi un elenco di luoghi all'interno dei quali avviene la privazione della libertà personale e sui quali il NPM è competente ad effettuare azioni di monitoraggio.

L'art. 35, della seconda sezione<sup>240</sup>, contiene una descrizione di tutti i *duties* in capo al Dipartimento che svolge le funzioni di NPM che, di fatto, si traducono nei poteri di cui esso dispone. Seguendo l'ordine dell'articolo, tali doveri/poteri sono: la possibilità di effettuare visite annunciate e non annunciate nei luoghi di detenzione, di formulare, a seguito delle visite, raccomandazioni alla direzione delle strutture di detenzione visitate, e di avanzare proposte per la modifica e il completamento della legislazione pertinente o commenti sui progetti legislativi esistenti nel settore, ai sensi dell'art. 30<sup>241</sup> della legge istitutiva.

Sempre in virtù dell'art. 35, è compito del NPM, inoltre, curare la redazione della parte sulla prevenzione della tortura nel rapporto annuale di attività dell'Ombudsman, formulare

---

prevention of torture, the following: a) prisons, including prison hospitals; b) re-education centers, detention centers; c) detention and remand centers; d) residential services for juveniles who have committed criminal offenses and are not criminally liable; e) psychiatric hospitals for safety measures, psychiatric hospitals; f) transit centers; g) accommodation centers for aliens taken into public custody, subordinated to and administered by the General Inspectorate for Immigration; h) special reception and accommodation centers for asylum seekers, subordinated to the General Inspectorate for Immigration, having the legal status of transit zone; i) centers that offer assistance for drug users in closed regime; j) any other place that fulfils the requirements of para. (1) or is part of the health system or the social assistance system".

<sup>240</sup> Il testo integrale della sezione 2 rubricata "The duties of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention" è il seguente: "Art. 35 The Department for the Prevention of Torture in Places of Detention regularly monitors how the detainees are being treated in order to strengthen their protection against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and to ensure that they are able to exercise, without discrimination, their fundamental rights and freedoms, by: a) carrying out announced or unannounced visits to the places of detention, for the purpose of checking the detention conditions and the treatment of persons deprived of their liberty; b) making recommendations to the management of the visited detention facilities, following the visits; c) formulating proposals for amending and completing the relevant legislation or comments on existing legislative drafts in the field, under the provisions of Art. 30; d) preparing the draft of the part on prevention of torture of the annual activity report of the People's Advocate; e) formulating proposals and comments on the development, amendment and supplementation of public policies and strategies on the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, under the law; f) liaising with the Subcommittee on Prevention of Torture; g) analyzing, implementing, monitoring and evaluating, under the lead of the People's Advocate, international programs of technical and financial assistance, in order to achieve the goal of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention; h) coordinating the activity of organizing awareness raising, education and training campaigns, on the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; i) performing any other tasks set by the People's Advocate, within the limits of the law".

<sup>241</sup> L'art. 30 stabilisce: "The People's Advocate may be consulted by the initiators of draft laws and ordinances, which, by the content of their provisions, concern the citizens' rights and freedoms, provided by the Constitution of Romania, by the pacts and other international treaties regarding fundamental human rights, to which Romania is a party".

proposte e commenti sullo sviluppo, la modifica e l'integrazione delle politiche e delle strategie pubbliche in materia di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e mantenere i contatti con il Sottocomitato per la prevenzione della tortura. Al fine di raggiungere l'obiettivo di prevenire la tortura nei luoghi di detenzione, è anche previsto che il Dipartimento analizzi, attui, monitori e valuti, sotto la guida dell'Ombudsman, i programmi internazionali di assistenza tecnica e finanziaria, coordini l'attività di organizzazione di campagne di sensibilizzazione, educazione e formazione sulla prevenzione della tortura e di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, nonchè svolga qualsiasi altro compito stabilito dall'Ombudsman, nei limiti della legge.

La terza sezione del capitolo V della legge, rubricata "Organizing the activity on the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatments in places of detention"<sup>242</sup>, entra nei particolari dell'organizzazione dell'ufficio e delle attività del NPM, prevedendo che il Dipartimento abbia sia una sede centrale che tre sedi regionali (art. 36.2), composte da collaboratori, strutturati e non, dotati di professionalità anche molto diverse tra

---

<sup>242</sup> Il testo integrale della sezione 3 rubricata "Organizing the activity on the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatments in places of detention" è il seguente: "Art. 36 (1) The Department for the Prevention of Torture in Places of Detention comprises the central structure and the territorial structure. (2) The central structure also encompasses the Bucharest Zonal Centre. The territorial structure consists of 3 zonal centers. (3) The People's Advocate establishes, by order, the places where the zonal centers are located and the counties that fall under their jurisdiction, as well as the selection criteria for the staff of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention. (4) In the activity of torture prevention will participate representatives of non-governmental organizations active in the field of human rights protection, selected, on the basis of their activity, by the People's Advocate. Art. 37 (1) For carrying out the activities of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention, within the central structure are also co-opted, under service contracts, external collaborators having other specialties than the permanent employees. The external collaborators are selected by the People's Advocate, on the basis of proposals received from the Romanian College of Physicians, the Romanian College of Psychologists, Sociologists' Society in Romania, the National College of Social Workers or from other professional associations to which they might belong. (2) During the fulfilment of their duties, the external collaborators shall be subject to the same obligations as the institution's staff, with regard to maintaining the confidentiality of their work and other rules of internal discipline of the institution. (3) When carrying out the specific activities of the Field on the Prevention of Torture in Places of Detention, visiting team members are independent. (4) In addition to the Deputy People's Advocate, head of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention, in the central structure of the Department, including the Bucharest Zonal Centre, operate a total of 11 employees, of which 4 employees as specialty personnel with legal studies, 3 specialists - physicians, psychologists, social workers, sociologists or any other professions necessary to conduct the specific activities and 4 employees for financial, payroll, human resources and administrative. Art. 38 (1) For carrying out the activities of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention, in the territorial structure, are also co-opted external collaborators having other specialties than the permanent employees, under service contracts. The external collaborators in the territorial structure are selected by the People's Advocate, on the basis of proposals received from the Romanian College of Physicians, the Romanian College of Psychologists, Sociologists' Society in Romania, the National College of Social Workers or from other professional associations to which they might belong. (2) The provisions of Art. 37, para. (3), shall also apply accordingly to the collaborators co-opted in the territorial structure. (3) Within the three regional centers of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention operate a total of 12 employees. Each regional center has: one employee as specialty personnel with legal studies, 2 specialists - physicians, psychologists, social workers, sociologists or any other professions necessary to conduct the specific activities and one employee as administrative personnel".

loro (giuristi, psicologi, medici e sociologi) che formano un *team* multidisciplinare (artt. 37.4 e 38.3).

La legge prevede poi che alle attività di prevenzione della tortura partecipino anche rappresentanti delle organizzazioni non governative che operano nel settore della tutela dei diritti umani, selezionati, sulla base della loro attività, dall'Ombudsman (art. 36.4).

Nonostante tale previsione normativa, si ritiene che non ci siano sufficienti elementi per determinare l'appartenenza del NPM rumeno, come nel caso della Danimarca trattato in precedenza<sup>243</sup>, all'*Ombudsman plus model*, tant'è che anche l'Association for the prevention of torture identifica il NPM rumeno come una *Ombuds institution*<sup>244</sup>.

Segue poi la quarta sezione del V capitolo, rubricata "Conducting visits in places of detention"<sup>245</sup>, che stabilisce come le visite del NPM avvengano sulla base di un piano

---

<sup>243</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 2.4.

<sup>244</sup> Cfr.: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/romania> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>245</sup> Il testo integrale della sezione 4 rubricata "Conducting visits in places of detention" è il seguente: "Art. 39 (1) The visiting teams conduct announced or unannounced visits to all places of detention falling under this law. (2) The visiting team shall be composed of at least one physician, depending on the specialization required, and a representative of the non-governmental organizations mentioned in Art. 36 para. (4). (3) Visits are conducted ex officio on the basis of an annual visitation plan, proposed by the Deputy People's Advocate, head of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention and approved by the People's Advocate, or unannounced, or following a complaint from any person, or after finding out, in any way, about the existence of a situation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in a place of detention. (4) When preparing the annual visitation plan, the following minimum criteria shall be considered: a) the existing types of places of detention; b) the geographical distribution of the places of detention; c) complaints received on the existence of situations of torture or cruel, inhuman or degrading treatment; d) known vulnerability of certain types of places of detention; e) previous reports of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention and of other departments within the institution. Art. 40 (1) It is incumbent upon the visited institutions to provide to the representatives of the visiting team, under the law, before, during or after the visit, any documents or information that is available to them or that they can get hold of, requested by the visiting team for fulfilling their legal duties. (2) The management of the visited place of detention is obliged to provide assistance and to meet with the members of the visiting team, in order to achieve the purpose of the visit. Art. 41 (1) For fulfilling their legal duties, the members of the visiting team may meet in private with any person deprived of liberty, within the visited institution. (2) At the request of the members of the visiting team, the visited institution is obliged to provide an adequate place for the meeting. (3) The meetings may take place only with the consent of the person deprived of liberty or with the consent of their legal representative and are confidential. (4) The confidential meeting cannot be attended by representatives of the place of detention, except at the express request of the members of the visiting team and just for the purpose of ensuring their protection. In that case, the representatives of the place of detention shall provide only visual surveillance, respecting the confidentiality of the meeting. (5) The name and other personal data of the person interviewed shall not be disclosed without their prior written consent or their legal representative's prior written consent. (6) For conducting interviews with persons who do not understand or speak Romanian, an interpreter shall be provided, the costs of which shall be covered from the funds allocated to Department for the Prevention of Torture in Places of Detention. (7) The members of the visiting team may request meetings with any person if they consider that he/she can provide relevant information, with that person's consent. Art. 42 No person may be held liable for the information communicated to the members of the visiting team. Art. 43 (1) The findings of the visits shall be summarized in visit reports and, where irregularities are noticed, the report shall be accompanied by reasoned recommendations for improving the treatment and conditions of the persons deprived of liberty and for preventing torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. (2) The visit report shall be drawn up by the members of the visiting team no later than 30 days from the date of the visit's completion and must be approved by the Ombudsperson. Art. 44 (1) The visited institution is obliged

annuale stilato tenendo conto di specifici criteri (art. 39 punto 3 e punto 4) e che sancisce l'obbligo di collaborazione e di esibizione dei documenti che grava sulle direzioni dei luoghi visitati (art. 40). La legge dispone poi che il NPM possa effettuare incontri riservati con persone private della libertà o con qualsiasi altra persona con cui ritenga utile conferire, se necessario anche con l'ausilio di un interprete (art. 41).

Rilevanti sono anche gli artt. 43 e 44 che disciplinano la materia dei report a seguito delle visite, delle raccomandazioni e delle risposte fornite dalle amministrazioni. L'art. 43 dispone che i risultati delle visite siano riassunti in rapporti di visita i quali, qualora siano state riscontrate delle irregolarità, devono essere redatti dai membri dell'*equipe* entro 30 giorni dalla data di completamento della visita e approvati dall'Ombudsman, e devono essere accompagnati da raccomandazioni motivate volte al miglioramento del trattamento e delle condizioni delle persone private della libertà con la finalità di prevenire la tortura e i trattamenti o le pene crudeli, inumani o degradanti.

---

to submit, within 30 days, a reasoned response to the proposals and recommendations contained in the visit report, indicating their point of view on the findings and a justified term in which measures will be implemented in order to comply with the proposals and recommendations, or depending on the case, indicating the reasons for which they cannot comply. (2) For well-grounded reasons, the 30 days term referred to in para. (1) may be extended by another 30 days, with the approval of the Deputy Ombudsperson – head of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention. (3) If the institution concerned does not comply, the Ombudsperson or, depending on the case, the Deputy Ombudsperson – head of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention shall inform on the matter the higher authority or the local or central public administration authority that issued the license for the private detention facilities, and may act under the provisions of this Law and of the Regulation on the organization and functioning of the People's Advocate Institution\*\*). The Regulation on the organization and functioning of the People's Advocate Institution, approved by the Decision of the Permanent Bureau of the Senate no. 5/2002, was republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 758 of October 27, 2011, as subsequently amended. Art. 45 The visit report and the reasoned response referred to in Art. 44, when one was sent, are public and shall be posted on the website of the institution concerned, of the higher authority or the local or central public administration authority that issued the operating permit, and also on the website of the People's Advocate Institution, except for the parts that concern personal data or classified information. Art. 46 (1) When finding a case of human rights violation through torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment producing an imminent risk of harm to the life or health of a person, a preliminary report shall be prepared urgently. (2) The deadline for the preparation and adoption of the preliminary report is 3 days and it may be extended by another 3 days for well-grounded reasons. (3) The institutions concerned are required to comply immediately with the proposals and recommendations, or to formulate an answer under the provisions of Art. 44, within 3 calendar days at most. Art. 47 It is incumbent upon the Ombudsperson to immediately notify the judiciary when, in the exercise of his/her duties, finds clues concerning possible offenses committed under the criminal law. Art. 48 (1) The Deputy Ombudsperson – head of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention drafts the annual report on the activity of the Department, as part of the annual report of the People's Advocate Institution, and submits it to the approval of the Ombudsperson. (2) The annual report comprises: the analysis and conclusions of the visits carried out during that year; proposals and recommendations formulated; measures taken by national authorities relating thereto; proposals to improve the legislative framework in the field, and any other data or information relevant to the activity of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention. (3) The activity report of the Department for the Prevention of Torture in Places of Detention is part of the Annual Report that the Ombudsperson presents in the joint session of the two Chambers of Parliament”.

L'art. 44.1 prevede, invece, che le autorità dell'istituzione visitata siano tenute a presentare, entro 30 giorni, una risposta motivata alle proposte e alle raccomandazioni contenute nel rapporto di visita, indicando il proprio punto di vista sui risultati e un termine giustificato entro il quale si impegnano ad attuare le misure per conformarsi alle proposte e alle raccomandazioni o, a seconda dei casi, dichiarando le ragioni per cui non possono adeguarsi.

Per motivi fondati e con l'approvazione del *deputy* a capo del Dipartimento per la prevenzione della tortura nei luoghi di detenzione, il termine di 30 giorni può essere prorogato di altri 30 giorni (art. 44.2).

Se l'istituzione interessata non si adegua, l'Ombudsman o, a seconda dei casi, il *deputy* capo del Dipartimento per la prevenzione della tortura informerà l'autorità superiore o l'autorità amministrativa pubblica locale o centrale e potrà agire in base alle disposizioni della legge istitutiva e del Regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'istituzione del *People's Advocate*<sup>246</sup>.

Secondo quanto disposto dall'art. 45, i report di visita e le risposte motivate sono pubblici e devono essere pubblicati, ad eccezione delle parti che riguardano dati personali o informazioni classificate, sul sito web dell'istituzione interessata, dell'autorità superiore o dell'amministrazione pubblica locale o centrale, nonché sul sito web dell'Ombudsman.

Sul punto si ritiene utile segnalare l'importanza di detta disposizione che prevede la divulgazione capillare dei report e delle risposte ricevute, che non solo andranno pubblicate sul sito web del *People's Advocate*, ma, per assicurarne la massima diffusione, anche sui siti web delle istituzioni interessate e di altre autorità statali e locali.

Fondamentale è anche il caso disciplinato dall'art. 46 che prevede che qualora si riscontri una violazione dei diritti umani attraverso atti di tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti che producono un rischio imminente di danno alla vita o alla salute di una persona deve essere preparato con urgenza un rapporto preliminare. Il termine per la preparazione del rapporto preliminare è di tre giorni e può essere prorogato di altri tre giorni per motivi fondati. Le istituzioni interessate sono tenute a conformarsi immediatamente alle proposte e alle raccomandazioni o a formulare una risposta entro un massimo di tre giorni.

Ancora, l'art. 47 sancisce l'obbligo che grava in capo all'Ombudsman di informare immediatamente la magistratura quando, nell'esercizio delle sue funzioni, scopre indizi su

---

<sup>246</sup> Il riferimento è al Regolamento approvato con la Decisione dell'Ufficio permanente del Senato n. 5/2002.

possibili reati. Centrale è questa norma che non lascia al libero arbitrio della figura di garanzia la scelta sul come agire in questi delicati casi e le impone di rivolgersi alle autorità giudiziarie competenti.

L'art. 48 disciplina poi la relazione annuale del Dipartimento per la prevenzione della tortura nei luoghi di detenzione che deve essere sottoposta all'approvazione dell'Ombudsman e che comprende: l'analisi e le conclusioni delle visite effettuate nel corso dell'anno; le proposte e le raccomandazioni formulate; le misure adottate dalle autorità nazionali in merito; le proposte per migliorare il quadro legislativo in materia e qualsiasi altro dato o informazione pertinente all'attività del Dipartimento. Il rapporto del Dipartimento fa parte della relazione annuale che l'Ombudsman presenta alla sessione congiunta delle due Camere del Parlamento.

Infine, la quinta sezione del capitolo V della legge si intitola "Liaising with the Subcommittee on Prevention of Torture" e disciplina la relazione tra NPM e SPT<sup>247</sup>.

L'art. 49 stabilisce come, nell'esercizio delle sue funzioni, l'Ombudsman o, a seconda dei casi, il *deputy* si relazioni con il SPT, inviando informazioni e incontrando i suoi membri. L'art. 50 dispone che il personale non dirigente con formazione giuridica e gli specialisti possono ricevere formazione e assistenza tecnica dal Sottocomitato per la prevenzione della tortura, ai sensi di quanto disposto dall'OPCAT.

Per ultimo, l'art. 51 sancisce come il finanziamento delle spese correnti e in conto capitale nel campo della prevenzione della tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti sia a carico del bilancio dello Stato e che i fondi ad esso destinati facciano parte del bilancio dell'Ombudsman nazionale.

La legge rumena che disciplina il NPM è accurata, minuziosa e non lascia nulla al caso. Razionalizzando anche alcuni aspetti che potrebbero essere considerati residuali, si presenta come una delle più attente normative nazionali in materia e, a parere di chi scrive, andrebbe presa come riferimento anche dagli altri Stati.

---

<sup>247</sup> Il testo integrale della sezione 5 rubricata "Liaising with the Subcommittee on Prevention of Torture" è il seguente: "Art. 49 In the exercise of his duties, the Ombudsperson or, depending on the case, the Deputy Ombudsperson for the prevention of torture liaises with the Subcommittee on Prevention of Torture, sends it information and meets with its members. Art. 50 The non-managerial staff with legal studies and the specialists may receive training and technical assistance from the Subcommittee on Prevention of Torture, under the Optional Protocol. Art. 51 Funding the current and capital expenditure in the field of prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment shall be provided from the State budget and the funds allocated to it are part of the People's Advocate Institution's budget".

In questa sede rileva richiamare anche l'art. 19.1<sup>248</sup> della legge n. 35 del 13 marzo 1997 (*Act on the People's Advocate*), che stabilisce che l'amministrazione degli istituti penitenziari, dei centri di rieducazione per minori, degli ospedali penitenziari, nonché il Ministero e gli organi di polizia devono consentire, senza alcuna restrizione ad eccezione dei vincoli legali, a chiunque stia scontando una pena detentiva o, a seconda dei casi, sia in stato di arresto o di detenzione, nonché ai minori che si trovano nei centri di rieducazione, di rivolgersi all'Ombudsman, in qualsiasi modo possibile, qualora sussista una violazione dei loro diritti e delle loro libertà.

Sebbene la Romania non disponga di una NHRI accreditata, sia il *People's Advocate* che il *Romanian Institute for Human Rights*<sup>249</sup> svolgono un'importante azione di promozione e tutela dei diritti umani.

## 2.14. Slovacchia

Il *Verejný ochranca práv (Public Defender of Rights)*<sup>250</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico.

Nel 2001, con la legge n. 90 del 23 febbraio, è stato inserito l'art. 151a<sup>251</sup> all'interno della Costituzione del 1992, rubricato "Public Defender of Rights". Il primo paragrafo dell'articolo recita:

---

<sup>248</sup> Il testo dell'art. 19.1 è il seguente: "The administration of penitentiaries, re-education centers for minors, penitentiary hospitals as well as the Public Ministry and the police bodies must allow, with no restriction whatsoever, to anyone who serves imprisonment or, as the case may be, is under arrest or kept in detention, as well as to minors who are in re-education centers, to address the People's Advocate Institution, in any possible way, concerning a violation of their rights and freedoms, except for legal restraints".

<sup>249</sup> Sito web: <https://irido.ro/english/index.php> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>250</sup> Sito web: <https://vop.gov.sk/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Slovakia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 387-393.

<sup>251</sup> Il cui testo integrale è il seguente: "(1) The Public Defender of Rights is an independent body which in the scope and in manner laid down by a law shall participate in the protection of the fundamental rights and freedoms of natural persons and legal persons in the proceedings, decision making or inactivity of public administration bodies, if their proceedings, decision making or inactivity is inconsistent with legal order or with principles of a democratic state and rule of law. (2) The Public Defender of Rights shall be elected by the National Council of the Slovak Republic from among candidates proposed by at least 15 Members of Parliament for a term of five years. As Public Defender of Rights may be elected any citizen of the Slovak Republic, who is eligible for election as a Member of Parliament and has attained the age of 35 by the date of election. A Public Defender of Rights cannot be a member of a political party or a political movement. (3) The function of Public Defender of Rights shall terminate on the day of finality of a judgement, by which the Public Defender of Rights was convicted of a willful criminal offence or by which he or she was convicted of a criminal offence and in his or her case the court did not decide on a probationary suspension of the imprisonment sentence, or he or she lost eligibility for election. (4) The National Council of the Slovak Republic may recall Public Defender of Rights if his or her long-term health condition, for at least three months, does not allow him or her to duly perform the duties following from the function. (5) Details on the election and recall of the public defender of rights, on the scope of powers of the Public Defender of Rights, on the

The Public Defender of Rights is an independent body which in the scope and in manner laid down by a law shall participate in the protection of the fundamental rights and freedoms of natural persons and legal persons in the proceedings, decision making or inactivity of public administration bodies, if their proceedings, decision making or inactivity is inconsistent with legal order or with principles of a democratic state and rule of law.

Interessante anche il paragrafo 3 dello stesso articolo che esclude l'immunità dell'Ombudsman nazionale che, anzi, se condannato dovrà rinunciare all'incarico.

La normativa di dettaglio è contenuta all'interno della legge n. 564/2001, che è stato possibile reperire solo in lingua originale<sup>252</sup>.

L'Ombudsman, in base a quanto disposto dalla legge istitutiva, è eletto a scrutinio segreto dal Consiglio Nazionale tra i candidati proposti da almeno quindici membri del Consiglio Nazionale (art. 4.1<sup>253</sup>) e ha un mandato, rinnovabile una sola volta, di cinque anni (art. 5<sup>254</sup>).

La Slovacchia ha firmato l'OPCAT il 14 dicembre 2018 e solo molto di recente, il 19 settembre 2023, ha ratificato il Protocollo. Tuttavia, ad oggi, non risulta che abbia designato un NPM.

Tuttavia, all'interno della legge istitutiva e delle relazioni annuali<sup>255</sup> compaiono esplicite tracce di una competenza specifica in ambito penitenziario, che è stata anche confermata dal Direttore del *Department for Protection of Fundamental Rights and Freedoms and Political Rights*<sup>256</sup>. Per tali motivi, il *Public Defender of Rights* slovacco si ritiene che rientri a pieno titolo nella tassonomia proposta in questo studio, tra gli Ombudsman nazionali generalisti monocratici con competenza specifica (modello C).

---

conditions of discharging of the function, on the manner of legal protection and on asserting rights of natural persons and legal persons shall be laid down by a law”.

<sup>252</sup> Anche a seguito di esplicita richiesta rivolta via e-mail all'Ufficio del *Public Defender of Rights* slovacco.

<sup>253</sup> L'art. 4.1 stabilisce che: “Il Difensore pubblico dei diritti è eletto dal Consiglio nazionale tra i candidati proposti da almeno 15 membri del Consiglio nazionale” [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: “Verejného ochrancu práv volí národná rada z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov národnej rady”.

<sup>254</sup> L'art. 5 stabilisce che: “La durata del mandato del Difensore pubblico dei diritti è di cinque anni e decorre dalla data di prestazione del giuramento. La stessa persona può essere eletta difensore pubblico dei diritti per un massimo di due mandati consecutivi” [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: “Funkčné obdobie verejného ochrancu práv je päť rokov; začína plynúť dňom zloženia sľubu. Tú istú osobu možno zvoliť za verejného ochrancu práv najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach”.

<sup>255</sup> Nello specifico si veda: M. PATAKYOVÁ, *Activities of the Public Defender of Rights During Her 2017-2022 Tenure*, pp. 35-36.

<sup>256</sup> In un'e-mail del 3 aprile 2023 rivolta alla sottoscritta, Roman Lysina, Direttore del *Department for Protection of Fundamental Rights and Freedoms and Political Rights*, ha scritto: “the Public defender does deal with individual complaints of prisoners. The areas, complained of are usually the quality of healthcare, food and material conditions of the prisons”.

Dal punto di vista normativo, nella legge istitutiva è rilevante l'art. 14.3<sup>257</sup>, che disciplina l'obbligo dell'Ombudsman di informare il pubblico ministero qualora riscontri dei fatti che indichino che nei luoghi di detenzione vi sia qualcuno ingiustamente detenuto. Centrale è anche l'art. 17.1 lettera d)<sup>258</sup> che prevede il diritto dell'Ombudsman di conferire con chiunque sia privato della libertà personale.

Da novembre 2004, inoltre, l'Ombudsman slovacco «può visitare i luoghi di detenzione al fine di un controllo preventivo e non solo a seguito di denuncia/iniziativa d'ufficio concernente l'area dell'habeas corpus»<sup>259</sup>.

Degni di interesse, anche se privi di un riferimento specifico ai contesti detentivi, sono poi gli artt. 19, 20 e 23.

L'art. 19<sup>260</sup> disciplina i casi in cui l'Ombudsman riscontri una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali e prevede che questi debba comunicare quanto emerso, insieme a una

---

<sup>257</sup> L'art. 14.3 recita: "Se il Difensore civico dei diritti riscontra fatti che indicano che nei luoghi di detenzione, incarcerazione, punizione disciplinare di soldati, trattamento protettivo disciplinare, trattamento istituzionale o istruzione istituzionale, o in una cella di detenzione della polizia, che una persona è detenuta illegalmente, deve immediatamente denunciare il fatto al pubblico ministero competente come iniziativa per un procedimento ai sensi di una legge speciale e deve informare l'amministrazione di tale luogo e la persona interessata" [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: "Ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, detencia, ústavné liečenie alebo ústavná výchova, alebo v cele policajného zaistenia, ako aj v iných priestoroch je nezákonne držaná osoba, túto skutočnosť bezodkladne oznámi príslušnému prokurátorovi ako podnet na postup podľa osobitného zákona9) a upovedomí správu takého miesta a dotknutú osobu".

<sup>258</sup> L'art. 17.1 lettera d) recita: "parlare, anche senza la presenza di altre persone, con le persone detenute in luoghi di detenzione, reclusione, punizione disciplinare dei militari, trattamento protettivo, educazione protettiva, trattamento protettivo, educazione protettiva, trattamento istituzionale o educazione istituzionale e nelle celle di detenzione della polizia, così come in altri luoghi in cui la loro libertà personale è limitata" [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: "hovoriť aj bez prítomnosti iných osôb s osobami, ktoré sú zaistené v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, detencia, ústavné liečenie alebo ústavná výchova a v celách policajného zaistenia, ako aj v iných priestoroch, kde je obmedzená ich osobná sloboda".

<sup>259</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004, p. 96.

<sup>260</sup> L'art. 19 recita: "(1) Se i risultati del reclamo dimostrano una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali, il Difensore pubblico dei diritti comunica i risultati del reclamo, insieme a una proposta di azione, all'autorità della pubblica amministrazione contro la cui azione, decisione o inazione il reclamo è diretto. (2) Entro 20 giorni dalla data di ricevimento della richiesta di adozione di misure, la pubblica amministrazione deve comunicare al Difensore pubblico dei diritti il proprio parere sull'esito del reclamo e sulle misure adottate. (3) Se il Difensore pubblico dei diritti non è d'accordo con il parere dell'organo della pubblica amministrazione o se ritiene che le misure adottate siano insufficienti, ne informa l'autorità superiore dell'organo della pubblica amministrazione, contro cui è diretto il reclamo e, in mancanza di tale autorità, il governo della Repubblica slovacca. (4) L'autorità superiore della pubblica amministrazione contro cui è diretto il reclamo e, in mancanza di questa, il governo della Repubblica slovacca, ai sensi del paragrafo 3, sono tenuti a notificare al Difensore pubblico dei diritti entro 20 giorni dalla data di ricevimento della sua notifica le misure adottate in materia. (5) Se il Difensore pubblico dei diritti ritiene che le misure adottate ai sensi del paragrafo (4) siano insufficienti, ne informa il Consiglio nazionale o l'organo da esso designato" [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: "(1) Ak výsledkami vybavenia podnetu

proposta di misure da adottare, all'organo della pubblica amministrazione contro cui è diretto il reclamo (punto 1). Tale organo è tenuto a comunicare all'Ombudsman il proprio parere sull'esito del reclamo e sulle misure adottate entro 20 giorni dalla data di ricevimento della richiesta di adozione di misure (punto 2). Se l'Ombudsman non è d'accordo con il parere dell'organo della pubblica amministrazione o se ritiene che le misure adottate siano insufficienti, informerà l'autorità gerarchicamente superiore all'organo della pubblica amministrazione contro cui è diretto il reclamo e, in mancanza di tale autorità, il governo della Repubblica slovacca (punto 3). L'autorità superiore della pubblica amministrazione contro cui è diretto il reclamo o, in mancanza di tale autorità, il governo della Repubblica slovacca è tenuto a notificare all'Ombudsman entro 20 giorni dalla data di ricevimento della sua notifica le misure adottate in materia (punto 4). Qualora l'Ombudsman ritenga insufficienti le misure adottate, dovrà informare il Consiglio nazionale (punto 5).

L'art. 20<sup>261</sup>, invece, stabilisce che, nel caso in cui l'Ombudsman riscontri fatti che indicano la commissione di un reato, di un illecito amministrativo, di un illecito disciplinare

---

je preukázané porušenie základných práv a slobôd, verejný ochranca práv oznámi výsledky vybavenia podnetu spolu s návrhom opatrení orgánu verejnej správy, proti ktorého postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti podnet smeruje. (2) Orgán verejnej správy je povinný do 20 dní odo dňa doručenia výzvy na prijatie opatrení oznámiť verejnému ochrancovi práv svoje stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia. (3) Ak verejný ochranca práv nesúhlasí so stanoviskom orgánu verejnej správy alebo ak prijaté opatrenia považuje za nedostatočné, vyrozumie o tom orgán nadriadený orgánu verejnej správy, proti ktorému podnet smeruje, a ak takého orgánu niet, vládu Slovenskej republiky. (4) Nadriadený orgán verejnej správy, proti ktorému podnet smeruje, ak takého orgánu niet, vláda Slovenskej republiky podľa odseku 3 sú povinní oznámiť verejnému ochrancovi práv do 20 dní odo dňa doručenia jeho vyrozumienia opatrenia, ktoré vo veci prijali. (5) Ak verejný ochranca práv považuje opatrenia vykonané podľa odseku 4 za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť národnej rade alebo ňou poverenému orgánu”.

<sup>261</sup> L'art. 20 recita: “(1) Se, nel corso della trattazione di un reclamo, il Difensore civico dei diritti scopre fatti che indicano che un reato, un illecito, un altro illecito amministrativo o disciplinare, o che è stato violato un obbligo previsto dalla legge, lo comunica all'autorità competente. (2) L'autorità a cui il Difensore pubblico dei diritti notifica il fatto ai sensi del paragrafo (1) deve informare il difensore pubblico dei diritti entro 20 giorni dalla data di ricevimento della notifica, le misure che ha adottato sulla base della sua notifica. (3) Se il difensore dei diritti ritiene che le misure adottate siano insufficienti, deve notificare il fatto all'autorità superiore e, se lo ritiene, all'autorità di vigilanza e, in mancanza di questa, al governo della Repubblica slovacca. (4) L'autorità superiore della pubblica amministrazione e, in mancanza di questa, il governo della Repubblica slovacca, ai sensi del paragrafo (3), sono tenuti a notificare al Difensore pubblico dei diritti, entro 20 giorni dalla data di ricevimento della sua notifica le misure adottate in materia. (5) Se il Difensore pubblico dei diritti ritiene insufficienti le misure adottate ai sensi del paragrafo (4), ne informa il Consiglio nazionale o l'organo da esso designato” [traduzione non ufficiale – tradotto con Deepl Translator]. La versione in slovacco è la seguente: “(1) Ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že pri činnosti orgánu verejnej správy bol spáchaný trestný čin, priestupok, iný správny delikt alebo disciplinárne previnenie alebo že bola porušená povinnosť ustanovená zákonom, oznámi to príslušnému orgánu. (2) Orgán, ktorému verejný ochranca práv oznámi skutočnosť podľa odseku 1, upovedomí verejného ochranca práv do 20 dní odo dňa doručenia vyrozumienia o opatreniach, ktoré na základe jeho oznámenia vykonal. (3) Ak verejný ochranca práv považuje vykonané opatrenia za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť nadriadenému orgánu, a ak takého niet, vláde Slovenskej republiky. (4) Nadriadený orgán verejnej správy, a ak takého niet, vláda Slovenskej republiky podľa odseku 3 sú povinní oznámiť verejnému ochrancovi práv do 20 dní odo dňa doručenia jeho vyrozumienia opatrenia, ktoré vo veci prijali. (5) Ak verejný ochranca práv považuje opatrenia vykonané podľa odseku 4 za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť národnej rade alebo ňou poverenému orgánu”.

nell'ambito delle attività di un organo della pubblica amministrazione o la violazione di un obbligo previsto dalla legge, sarà tenuto ad informare l'autorità competente (punto 1). L'autorità competente ha l'obbligo di comunicare all'Ombudsman, entro 20 giorni dalla data della notifica, le misure adottate (punto 2). Le conseguenze negative che possono derivare dalla valutazione negativa dell'Ombudsman in merito alle misure adottate sono numerose. Difatti, questo deve notificare il fatto all'autorità superiore e, se lo ritiene, all'autorità di vigilanza e, in mancanza di questa, al governo della Repubblica slovacca (punto 3). L'autorità superiore della pubblica amministrazione e, in mancanza di questa, il governo della Repubblica slovacca sono tenuti a notificare all'Ombudsman entro 20 giorni dalla data di ricevimento della sua notifica le misure adottate in materia (punto 4). Se l'Ombudsman ritiene insufficienti le misure adottate ne informa il Consiglio nazionale o l'organo da esso designato (punto 5).

L'art. 23<sup>262</sup>, infine, disciplina il potere di pubblicità dell'Ombudsman slovacco stabilendo che nel primo trimestre di ogni anno lo stesso presenti al Consiglio nazionale un rapporto sulle sue attività in cui esponga le sue conclusioni sull'osservanza dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e giuridiche da parte degli organi della pubblica amministrazione e le sue proposte e raccomandazioni per la correzione delle carenze individuate (punto 1). Tale relazione deve essere pubblicata su Internet e resa disponibile per la pubblicazione sulla stampa periodica e, se del caso, attraverso altri mezzi di comunicazione (punto 2). In ogni caso, l'Ombudsman è tenuto a diffondere le sue attività e i loro risultati attraverso Internet e altri mezzi di informazione (punto 3).

Si segnala che la NHRI slovacca è il *Slovak National Centre for Human Rights*<sup>263</sup>, che dal 2014 è accreditato di *status B*.

---

<sup>262</sup> L'art. 23 stabilisce che: "(1) Il Difensore civico dei diritti presenta al Consiglio nazionale, nel primo trimestre di ogni anno, un rapporto sulle sue attività, in cui espone le sue conclusioni sull'osservanza dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e giuridiche da parte degli organi della pubblica amministrazione e le sue proposte e raccomandazioni per la correzione delle carenze individuate. (2) Il Difensore civico dei diritti pubblica la relazione sulle attività di cui al paragrafo (1) su Internet e la rende disponibile per la pubblicazione sulla stampa periodica e, se del caso, attraverso altri mezzi di informazione. (3) Il Difensore civico dei diritti informa sulle sue attività e sui loro risultati attraverso Internet e altri mezzi di informazione" [traduzione non ufficiale – tradotto con DeepL Translator]. La versione in slovacco è la seguente: "Verejný ochranca práv predkladá národnej rade každý rok v prvom štvrtroku správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. (2) Verejný ochranca práv zverejní správu o činnosti podľa odseku 1 prostredníctvom internetu a dá k dispozícii na zverejnenie do periodickej tlače a prípadne aj prostredníctvom ostatných informačných prostriedkov. (3) Verejný ochranca práv informuje o svojej činnosti a jej výsledkoch prostredníctvom internetu a ostatných informačných prostriedkov".

<sup>263</sup> Sito web: <https://www.snslp.sk/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

## 2.15. Slovenia

Il *Varuh človekovih pravic (Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia)*<sup>264</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico.

La Costituzione slovena disciplina l'Ombudsman nazionale all'articolo 159 e stabilisce: "In order to protect human rights and fundamental freedoms in relation to state authorities, local self-government authorities, and bearers of public authority, the office of the ombudsman for the rights of citizens shall be established by law. Special ombudsmen for the rights of citizens may also be established by law for particular fields".

L'Ombudsman è in funzione dal 1° gennaio 1995 e ha sostituito il *Council for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* che lo precedeva<sup>265</sup>.

La normativa di dettaglio, in merito allo stato giuridico, ai doveri e ai poteri dell'Ombudsman è contenuta nell'*Human Rights Ombudsman Act* (legge n. 71/1993<sup>266</sup>) e nelle *Rules of Procedure* che, oltre ad illustrare minuziosamente la metodologia di lavoro dell'Ufficio dell'Ombudsman, contano di un'intera sezione denominata "The Proceedings" in cui sono descritti i procedimenti, su istanza di parte o *ex officio*, volti all'accertamento di violazioni dei diritti umani o delle libertà fondamentali.

L'Ombudsman, secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, è eletto a maggioranza qualificata dal Parlamento, ha un mandato, rinnovabile una sola volta, che dura sei anni (art. 12<sup>267</sup>) e dispone da un minimo di due a un massimo di quattro *deputies* a cui può delegare i propri poteri (art. 15.1<sup>268</sup>).

La Slovenia ha ratificato l'OPCAT il 23 gennaio 2007 e ha notificato al SPT con una nota verbale del 4 marzo 2009 la designazione come NPM dell'Ombudsman nazionale e di altre ONG che operano nel settore dei diritti umani, suggellando così l'adozione di un NPM nella forma dell'*Ombudsman plus model*. Come si legge nella nota, infatti: «In this way, non-governmental organisations have become a part of the national preventive mechanism in the widest possible sense, whilst at the same time this solution in the Republic of Slovenia represents something new in the introduction of public-private partnership».

---

<sup>264</sup> Sito web: <https://www.varuh-rs.si/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Slovenia*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 395-400.

<sup>265</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 395-396.

<sup>266</sup> Emendata con le leggi n. 15 del 1994, n. 109 del 2012 e n. 54 del 2017.

<sup>267</sup> L'art. 12 stabilisce che: "The Ombudsman shall be elected by the National Assembly by a two-thirds majority of all deputies for a term of six years. At the end of this term of office, they may be re-elected only once".

<sup>268</sup> L'art. 15.1 stabilisce che: "The Ombudsman shall have a minimum of two, and a maximum of four, deputies. The deputies shall be appointed by the National Assembly at the proposal of the Ombudsman".

La selezione di tali ONG avviene ogni due anni per mezzo di un invito pubblico nel quale, come si legge sempre nella nota, «priority was given to non-governmental and humanitarian organisations with more extensive experience in the area of the protection of human rights and fundamental freedoms, in particular in the prevention of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment».

Prima dell'inizio della collaborazione, le ONG e l'Ombudsman stipulano un accordo nel quale vengono regolati gli obblighi reciproci.

Le ONG che hanno collaborato nel periodo più recente (2019-2021) con l'Ombudsman sono: *Novi paradoks – Slovenian Society for Quality of Life (NP)*, *Pravo za VSE Society (Pravo za VSE)*, *Caritas Slovenia (Caritas)*, *SKUP – Community of Private Institutions (SKUP)*, *PIC – the Legal Information Centre for NGOs, Ljubljana (PIC)*, *Peace Institute Ljubljana (MI)*, *The Slovenian Federation of Pensioners' Associations (ZDUS)*, *Spominčica – Alzheimer Slovenia – Slovenian Association for Help with Dementia (Spominčica) in Slovenian Foundation for UNICEF, an institution (UNICEF)*<sup>269</sup>.

Dalla descrizione delle attività del NPM contenute nella nota verbale indirizzata al SPT si può delineare il *modus operandi* adottato dal NPM sloveno.

Le organizzazioni scelte svolgono i loro compiti attraverso i loro rappresentanti formati per le singole aree di supervisione. Tali rappresentanti fanno parte di un gruppo di supervisione che, al fine di garantire la natura multidisciplinare e la professionalità del controllo, è composto da rappresentanti dell'Ombudsman e delle organizzazioni scelte. I rappresentanti delle organizzazioni non governative o umanitarie prescelte effettuano la supervisione in linea con le disposizioni dell'OPCAT e seguendo le istruzioni dell'Ombudsman. Dopo aver effettuato il controllo, redigono una breve relazione, accompagnata da suggerimenti per l'eliminazione delle eventuali irregolarità riscontrate<sup>270</sup>.

Nella parte conclusiva della nota verbale, si legge, inoltre: «We can thus state that with the implementation of the Optional Protocol in Slovenia the Ombudsman has ensured the efficient performance of the tasks and powers of the national preventive mechanism. The inclusion of non-governmental organisations has increased the transparency of the Ombudsman's activities in this area, which guarantees greater quality in the performance of the tasks the state has taken on with the ratification of the Optional Protocol».

---

<sup>269</sup> *Report by the Ombudsman of the Republic of Slovenia on the implementation of the duties and powers of the NPM, 2021, p. 9.*

<sup>270</sup> Cfr. nota verbale del 4 marzo 2009 della Missione permanente della Repubblica di Slovenia indirizzata al SPT.

L'art. 50c<sup>271</sup> della legge istitutiva, rubricato *National Preventive Mechanism*, designa formalmente l'Ombudsman come NPM e prevede che le specifiche funzioni ad esso attribuite dall'OPCAT vengano delegate dall'Ombudsman ad un *deputy* per un determinato periodo di tempo.

L'art. 42<sup>272</sup> dell'*Human Rights Ombudsman Act* prevede che l'Ombudsman possa ispezionare le carceri o altri luoghi in cui sono detenute persone private della libertà e che possa parlare in privato con le persone che si trovano all'interno di tali luoghi.

Strettamente collegato all'art. 42 della legge istitutiva è l'art. 35<sup>273</sup> delle *Rules of Procedure* che specifica come le ispezioni possano essere effettuate senza previa notifica e che la scelta delle persone con cui parlare possa essere casuale.

L'*Human Rights Ombudsman Act* disciplina poi i poteri tipici dell'Ombudsman. Questo può condurre indagini, sia su istanza di parte che d'ufficio, al termine delle quali redige una relazione contenente le sue conclusioni che viene trasmessa alle parti interessate. Entro il termine fissato dall'Ombudsman, le parti possono comunicare le loro osservazioni o proposte per completare le conclusioni riportate nella relazione. In casi urgenti e quando, sulla base della documentazione disponibile, si ritiene che i fatti siano incontestabili, il riscontro dalle parti interessate può considerarsi superfluo (art. 38<sup>274</sup>).

Secondo quanto disposto dall'art. 39<sup>275</sup>, nella relazione finale l'Ombudsman esprime la propria valutazione dei fatti e delle circostanze di un singolo caso e stabilisce se i diritti

---

<sup>271</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "(1) As an internal organisational unit of the Ombudsman, the National Preventive Mechanism shall function as per the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment determined in the Act ratifying the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Official Gazette of the Republic of Slovenia [Uradni list RS] – International Treaties, No. 20/06). (2) The work of the National Preventive Mechanism shall be managed by a Deputy Ombudsman authorised by the Ombudsman for a certain period".

<sup>272</sup> Il testo integrale dell'art. 42 è il seguente: "The Ombudsman or persons authorised by the Ombudsman may enter the official premises of any state authority, local community authority or holder of public authority. The Ombudsman may inspect prisons or other places where persons deprived of liberty are held, and other institutions with limited freedom of movement. The Ombudsman shall have the right to speak in private with persons in the institutions mentioned in the preceding paragraph."

<sup>273</sup> Il testo integrale dell'art. 35 è il seguente: "The Ombudsman may inspect prisons or other places where people are kept detained, and other institutions with restricted freedom of movement. The Ombudsman shall have the right to talk in private with persons from the institutions of the preceding paragraph. Inspections may be carried out without a previous notification. Persons to talk with may be adequately chosen at random".

<sup>274</sup> Il testo integrale dell'art. 38 è il seguente: "When an investigation is completed, the Ombudsman shall draft a report of their findings and forward it to the parties affected. Within the deadline set by the Ombudsman, the parties may communicate their comments or proposals in order to complete the findings stated in the report. In urgent cases and when it is assessed on the basis of available documentation that the facts are indisputable, the Ombudsman may accept the findings and related proposals without the prior verification as per the preceding paragraph".

<sup>275</sup> Il testo integrale dell'art. 39 è il seguente: "In the final report, the Ombudsman shall state their assessment of the facts and circumstances of an individual case, and establish whether or not human rights or fundamental

umani o le libertà fondamentali sono stati violati o se si è verificata qualche pratica di *maladministration* nel caso indagato. Contemporaneamente, l'Ombudsman propone le modalità per eliminare i casi di cattiva amministrazione accertata. L'Ombudsman può anche raccomandare all'autorità di ripetere una determinata procedura in conformità alla legge, raccomandare il risarcimento del danno o raccomandare un altro modo per eliminare la cattiva amministrazione che ha colpito l'individuo.

L'Ombudsman, inoltre, sempre ai sensi di quanto stabilito dall'art. 39, dispone di un potere incisivo in quanto può proporre l'avvio di un procedimento disciplinare contro i funzionari delle autorità responsabili della cattiva amministrazione accertata.

L'art. 40<sup>276</sup> dispone poi che le autorità sono tenute a informare l'Ombudsman entro trenta giorni circa le misure adottate in conformità con le proposte, i pareri, le critiche o le raccomandazioni ricevute. Nel caso in cui l'autorità non presenti una relazione sull'osservanza delle raccomandazioni o se queste vengano osservate solo parzialmente, l'Ombudsman può informare direttamente l'autorità superiore o il Ministero competente. Può essere redatto un rapporto speciale per l'Assemblea nazionale o la questione può essere resa pubblica.

A spese dell'autorità, inoltre, se la stessa non risponde adeguatamente alle proposte o alle raccomandazioni dopo una ripetuta richiesta, l'Ombudsman può pubblicare la sua relazione e le sue raccomandazioni attraverso i mezzi di comunicazione pubblici.

---

freedoms have been violated, or some other maladministration occurred in the investigated case. Simultaneously, the Ombudsman shall propose the manner of eliminating the established maladministration. The Ombudsman may also recommend that the authority repeat a certain procedure in accordance with the law, recommend compensation for damage, or recommend another way to eliminate maladministration that has affected the individual. In this regard, the Ombudsman may not prejudice the civil legal rights of the individual regarding compensation for damage. The Ombudsman may propose the instigation of disciplinary proceedings against the officials of the authorities responsible for the established maladministration”.

<sup>276</sup> Il testo integrale dell'art. 40 è il seguente: “The authorities as per the preceding Article shall be obliged to inform the Ombudsman about measures taken in accordance with the Ombudsman’s proposals, opinions, criticisms or recommendations within 30 days. If the authority fails to submit a report on the observance of the Ombudsman’s recommendations, or if these are observed only partially, the Ombudsman may notify the superior authority or the competent ministry directly thereof. A special report may be issued for the National Assembly, or the matter may be made public. At the expense of the authority, the Ombudsman may publish their report and recommendations via public outlets if the authority fails to respond appropriately to proposals or recommendations following a repeated request”.

Il richiamo è quindi ai più ampi poteri tipici di raccomandazione (art. 7<sup>277</sup>) e di pubblicizzazione (art. 5<sup>278</sup>). L'art. 5, nello specifico, prevede che l'Ombudsman debba riferire sul proprio lavoro all'Assemblea nazionale mediante relazioni periodiche annuali o speciali.

Tra i poteri, per così dire, non tipici dell'Ombudsman si segnala la possibilità di valutare l'operato dei tribunali qualora ravvisi che vi sia stato un ritardo ingiustificato o un abuso di potere (art. 24<sup>279</sup>).

Come visto, l'art. 50c prevede la possibilità che le funzioni di NPM siano delegate ad un *deputy*; tuttavia, non è chiaro se all'interno dell'Ufficio sia presente una sezione apposita preposta allo svolgimento dei compiti del NPM.

Il *Varuh človekovih pravic (Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia)* è inoltre la *National Human Rights Institution* slovena, accreditata di *status A* dal 2000.

## 2.16. Spagna

Il *Defensor del Pueblo (Spanish Ombudsman)*<sup>280</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico inserito all'interno della Costituzione spagnola del 1978 all'art. 54, che stabilisce: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales [Parlamento, n.d.A.], designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”. Il riferimento contenuto nell'articolo è alla difesa dei diritti fondamentali. L'istituzione è nata, infatti, con l'obiettivo di aumentare la tutela dei diritti dei cittadini nel corso del processo di democratizzazione successivo alla caduta del regime dittatoriale di Francisco Franco.

La legge istitutiva della figura è la *Ley Organica del Defensor del Pueblo* (legge n. 3 del 6 aprile 1981) e un'altra fonte normativa in materia, di rango secondario, è rappresentata dal *Reglamento de organización y funcionamiento del defensor del pueblo*.

---

<sup>277</sup> Il testo integrale dell'art. 7 è il seguente: “The Ombudsman may address proposals, opinions, criticisms or recommendations to the authorities, which are obliged to discuss them and reply within the deadline set by the Ombudsman”.

<sup>278</sup> Il testo integrale dell'art. 5 è il seguente: “The Ombudsman shall report on their work to the National Assembly by means of regular annual or special reports. The funds for the Ombudsman's work shall be allocated by the National Assembly from the state budget”.

<sup>279</sup> Il testo integrale dell'art. 24 è il seguente: “The Ombudsman shall not consider cases subject to court or other legal proceedings unless they involve undue delays or a clear abuse of power”.

<sup>280</sup> Sito web: <https://www.defensordelpueblo.es/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Spain*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 401-407; F. ASTARLOA VILLENA, *El Defensor del Pueblo en España*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1994.

Secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, l'Ombudsman nazionale è eletto da tre quinti del Parlamento e ha un mandato di cinque anni (art. 2.1<sup>281</sup>). L'Ombudsman, inoltre, è dotato di due *deputies* ai quali può delegare alcuni dei suoi poteri (art. 8.1<sup>282</sup>).

In Spagna esistono poi, ad oggi, nove Ombudsman regionali in: Andalusia<sup>283</sup>, Aragona<sup>284</sup>, Isole Canarie<sup>285</sup>, Castiglia e León<sup>286</sup>, Catalogna<sup>287</sup>, Comunità Valenciana<sup>288</sup>, Galizia<sup>289</sup>, Navarra<sup>290</sup> e Paesi Baschi<sup>291</sup>. Altri Ombudsman esistevano nelle regioni delle Asturie, di Castiglia La Mancia e la Rioja, ma sono stati soppressi tra il 2011 e il 2013 per ragioni finanziarie<sup>292</sup>.

In virtù dell'art. 12<sup>293</sup> della legge istitutiva, l'Ombudsman nazionale mantiene una competenza sulle attività delle Comunità autonome: gli Ombudsman delle Comunità autonome sono tenuti a coordinare le loro funzioni con quelle del *Defensor del Pueblo* e quest'ultimo potrà richiedere la loro cooperazione.

La Spagna ha ratificato l'OPCAT il 4 aprile 2006 e con la *Ley Organica* n. 1 del 4 novembre 2009 ha designato come NPM il *Defensor del Pueblo* nazionale, aggiungendo una

---

<sup>281</sup> L'art. 2.1 stabilisce che: "El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del senado, respectivamente".

<sup>282</sup> L'art. 8.1 stabilisce che: "El Defensor del Pueblo estará auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto Segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese".

<sup>283</sup> Il *Defensor del pueblo Andaluz*. Cfr. sito web: <https://defensordelpuebloandaluz.es/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>284</sup> Il *Justicia de Aragón*. Cfr. sito web: <https://eljusticiadearagon.es/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>285</sup> La *Deputación del Común*. Cfr. sito web: <https://www.diputadodelcomun.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>286</sup> Il *Procurador del Común de Castilla y León*. Cfr. sito web: <https://www.procuradordelcomun.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>287</sup> Il *Sindic de Greuges de Catalunya*. Cfr. sito web: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=1> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>288</sup> Il *Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana*. Cfr. sito web: <https://www.elsindic.com/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>289</sup> La *Valedora do Pobo de Galicia*. Cfr. sito web: <https://www.valedordopobo.gal/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>290</sup> Il *Defensor del Pueblo de Navarra (Nafarraoko Arartekoa)*. Cfr. sito web: <https://defensornavarra.es/es> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>291</sup> Il *Defensor del Pueblo de País Vascos (Ararteko)*. Cfr. sito web: <https://www.ararteko.eus/es> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>292</sup> Il *Procurador general del Principado de Asturias* è stato soppresso con la legge n. 2 del 21 giugno 2013; il *Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha* con la legge n. 12 del 3 novembre 2011 e il *Defensor del Pueblo Riojano* con la legge n. 9 del 21 ottobre 2013.

<sup>293</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "Uno. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley. Dos. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".

disposizione finale<sup>294</sup>, rubricata *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, alla legge istitutiva del 1981. Con una nota verbale del 4 febbraio 2010 la Spagna ha poi notificato tale designazione all'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'ONU.

Nell'esercizio delle funzioni del NPM, la disposizione finale della legge istitutiva prevede che sia istituito un Consiglio consultivo come organo di cooperazione tecnica e giuridica, presieduto dal *deputy* a cui il *Defensor del Pueblo* delega le funzioni di NPM. È poi all'interno del *Reglamento de organización y funcionamiento del defensor del pueblo* che sono determinate struttura, composizione e funzionamento del Consiglio consultivo (rispettivamente agli artt. 19<sup>295</sup>, 20<sup>296</sup>, 21<sup>297</sup> del regolamento).

---

<sup>294</sup> Il testo integrale della disposizione finale è il seguente: “Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Segundo. Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El Reglamento determinará su estructura, composición y funcionamiento”.

<sup>295</sup> Il testo integrale dell'art. 19 è il seguente: “1. El Consejo Asesor es un órgano de cooperación técnica y jurídica del Mecanismo Nacional de Prevención. 2. El Consejo Asesor estará integrado por los Adjuntos del Defensor del Pueblo, como miembros natos, además de por un máximo de 10 Vocales. 3. El Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura asumirá la Presidencia del Consejo y será sustituido por el otro Adjunto en caso de ausencia o vacante. 4. Los Vocales serán designados entre personas mayores de edad, que se encuentren en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, con reconocida trayectoria en la defensa de los Derechos Humanos o en los ámbitos relacionados con el tratamiento a personas privadas de libertad por cualquier causa. 5. La designación de Vocales se efectuará conforme a la siguiente distribución: a) Un Vocal designado a propuesta del Consejo General de la Abogacía de España. b) Un Vocal designado a propuesta de la Organización Médica Colegial. c) Un Vocal designado a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España. d) Hasta dos Vocales designados a propuesta conjunta de los organismos e instituciones con las que el Defensor del Pueblo tenga suscritos convenios de colaboración para el desarrollo de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, si así está previsto en dichos convenios. Las propuestas que se formulen no podrán incluir más que un representante por entidad. e) Cinco Vocales elegidos de entre las candidaturas que, a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil, se presenten al Defensor del Pueblo en el marco del procedimiento de designación establecido en el presente Reglamento. 6. Actuará como secretario el Secretario General de la Institución”.

<sup>296</sup> Il testo integrale dell'art. 20 è il seguente: “1. Los Vocales del Consejo Asesor serán designados para un período de cuatro años y se renovarán por mitades cada dos. 2. El proceso de designación se iniciará mediante convocatoria pública. Las candidaturas para cubrir los puestos de Vocales a que se refiere el inciso e) del párrafo quinto del artículo 19 se recibirán dentro de los 15 días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria y deberán reunir los requisitos formales establecidos en la misma. 3. Corresponde al Defensor del Pueblo hacer la designación de los Vocales, así como poner fin a sus funciones. 4. Cumplido el período al que hace referencia el apartado primero del presente artículo, los Vocales cesantes continuarán ejerciendo sus funciones hasta la designación de los nuevos Vocales. 5. Los Vocales del Consejo Asesor no percibirán retribuciones por el ejercicio de sus funciones salvo, en su caso, las que puedan corresponder en aplicación de la normativa sobre indemnizaciones por razón del servicio”.

<sup>297</sup> Il testo integrale dell'art. 21 è il seguente: “1. El Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención se reunirá, al menos, dos veces al año. 2. A las sesiones del Consejo Asesor podrán asistir los miembros del personal del Defensor del Pueblo, representantes de organismos internacionales de Derechos Humanos u otras personas que sean convocadas por indicación de su Presidente”.

Il Consiglio consultivo è un organo collegiale composto da un massimo di dieci membri, di professionalità diverse tra loro, che si riunisce almeno due volte all'anno e, secondo quanto disposto dall'art. 22<sup>298</sup> del regolamento, svolge le seguenti funzioni: formula proposte sulle visite ai luoghi in cui le persone sono private della libertà, ma anche proposte per il miglioramento dei protocolli di visita e per il loro monitoraggio; prepara le relazioni richieste dal *Defensor del Pueblo* sulle normative rilevanti per la situazione delle persone private della libertà; propone programmi di formazione e corsi di specializzazione sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; dà seguito alle relazioni redatte dal *Defensor del Pueblo* sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; monitora i rapporti redatti dal NPM e dal SPT e si occupa di qualsiasi altra questione sottoposta al suo esame.

La normativa non entra nel dettaglio dei poteri del NPM, ma rinvia all'OPCAT e prevede che l'Ombudsman nazionale sia tenuto a rendere conto delle attività svolte come NPM al Parlamento e al SPT (art. 1.2<sup>299</sup> regolamento).

Restano fermi i poteri tipici dell'Ombudsman previsti nella legge istitutiva, tra cui il potere di indagine e di raccomandazione (art. 30<sup>300</sup>) e quello di redigere, presentare al Parlamento e successivamente pubblicare una relazione annuale sulle attività (art. 32 punto

---

<sup>298</sup> Il testo integrale dell'art. 22 è il seguente: "Serán funciones del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención las siguientes: a) Realizar propuestas sobre visitas a lugares donde se hallen personas privadas de libertad. b) Realizar propuestas para la mejora de los protocolos de visita y para el seguimiento de las mismas. c) Evacuar los informes que el Defensor del Pueblo le solicite sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad. d) Proponer programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. e) Realizar el seguimiento de los informes que se elaboren por el Mecanismo Nacional de Prevención y por el Subcomité para la Prevención de la Tortura. f) Aquellos otros asuntos que se sometan a su consideración".

<sup>299</sup> L'art.1 del regolamento stabilisce: "El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, previstas en el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, y dará cuenta de su actividad a las Cortes Generales y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas".

<sup>300</sup> Il testo integrale dell'art. 30 è il seguente: "Uno. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes. Dos. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o éste no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud entre los casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

1 punto 3<sup>301</sup>). Sempre secondo l'art. 32 della legge istitutiva, quando la gravità o l'urgenza dei fatti lo rendano opportuno, l'Ombudsman potrà presentare una relazione straordinaria che indirizzerà alle Deputazioni permanenti delle Camere se queste non sono riunite (punto 2).

Nel febbraio 2010 è stata istituita una apposita unità NPM all'interno dell'Ufficio del *Defensor del Pueblo* spagnolo. L'unità NPM è sotto la responsabilità di un *deputy* ed è coordinata da un coordinatore, assistito da due vicecoordinatori<sup>302</sup>.

Il *Defensor del Pueblo* è dal 2000 accreditato come NHRI di *status A*.

Limitandosi alle fonti ufficiali e a quanto rinvenuto all'interno dei siti web istituzionali, non pare che i nove Ombudsman regionali si occupino specificatamente di carcere e di prevenzione della tortura e dei trattamenti crudeli, inumani e degradanti, ad eccezione di uno: il *Síndic de Greuges de Catalunya*.

### 2.16.1. Il *Síndic de Greuges de Catalunya*

Il *Síndic de Greuges de Catalunya*<sup>303</sup> è un Ombudsman monocratico generalista disciplinato dagli artt. 78<sup>304</sup> e 79<sup>305</sup> dello Statuto di Autonomia della Catalogna del 1979 e che, nell'esercizio delle sue funzioni, collabora con il *Defensor del Pueblo* (art. 78.2).

---

<sup>301</sup> Il testo integrale dell'art. 32 è il seguente: "Uno. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en periodo ordinario de sesiones. Dos. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas. Tres. Los informes anuales y, en su caso los extraordinarios, serán publicados".

<sup>302</sup> Le informazioni sono state reperite sul sito web dell'APT. Cfr.: <https://www.appt.ch/knowledge-hub/opcat/spain> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>303</sup> Sito web: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=1> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>304</sup> Il testo integrale dell'art. 78, rubricato "Funciones y relaciones con otras instituciones análogas" è il seguente: "1. El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma. 2. El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones. 3. El Síndic de Greuges puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto. 4. El Síndic de Greuges puede establecer relaciones de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía y otras figuras análogas creadas en el ámbito público y el privado. 5. Las Administraciones públicas de Cataluña y las demás entidades y personas a que se refiere el apartado 1 tienen la obligación de cooperar con el Síndic de Greuges. Deben regularse por ley las sanciones y los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de dicha obligación".

<sup>305</sup> Il testo integrale dell'art. 79, rubricato "Designación y Estatuto del Síndic de Greuges" è il seguente: "1. El Síndic o Síndica de Greuges es elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintas partes de sus miembros.

La legge istitutiva dell'Ombudsman regionale risale al 1984 ed è stata sostituita con la legge n. 24 del 23 dicembre 2009. Dal 2009 il *Síndic de Greuges de Catalunya* è stato indicato come “Mecanismo Catalán de Prevención de la Tortura”<sup>306</sup> (d'ora in poi MCPT).

La legge n. 24 del 23 dicembre 2009, che specifica l'ambito funzionale e le competenze dell'Ombudsman catalano nel campo della prevenzione della tortura, è stata oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, terminato con la sentenza n. 46/2015 del Tribunale Costituzionale spagnolo. La norma ha ricevuto diverse censure, soprattutto in merito al riconoscimento internazionale della figura e alla qualifica del *Síndic* come “Autorità Catalana”<sup>307</sup>.

La legge determina e descrive tutti gli aspetti chiave della struttura, della composizione e del funzionamento dell'Ombudsman catalano come MCPT.

Le funzioni principali, elencate nell'art. 71<sup>308</sup>, sono: visitare periodicamente i luoghi in cui sono si trovano persone private della libertà personale, formulare raccomandazioni alle autorità competenti e formulare proposte e osservazioni sui progetti di legge in materia.

Il *Síndic*, inoltre, ha accesso alle informazioni sul numero e sull'ubicazione degli spazi in cui avviene la privazione della libertà personale, sul numero di persone private della libertà, sul trattamento ricevuto da queste persone e sulle condizioni della loro detenzione o internamento (art. 72<sup>309</sup>).

In virtù dell'art. 73<sup>310</sup>, il *Síndic* può conferire con le persone private della libertà, senza testimoni e, se necessario, con l'assistenza di un interprete, e può conferire anche con qualsiasi altra persona che ritenga essere in grado di fornirgli informazioni pertinenti.

---

2. El Síndic o Síndica de Greuges ejerce sus funciones con imparcialidad e independència, es inviolable por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, es inamovible y solo puede ser destituido y suspendido por las causas que establece la ley. 3. Deben regularse por ley el estatuto personal del Síndic de Greuges, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y las atribuciones de la institución. El Síndic de Greuges goza de autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de acuerdo con las leyes”.

<sup>306</sup> Per maggiori informazioni si rimanda alla sezione dedicata della pagina web istituzionale: <https://www.sindic.cat/es/page.asp?id=322> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>307</sup> Per approfondimenti si veda: <https://www.sindic.cat/es/page.asp?id=326> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>308</sup> Il testo dell'art. 71, a seguito del vaglio di costituzionalità, è il seguente: “El Síndic de Greuges puede: a) Visitar periódicamente aquellos espacios en que se hallen personas privadas de libertad. b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes. c) Formular propuestas y observaciones sobre los anteproyectos de ley en esta materia”.

<sup>309</sup> Il testo dell'art. 72, a seguito del vaglio di costituzionalità, è il seguente: “1. El Síndic de Greuges, tiene acceso a la información sobre el número y la ubicación de los espacios a que se refiere el artículo 69, sobre el número de personas privadas de libertad, sobre el trato que reciben estas personas y sobre las condiciones de su detención o internamiento”.

<sup>310</sup> Il testo dell'art. 73, a seguito del vaglio di costituzionalità, è il seguente: “1. El Síndic de Greuges puede entrevistarse con las personas privadas de libertad, sin testigos, con la asistencia de intérprete, en caso

Le attività del *Síndic* come MCPT sono svolte da un Gruppo di lavoro formato dal *Síndic* stesso, da due esperti nominati (che possono essere anche membri dell'Ufficio) e da due membri del Consiglio direttivo (art. 76.2<sup>311</sup>). Il Consiglio consultivo è un organo, disciplinato dall'art. 77<sup>312</sup>, formato da esperti indipendenti nel campo dei diritti umani, con conoscenze e competenze professionali riconosciute e di prestigio, selezionati attraverso un bando pubblico.

La composizione del Consiglio consultivo è la seguente: due membri nominati su proposta di associazioni professionali di avvocati; due membri nominati su proposta di associazioni professionali del settore sanitario; quattro membri nominati su proposta di

---

necesario, y de cualquier otra persona que considere que pueda facilitarle información pertinente, en las dependencias que estime convenientes de aquellos espacios en que se hallen privadas de libertad. 2. En las entrevistas a que se refiere el apartado 1 con personas sometidas a vigilancia médica o tratamiento médico en centros sanitarios, socio sanitarios o de salud mental o en centros penitenciarios, el Síndic de Greuges puede requerir la opinión del médico o médica responsable sobre la realización de la entrevista y sobre el lugar donde celebrarla, en razón de la situación clínica de la persona a entrevistar o del posible riesgo para la salud de la población. El médico o médica, teniendo en cuenta estos factores, puede aconsejar al Síndic la suspensión o la suspensión de la entrevista”.

<sup>311</sup> Il testo dell'art. 76.2, a seguito del vaglio di costituzionalità, è il seguente: “El Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes está integrado por: a) El Síndic o Síndica de greuges. b) Dos miembros del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, designados por el Síndic o Síndica de Greuges a propuesta del propio Consejo Asesor. c) Dos profesionales designados por el Síndic o Síndica de Greuges, que pueden ser personas al servicio del Síndic de Greuges”.

<sup>312</sup> Il testo dell'art. 77, a seguito del vaglio di costituzionalità, è il seguente: “1. Se crea el Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, que tiene como función asistir y asesorar al Síndic en el ejercicio de las funciones. 2. Los miembros del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes deben ser expertos independientes en materia de derechos humanos, con conocimientos y aptitudes profesionales y prestigio reconocidos. La composición del Consejo debe reflejar el equilibrio de género. 3. Los miembros del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes son escogidos por el Parlamento y nombrados por el presidente o presidenta del Parlamento para un mandato coincidente con el del Síndic o Síndica de Greuges. La elección se realiza, según el procedimiento establecido en el Reglamento del Parlamento, entre las candidaturas que se presenten tras la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, conforme a la siguiente distribución: a) Dos miembros a propuesta de colegios profesionales de abogados. b) Dos miembros a propuesta de colegios profesionales del ámbito de la salud. c) Cuatro miembros a propuesta de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, en especial de aquellas que trabajan por la prevención de la tortura. d) Dos miembros a propuesta de centros universitarios de investigación en materia de derechos humanos. e) Dos profesionales con experiencia en el ámbito de la prevención de la tortura y en el trabajo con personas privadas de libertad. 4. La condición de miembro del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes únicamente da derecho a percibir los derechos de asistencia e indemnizaciones por razón de servicio que se determinen. 5. Corresponden al Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes las siguientes competencias: a) Formular propuestas de actuación al Síndic de Greuges, incluida la realización de visitas preventivas a espacios concretos en que se hallen personas privadas de libertad. b) Emitir informe sobre las cuestiones que el Síndic de Greuges le plantee. d) Proponer a dos de sus miembros como miembros del Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. e) Prestar al Síndic de Greuges el asesoramiento que éste le solicite. f) Llevar a cabo las actuaciones que le encomiende el Síndic de Greuges”.

organizzazioni non governative per la difesa dei diritti umani, in particolare quelle che operano per la prevenzione della tortura; due membri nominati su proposta di centri universitari di ricerca sui diritti umani; due professionisti con esperienza nel campo della prevenzione della tortura e nel lavoro con persone private della libertà (art. 77.4).

Il Consiglio consultivo ha poi, in virtù di quanto stabilito dall'art. 77.5, competenze nella formulazione di proposte di azione al *Síndic de Greuges*, compresa la realizzazione di visite preventive in luoghi specifici dove sono detenute persone private della libertà e nella redazione di un rapporto sulle questioni sollevate dal *Síndic de Greuges*. Non è chiaro se tale rapporto si riferisca alla relazione annuale sulle attività del *Síndic* come MCPT che, in ogni caso, viene redatta e pubblicata sul sito internet dell'istituzione con cadenza annuale<sup>313</sup>.

Sempre secondo quanto previsto dall'art. 77.5, il Consiglio consultivo inoltre è tenuto ad eseguire le azioni affidategli dal *Síndic* e a fornire qualsiasi consulenza gli venga richiesta (art. 77.5).

Oltre al Consiglio consultivo, è previsto che venga costituito anche uno specifico Gruppo di lavoro (art. 76<sup>314</sup>) composto dal *Síndic*, due membri del Consiglio consultivo e due professionisti nominati dal *Síndic*, che possono essere persone alle dipendenze dell'istituzione.

Come anticipato, il giudizio di costituzionalità che ha riguardato la legge del 2009 che regola il *Síndic de Greuges* ha eliminato qualsiasi riferimento al concetto di autorità "autonoma" e al riconoscimento internazionale della figura. Pertanto, quel che importa rilevare è che, sebbene l'azione di tutela dei diritti delle persone private della libertà che il

---

<sup>313</sup> Cfr.: <https://www.sindic.cat/en/page.asp?id=239> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>314</sup> Il testo integrale dell'art. 76 è il seguente: "1. Se crea el Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, a través del cual el Síndic de Greuges ejerce las funciones que le corresponden como Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 2. El Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes está integrado por: a) El síndic o síndica de greuges. b) Dos miembros del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, designados por el síndic o síndica de greuges a propuesta del propio Consejo Asesor. c) Dos profesionales designados por el síndic o síndica de greuges, que pueden ser personas al servicio del Síndic de Greuges. 3. Los miembros del Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes designados por el síndic o síndica de greuges en virtud de las letras b y c del apartado 2 deben ser personas comprometidas en la defensa y la protección de los derechos humanos, de reconocida competencia profesional y con experiencia y especialización contrastadas en ámbitos interdisciplinarios relacionados con las funciones del Equipo de Trabajo. 4. La designación de los miembros del Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes requiere la ratificación de la Comisión del Síndic de Greuges. 5. Los miembros del Equipo de Trabajo del Síndic de Greuges para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que no tengan la condición de personal al servicio del Síndic únicamente tienen derecho a percibir los derechos de asistencia e indemnizaciones por razón de servicio que se determinen".

*Sindic* porta avanti non sia quella di un NPM, è senza dubbio incisiva e viene svolta in collaborazione con il *National preventive mechanism* spagnolo, il *Defensor del Pueblo* (art. 78.1<sup>315</sup>).

## 2.17. Ungheria

Il *Alapvető Jogok Biztosának Hivatala* (*Commissioner for Fundamental Rights*)<sup>316</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico, previsto già nella Costituzione del 1989 (art. 32) e che compare anche all'interno della “nuova” Costituzione del 2011 all'articolo 30<sup>317</sup> rubricato “The Commissioner for Fundamental Rights”.

Secondo quanto disposto dall'art. 30.3 della Costituzione, l'Ombudsman è eletto a maggioranza qualificata dal Parlamento, ha un mandato, rinnovabile una volta, della durata di sei anni ed è dotato di due *deputies* specializzati in due particolari settori: uno nella protezione degli interessi delle future generazioni e l'altro nella protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali.

La legge istitutiva dell'Ombudsman è la legge LIX del 1993 e l'Ufficio è entrato in funzione il 1° luglio 1995. Nel 2011 la legge istitutiva è stata sostituita dall'atto CXI del 2011 (*Act on the Commissioner for Fundamental Rights*), che disciplina mandato e poteri dell'Ombudsman e dei suoi *deputies*.

L'Ungheria ha ratificato l'OPCAT il 12 gennaio 2012 e con l'atto CXLIII del 2011, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, ha designato come NPM il *Commissioner for Fundamental Rights*. Tale designazione, avvenuta avvalendosi della possibilità prevista

---

<sup>315</sup> L'art. 78.1 stabilisce che: “1. El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>316</sup> Sito web: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Hungary*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 221-231.

<sup>317</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: “1. The Commissioner for Fundamental Rights shall perform fundamental rights protection activities, his or her proceedings may be initiated by anyone. 2. The Commissioner for Fundamental Rights shall inquire into any violations related to fundamental rights, that come to his or her knowledge, or have such violations inquired into, and shall initiate general or specific measures to remedy them. 3. The Commissioner for Fundamental Rights and his or her deputies shall be elected for six years with the votes of two-thirds of the Members of the National Assembly. The deputies shall protect the interests of future generations and the rights of nationalities living in Hungary. The Commissioner for Fundamental Rights and his or her deputies may not be members of political parties or engage in political activities. 4. The Commissioner for Fundamental Rights shall annually report to the National Assembly on his or her activities. 5. The detailed rules for the Commissioner for Fundamental Rights and his or her deputies shall be laid down in an Act”.

dall'art. 24 dell'OPCAT<sup>318</sup>, è stata notificata all'Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU con una nota verbale del 30 ottobre 2012.

L'art. 2.6<sup>319</sup> dell'*Act on the Commissioner for Fundamental Rights* del 2011 stabilisce che è l'Ombudsman nazionale a svolgere i compiti di NPM. È poi il capitolo III/A della stessa legge, rubricato "The proceedings and measures of the commissioner for fundamental rights within the framework of the National Preventive Mechanism", a prevedere come tali compiti debbano essere nel concreto declinati (artt. 39/A- 39/E.).

L'art. 39/A<sup>320</sup> dispone che le norme contenute nel capitolo III/A si applicano a tutti i casi in cui l'Ombudsman agisce come NPM, anche in deroga alle disposizioni ordinarie contenute nel capitolo III.

L'art. 39/B<sup>321</sup>, poi, prevede che per svolgere i compiti di NPM, il Commissario esamini regolarmente il trattamento delle persone private della libertà personale di cui all'articolo 4 del Protocollo, anche in assenza di specifica richiesta o presunta irregolarità (punto 1). Nel corso del suo esame, il Commissario può richiedere all'autorità sotto inchiesta dati, informazioni e copie di documenti sul numero e sull'ubicazione geografica dei luoghi e sul

---

<sup>318</sup> Il riferimento è alla possibilità concessa agli Stati di dichiarare, al momento della ratifica del Protocollo, che l'assunzione degli obblighi che da questo ne derivano avverrà entro tre anni dalla ratifica.

<sup>319</sup> L'art. 2.6 della legge CXI del 2001 stabilisce: "The Commissioner for Fundamental Rights shall perform the tasks related to the national preventive mechanism pursuant to Article 3 of the Optional Protocol of the Convention against Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, promulgated by Act CXLIII of 2011".

<sup>320</sup> Il testo integrale dell'art. 39/A è il seguente: "If the Commissioner for Fundamental Rights conducts proceedings in the performance of his/her tasks related to the National Preventive Mechanism pursuant to Article 3 (hereinafter referred to as 'National Preventive Mechanism') of the Optional Protocol of the Convention against Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter referred to as 'the Protocol') promulgated by Act CXLIII of 2011, the provisions of Chapter III shall apply to his/her proceedings with the derogations laid down in this chapter".

<sup>321</sup> Il testo integrale dell'art. 39/B è il seguente: "(1) In order to perform his/her tasks related to the national preventive mechanism, the Commissioner for Fundamental Rights shall regularly examine the treatment of persons deprived of their liberty and held at a place of detention specified in Article 4 of the Protocol—regardless of subsections (1) to (7) of Section 18—also in the absence of any petition or alleged impropriety. (2) In the course of his/her examination the Commissioner for Fundamental Rights may, in addition to those contained in subsection (1) of Section 21, request data, information and copies of documents from the authority under inquiry on the number and geographical location of places of detention and on the number of persons deprived of their liberty who are held there, on the treatment of these persons and on the conditions of their detention. (3) In the course of on-site inspections the Commissioner of Fundamental Rights may a) enter without any restriction the places of detention and other premises of the authority under inquiry, b) inspect without any restriction all documents concerning the number and geographical location of places of detention, the number of persons deprived of their liberty who are held there, on the treatment of these persons and on the conditions of their detention, and make extracts from or copies of these documents, c)hear any person present on the site, including the personnel of the authority under inspection and any person deprived of his/her liberty. d) (4) In the hearing pursuant to points c) and d) of subsection (3), apart from the Commissioner for Fundamental Rights and the person who is given a hearing, no other person may participate, unless the Commissioner for Fundamental Rights authorized his/her participation".

numero di persone che vi sono detenute, sul trattamento a cui sono sottoposte e sulle condizioni della loro detenzione (punto 2).

Nel corso delle ispezioni *in loco*, inoltre, il Commissario può: entrare senza alcuna restrizione nei luoghi di privazione della libertà e in altri locali dell'autorità sotto inchiesta; ispezionare senza alcuna restrizione tutti i documenti relativi al numero e all'ubicazione geografica dei luoghi di detenzione, al numero di persone private della libertà che vi sono detenute, al trattamento di queste persone e alle condizioni della loro detenzione. Il Commissario può anche fare estratti o copie di questi documenti, nonché ascoltare qualsiasi persona presente sul posto, compreso il personale dell'autorità sottoposta a ispezione e qualsiasi persona privata della libertà (punto 3). All'audizione, oltre al Commissario per i diritti fondamentali e alla persona che viene ascoltata, non può partecipare nessun altro soggetto, a meno che il Commissario non ne abbia autorizzato la partecipazione (punto 4).

Il Commissario prepara ogni anno una relazione completa sullo svolgimento dei suoi compiti relativi al NPM, che viene pubblicata sul sito web dell'Ufficio (art. 39/C<sup>322</sup>).

Secondo quanto disposto dall'articolo 39/D<sup>323</sup>, nello svolgimento dei suoi compiti relativi al NPM, il Commissario può agire personalmente o tramite i membri del suo *staff* da lui

---

<sup>322</sup> Il testo integrale dell'articolo 39/C è il seguente: "The Commissioner for Fundamental Rights shall each year prepare a comprehensive report on the performance of his/her tasks related to the national preventive mechanism which report shall be published on the website of the Office".

<sup>323</sup> Il testo integrale dell'articolo 39/D è il seguente: " (1) In the performance of his/her tasks related to the national mechanism, the Commissioner for Fundamental Rights may act in person or by way of the members of his/her staff authorized by him/her to perform the tasks related to the national preventive mechanism. Staff members of the Commissioner for Fundamental Rights authorized by him/her to act shall have the rights pursuant to Sections 21, 22 and 26, as well as to subsection (1) of Section 27, and to Section 39/B, and the obligation for cooperation pursuant to Section 25 shall be complied with also in their respect. 171 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 172 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 173 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 174 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 175 Shall enter into force with the text amended by Section 9, Subsection (2) of Act CCXXIII of 2013 Shall not enter into force by virtue of Section 9, Subsection (1) of Act CCXXIII of 2013 177 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 178 Enacted by Section 9 of Act CXLIII of 2011 Effective as of January 01, 2015 90 (2) Staff members of the Commissioner for Fundamental Rights authorized by him/her to perform the tasks related to the national preventive mechanism may, if they have the personal security clearance certificate of the required level, obtain access to classified data also without the user permission specified in the Act on the Protection of Classified Information. (3) The Commissioner for Fundamental Rights shall authorize, from among the public servants of the Office of the Commissioner for Fundamental Rights, on permanent basis, at least eleven staff members to perform the tasks related to the national preventive mechanism. The authorized public servant staff members shall be experts with a graduate degree and have an outstanding knowledge in the field of the treatment of persons deprived of their liberty or have at least five years of professional experience. In addition to the public servant staff members, the Commissioner for Fundamental Rights may also authorize, either permanently or on an ad hoc basis, other experts to contribute to performing the tasks related to the national preventive mechanism. (4) Among the public servant staff members authorized to perform the tasks related to the national preventive mechanism there shall be at least one person who has been proposed by the Deputy Commissioner for Fundamental Rights responsible for the protection of the rights of nationalities living in Hungary and at least two persons each with a degree in law,

autorizzati (punto 1). I membri dello *staff* del Commissario godono degli stessi diritti dell'Ombudsman e nei loro confronti vige l'obbligo di cooperazione; inoltre, possono, se in possesso del certificato di nulla osta di sicurezza personale del livello richiesto, ottenere l'accesso a dati classificati anche senza l'autorizzazione dell'utente specificata nella legge sulla protezione delle informazioni classificate (punto 2).

Sempre secondo quanto disposto dall'art. 39/D, punto 3, il Commissario autorizza tra i dipendenti pubblici del suo Ufficio, su base permanente, almeno undici membri del personale a svolgere i compiti relativi al NPM. I membri del personale pubblico autorizzati devono essere esperti con una laurea e avere una conoscenza eccellente nel campo del trattamento delle persone private della libertà o, in alternativa, avere almeno cinque anni di esperienza professionale. Oltre ai funzionari pubblici, il Commissario può autorizzare, in via permanente o *ad hoc*, altri esperti a contribuire allo svolgimento dei compiti relativi al NPM. Tra i funzionari pubblici autorizzati a svolgere tali compiti vi sarà almeno una persona proposta dal *deputy* per la protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e almeno due persone laureate in legge, medicina o psicologia. Tra i funzionari pubblici autorizzati, inoltre, il numero dei rappresentanti di uno dei due sessi può superare quello degli altri al massimo di uno (punto 4).

Infine, l'art. 39/E<sup>324</sup>, che ricalca a grandi linee quanto stabilito dall'art. 21.1 dell'OPCAT<sup>325</sup>, prevede che nessuno dovrà subire alcun nocumento per aver fornito informazioni al Commissario o ai suoi collaboratori.

Per svolgere il mandato del NPM, nel 2014 è stata creata un'unità NPM all'interno dell'Ufficio dell'Ombudsman nazionale. Nello stesso anno, a seguito di un bando pubblico, sono stati assunti il capo e i membri dell'unità NPM.

Con la direttiva n. 3/2014, il Commissario ha istituito un organo consultivo civile per fornire consulenza al NPM. L'organo è composto da rappresentanti di organizzazioni indipendenti che vengono invitati (come nel caso della Camera medica ungherese, dell'Associazione psichiatrica ungherese, dell'Associazione dietetica ungherese e

---

medicine and psychology, respectively. Among the authorized public servant staff members, the number of the representatives of either sex may exceed that of the other by one at the most".

<sup>324</sup> Il testo integrale dell'art. 39/E è il seguente: "No one shall suffer any disadvantage for providing information to the Commissioner for Fundamental Rights or to his/her staff members authorized to perform the tasks related to the national preventive mechanism".

<sup>325</sup> L'art. 21.1 dell'OPCAT prevede: "1. No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organization for having communicated to the national preventive mechanism any information, whether true or false, and no such person or organization shall be otherwise prejudiced in any way".

dell'Ordine degli avvocati ungherese) o selezionati a seguito di un bando pubblico (*Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, MENEDÉK - Hungarian Association for Migrants, Mental Disability Advocacy Center*).

L'organo consultivo civico fornisce pareri e commenti sul contenuto del calendario annuale delle visite e delle priorità di ispezione del NPM, sui metodi di lavoro, sulle relazioni e sulle altre pubblicazioni, nonché sul piano di formazione diretta ai membri del NPM. I suoi membri partecipano anche agli eventi organizzati dal NPM<sup>326</sup>.

Il *Commissioner for Fundamental Rights* è la *National Human Rights Institution* ungherese che, inizialmente accreditata di *status A* nel 2014, dal 2019 è stata declassata ed accreditata di *status B*<sup>327</sup>.

### 3. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica

Terminata la disamina dei diciassette Stati dell'UE che adottano come istituzione preposta alla tutela dei diritti e alla prevenzione della tortura o di altri maltrattamenti nei luoghi di detenzione l'Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica (modello C), ora si passerà allo studio di quegli Stati che sono dotati di un Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica (modello D).

È fondamentale tenere a mente che, sebbene la maggior parte degli Ombudsman monocratici passati in rassegna nelle pagine precedenti (12 su 17<sup>328</sup>) sia dotata di uno o più *deputies*, questo non li rende organi di tipo collegiale in quanto il titolare dell'ufficio è sempre e solo una persona fisica e il *deputy* è un suo delegato. Se l'organo è collegiale, invece, concorrono nell'esercizio delle funzioni una pluralità di soggetti che formano un collegio e sono tutti titolari dell'ufficio.

Così è per quanto riguarda i casi di Austria, Lituania e Svezia, in cui sono presenti Ombudsman nazionali generalisti collegiali con competenza specifica in ambito penitenziario, o meglio, dato che tutte e tre le istituzioni sono designate anche come *National Preventive Mechanism* dei loro Stati, privativo della libertà personale in senso lato.

---

<sup>326</sup> Tali informazioni sono state reperite sul sito web dell'APT. Cfr.: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/hungary> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>327</sup> Per approfondire le ragioni sottese a tale scelta si rinvia a: <https://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/hungary/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>328</sup> Si tratta dei casi di: Bulgaria (1 *deputy*), Croazia (3 *deputies*), Estonia (2 *deputies*), Finlandia (2 *deputies*), Grecia (5 *deputies*), Lettonia (1 *deputy*), Polonia (3 *deputies*), Repubblica Ceca (1 *deputy*), Romania (6 *deputies*), Slovenia (4 *deputies*), Spagna (2 *deputies*), Ungheria (2 *deputies*).

Si segnala, inoltre, che nei casi di Austria e Lituania l'Ombudsman nazionale svolge anche il ruolo di *National Human Rights Institution*.

### 3.1. Austria

Il *Volksanwaltschaft* (*Austrian Ombudsman Board*, d'ora in poi AOB)<sup>329</sup> è un Ombudsman nazionale generalista collegiale istituito con la legge n. 122 del 1977 – sostituita poi dalla legge n. 433 del 1982 (*Law on the Ombudsman Board*) – e disciplinato anche all'interno della Costituzione federale austriaca (art. 148a e ss.).

Il collegio, in base a quanto disposto dall'art. 148g Cost.<sup>330</sup>, è composto da tre membri, uno dei quali è il Presidente. I membri del collegio restano in carica sei anni e non possono essere rieletti più di una volta (comma 1). L'elezione, ad opera del Consiglio nazionale, avviene sulla base di una proposta generale del Comitato principale (comma 2).

Con riferimento alla competenza dell'*Ombudsman Board* austriaco, l'art. 148a della Costituzione stabilisce, al primo e al secondo comma, che:

(1) Everyone can lodge complaint with the Ombudsman Board (Commission for Complaints from the Public) against alleged maladministration by the Federation, including its activity as a holder of private rights, in particular for alleged violation of human rights, provided that they are affected by such maladministration and in so far as they do not or no longer have recourse to legal remedy. All such complaints must be investigated by the Ombudsman Board. The complainant shall be informed of the investigation's outcome and what action, if necessary, has been taken.

---

<sup>329</sup> Sito web: <https://volksanwaltschaft.gv.at/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Austria*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 91-99.

<sup>330</sup> L'art. 148g della Costituzione austriaca recita: "(1) The Ombudsman Board has its seat in Vienna and consists of three members one of whom acts in turn as chairman. The term of office lasts six years. Re-election of the Ombudsman Board's members more than once is inadmissible. (2) The Ombudsman Board members are elected by the National Council on the basis of a joint recommendation drawn up by the Main Committee in the presence of at least half its members. Each of the three parties with the largest number of mandates in the National Council is entitled to nominate one member for this recommendation. In case of equal number of mandates the number of votes cast in the last National Council election is decisive. The members of the Ombudsman Board render an affirmation to the Federal President before their assumption of office. (3) The Ombudsman Board chairmanship rotates annually between the members in the sequence of the number of mandates, in case of equal number of mandates in the sequence of number of votes possessed by the parties who have nominated them. This sequence remains unchanged during the Ombudsman Board's term of office. (4) Should an Ombudsman Board member retire prematurely, the party represented in the National Council which nominated this member shall nominate a new member. The new election for the remaining term of office shall be effected pursuant to para 2 above. The allocation of business in force shall apply mutatis mutandis to the new member till an eventual new allocation of business is rendered. (5) Ombudsman board members must be eligible for the National Council and have knowledge of the organization and functioning of administration and knowledge in the field of human rights; while in office, they may belong neither to a general representative body nor to the European Parliament, nor be member of the Federal Government or a Land Government nor practise any other profession".

(2) The Ombudsman Board is ex officio entitled to investigate its suspicions of maladministration by the Federation including its activity as a holder of private rights, in particular of violations of human rights it assumes.

Fondamentale è anche il comma 6 dello stesso articolo, in forza del quale: “The Ombudsman Board is independent in the exercise of its authority”.

Rileva sottolineare che l’Austria è una Repubblica parlamentare federale e che, in virtù di quanto previsto dall’art. 148i<sup>331</sup> della Costituzione, la competenza dell’AOB si estenderà non solo alle amministrazioni federali, ma anche, nei casi in cui sia stato disposto con legge costituzionale del Land, a quelle dei Länder.

L’Austria ha ratificato l’OPCAT il 4 dicembre 2012 e con una nota verbale del 22 agosto 2013 indirizzata al SPT ha notificato la designazione del NPM.

Nella nota si legge che il NPM è costituito da «the Austrian Ombudsman Board (Volksanwaltschaft) and its commissions - a minimum of six multidisciplinary expert commissions organized by region or subject matter». Nel testo della nota si legge anche che: «all Länder, except Vorarlberg, have recognized the Austrian Ombudsman Board and its commissions as competent also for matters falling in the particular Land’s competence, in accordance with Article 148.i of the Federal Constitution. Vorarlberg has entrusted its regional ombudsperson and the commission set up by her with the task of monitoring the institutions falling under the competence of Vorarlberg (cf. Vorarlberg Regional Law Gazette N.r 89/2012 and N.r 90/2012)».

Pertanto, ad oggi, risulta ancora che, ad eccezione del Land in questione, in cui opera il *Landesvolksanwalt für Vorarlberg*<sup>332</sup>, la competenza dell’*Ombudsman board* come NPM si estenda a tutti gli altri Länder.

Si registra, inoltre, l’esistenza di un altro Ombudsman regionale nel Tirolo, il *Landesvolksanwalt von Tirol*<sup>333</sup>, che non pare tuttavia disporre di una competenza in ambito penitenziario.

---

<sup>331</sup> L’art. 148.i della Costituzione recita: “(1) The provinces can by provincial constitutional law declare the Ombudsman Board competent also in the sphere of the particular provincial administration. In such case Art. 148f shall apply mutatis mutandis. (2) If provinces create agencies in the sphere of provincial administration with tasks similar to the Ombudsman Board, provincial constitutional law can prescribe a provision corresponding to Art. 148f above. (3) A province not making use of the authorization of para 1 regarding the tasks according to Art 148a para 3, has to create by constitutional law of the province an agency for tasks similar to Art. 148a para 3 for the sphere of the administration of the province and to provide the corresponding provisions in order to handle the tasks according to Art. 148c and Art. 148d”.

<sup>332</sup> Sito web: <https://www.landesvolksanwalt.at> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>333</sup> Sito web: <https://www.tirol.gv.at/en/parliament/regional-ombudsman/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

A seguito della designazione come NPM dell'AOb, anche la Costituzione è stata modificata ed è stato inserito un terzo comma all'art. 148a, che stabilisce:

For the protection and the advancement of human rights it is incumbent on the Ombudsman Board and the commissions appointed by it (Art. 148h para 3) in the area of the administration of the Federation including its activity as holder of private rights

1. to visit and inspect the location of deprivation of liberty,
2. to watch and check in advisory manner the conduct of the organs authorized to exert direct administrative power and compulsion as well as
3. to check respectively visit certain institutions and programs for handicapped persons.

Il terzo comma dell'art. 148h<sup>334</sup> della Costituzione prevede che l'AOb istituisca Commissioni e un Consiglio consultivo per i diritti umani con lo scopo di supportarlo nei compiti previsti dall'articolo 148a, terzo comma.

Rilevanti modifiche sono state poi apportate anche alla *Law on the Ombudsman Board* del 1982, soprattutto al terzo capitolo intitolato "Protection and promotion of human rights". L'art. 11.1<sup>335</sup> della legge riprende pedissequamente il testo dell'art. 148a, terzo comma della

---

<sup>334</sup> L'art. 148h.3 stabilisce: "In order to fulfil the tasks according to Art. 148a para 3 the Ombudsman Board has to appoint commissions and create a Human Rights Council as its advisor. The Human Rights Council consists of a Chairman, a Deputy Chairman and other members and substitute members being appointed by the Ombudsman Board. Federal law provides to which extent the Ombudsman Board in appointing members and substitute-members of the Human Rights Council is bound to proposals of other institutions. The Chairman, the Deputy Chairman and the other members of the Human Rights Council are not bound by any instructions in exerting their activity".

<sup>335</sup> Il testo integrale dell'art. 11 è il seguente: "To protect and promote human rights, the Ombudsman Board, within the federal sphere of administration including the Federation's activities as a holder of private rights and, in the case of Art. 148i para 1 first sentence of the Federal Constitutional Law, also in the sphere of administration of the relevant Land, shall: 1. regularly visit and inspect places of detention as defined in Art. 4 of the OPCAT, 2. monitor and concomitantly inspect the behaviour of executive bodies and officers of administrative authorities authorized to issue direct orders and carry out coercive measures, and 3. regularly visit and inspect facilities and programmes designed to serve persons with disabilities, in order to implement Art. 16 para 3 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Federal Law Gazette III No. 155/2008, and to prevent all forms of exploitation, violence and abuse. (2) The Ombudsman Board shall entrust the commissions set up by it (§ 12, § 13) with performing the duties specified in para 1. (3) The Ombudsman Board and the commissions set up by it shall 1. be provided information, in particular concerning the number and treatment of persons who are being or were deprived of their liberty or concerning places where persons are or may be deprived of their liberty and concerning the conditions of detention as well as concerning the number and treatment of persons with disabilities in facilities and programmes designed to serve persons with disabilities, 2. be allowed to inspect documents, where necessary by being provided with such documents, and to make duplicates and copies free of charge, 3. be granted access to all installations of places of detention and of facilities for persons with disabilities, and 4. upon their request, be provided contact with detainees or persons with disabilities in facilities and programmes or with informants without the presence of third parties, where necessary with the assistance of an interpreter. (4) When performing their duties, the Ombudsman Board and the commissions set up by it shall take into account the requirements of the facilities' operation. (5) To the extent this is required to perform the duties delegated to them by law to protect and promote human rights, the Ombudsman Board and the commissions set up by it shall be entitled, with regard to any case of illness, to inspect documents (nursing documentation, case history, medical reports and other relevant records relating to

Costituzione e i successivi commi descrivono i poteri dell'AOB e delle Commissioni nella loro veste di NPM. Tali poteri, nello specifico, consistono nel: ricevere informazioni, in particolare sul numero e sul trattamento delle persone che sono o sono state private della libertà o sui luoghi in cui le persone sono o possono essere private della libertà e sulle loro condizioni di detenzione, nonché sul numero e sul trattamento delle persone con disabilità nelle strutture e nei programmi a queste destinati (art. 11.3.1); essere autorizzati a prendere visione dei documenti e a farne copie gratuite (art. 11.3.2); essere autorizzati ad accedere a tutti gli spazi dei luoghi di detenzione e delle strutture per persone con disabilità; (art. 11.3.3); su richiesta, essere messi in contatto con i detenuti o con le persone con disabilità o con gli informatori senza la presenza di terzi e, se necessario, con l'assistenza di un interprete (art. 11.3.4).

Regola la composizione, la remunerazione e le risoluzioni delle Commissioni l'art. 12<sup>336</sup>, mentre l'art. 13<sup>337</sup> entra più nel merito delle azioni di tali Commissioni regionali e del loro

---

the relevant person) of the entity operating the facility that is a place as defined in para 1 item 1, and the notifications to the resident's representative pursuant to § 7 para 2 of the Nursing and Residential Homes Residence Act, Federal Law Gazette I No. 11/2004, and the notifications to the patient's representative on increased restrictions pursuant to § 33 et seq. of the Hospitalization of Mentally Ill Persons Act, Federal Law Gazette No. 155/1990, and to make duplicates and copies of such documents free of charge or request the provision of such documents. Residents' representatives and patient advocates shall provide to the Ombudsman Board and the commissions set up by it the information required for performing their duties specified in para 1 and provide documents to them. (6) Unless other statutory rules provide for the continued use of the data, the Ombudsman Board and the commissions set up by it shall delete any references to persons in the data processed by them as of the time at which the data are no longer required for performing the duties delegated to them by law to protect and promote human rights".

<sup>336</sup> Il testo integrale dell'art. 12 è il seguente: "(1) The Ombudsman Board shall set up a minimum of six commissions organized by region or subject matter. Each commission shall consist of the required number of members, the minimum total number of members of all commissions being 42. Each commission shall be headed by an eminent person in the field of human rights. (2) The members shall be appointed, with their consent, by the Ombudsman Board after having consulted the Human Rights Advisory Council. Only persons who have the required capabilities and expert knowledge may be appointed members. Persons who perform an activity that could cause doubt about the independent exercise of their function as a member of the commission shall be excluded from appointment. The Ombudsman Board shall strive to achieve a balanced gender representation and a reasonable representation of ethnic groups and minorities in the commission as well as an independent, interdisciplinary and pluralistic composition having regard to the duties of the commissions. (3) The members shall be appointed for six years; every three years, half of the members of all commissions shall be newly appointed. Reappointment shall be permissible. (4) The Ombudsman Board can dismiss a member in writing, stating reasons, before expiry of his or her term of office 1. at the member's request, 2. if the member can no longer perform the duties connected with his or her function due to the member's state of health, or 3. if the member grossly violated or continuously neglected the obligations connected with his or her function or carries out an activity that could cause doubt about the independent exercise of the member's function. (5) If a member resigns before expiry of his or her term of office, a new member shall be appointed for the remaining term of office of the resigned member. (6) The members shall be entitled to remuneration for performing their duties (§ 13 para 3). (7) Resolutions by a commission shall require a majority of votes. In the case of a tie, the head of the commission shall have a casting vote. Passing resolutions by circular resolution shall be permissible".

<sup>337</sup> Il testo integrale dell'art. 13 è il seguente: "(1) The commissions or individual members determined by it shall carry out visits and inspections for the Ombudsman Board. (2) The commissions shall report to the

rapporto con l'organo nazionale. Queste, infatti, sono tenute a riferire all'AOB in merito alle loro visite e ispezioni e a formulare suggerimenti sulla determinazione dei casi di cattiva amministrazione e sulle misure di controllo della vigilanza.

Complessivamente, le Commissioni monitorano sia istituzioni e strutture pubbliche che private, tra cui: carceri, centri di detenzione della polizia, istituzioni psichiatriche, case per anziani, strutture di assistenza a lungo termine per bambini e famiglie, strutture per persone con disabilità.

Il mandato dell'AOB e delle Commissioni comprende anche il monitoraggio della condotta delle agenzie che si occupano dei rimpatri forzati e dell'ordine pubblico nel corso delle manifestazioni<sup>338</sup>.

Le Commissioni regionali, che paiono connotate da un forte grado di operatività concreta nel corso del monitoraggio, non sono però le uniche a coadiuvare l'AOB.

Un altro organo che presta il suo ausilio all'AOB, sempre nella sua veste di NPM, è il Consiglio consultivo per i diritti umani che è composto da delegati dai Ministeri, dai Länder e dalle ONG (art. 15<sup>339</sup>) e che si occupa in particolare di garantire il rispetto delle linee

---

Ombudsman Board on their visits and inspections and make suggestions on determinations of cases of maladministration and recommendations and suggestions as to measures of supervisory control. If the Ombudsman Board does not follow the suggestions or recommendations of the commissions on recommendations and determinations of cases of maladministration, the commissions shall be entitled to attach to the reports made to the Ombudsman Board (Art. 148d para 1 of the Federal Constitutional Law) comments concerning the activities of the relevant commission. The heads of the commissions shall be entitled to attend deliberations of the Ombudsman Board concerning their field of activities; upon request, they shall be permitted to speak. (3) In its Standing Rules, the Ombudsman Board shall also regulate the Standing Rules of the commissions, and, in its Allocation of Responsibilities and Duties, it shall also regulate their Allocation of Responsibilities and Duties. In particular, it is to be regulated how the commissions, taking into account the general monitoring priorities of the Ombudsman Board, have to proceed routinely and comprehensively as well as in individual cases on the basis of circumstances that have become known and, if necessary, may call in further experts. In its Standing Rules, the Ombudsman Board, after having consulted the commissions, shall also specify the amount of the remuneration of the members of the commissions (§ 12 para 6). The commissions shall be consulted before resolutions are passed on the Standing Rules and Allocation of Responsibilities and Duties of the commissions. (4) The heads of the commissions shall coordinate their activities between themselves”.

<sup>338</sup> Cfr. sito APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/austria> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>339</sup> Il testo integrale dell'art. 15 è il seguente: “(1) The Human Rights Advisory Council shall consist of one Chairperson, his or her deputy, 14 other members and 14 substitute members. (2) Only persons who have the required capabilities and expert knowledge in the field of human rights may be appointed members. The Chairperson and his or her deputy shall be eminent persons in the field of human rights having excellent knowledge of the organization and functioning of administration and academic qualifications in constitutional law. The Ombudsman Board shall strive to achieve a balanced gender representation and a reasonable representation of ethnic groups and minorities in the Human Rights Advisory Council as well as an independent and pluralistic composition of the Human Rights Advisory Council. (3) The members and substitute members of the Human Rights Advisory Council shall be appointed, with their consent, by the Ombudsman Board. When appointing members and substitute members, the Ombudsman Board shall be bound to one proposal each of a member and substitute member by the Federal Chancellor, the Federal Minister of the Interior, the Federal Minister of Justice, the Federal Minister of Health, the Federal Minister of Defence and Sports, the Federal Minister of Labour, Social Affairs and Consumer Protection and the Federal Minister for European

d'azione e dell'uniformità degli standard di monitoraggio, di definire le priorità generali di monitoraggio e di consigliare l'A OB prima della presentazione delle raccomandazioni (art. 14<sup>340</sup>), nonché di emanare risoluzioni (art. 16<sup>341</sup>).

Il modello di NPM dell'A OB è quello dell'*Ombuds institution model*<sup>342</sup> perché l'Ombudsman, nella sua veste di NPM, è affiancato da altri organi – in questo caso Commissioni locali e Consiglio consultivo per i diritti umani – che sono a tutti gli effetti componenti interni e subordinati all'A OB e non rappresentano altre istituzioni indipendenti<sup>343</sup>.

---

and International Affairs. The officials making the proposals shall strive to achieve a balanced gender representation and a reasonable representation of ethnic groups and minorities in the Human Rights Advisory Council as well as an independent, interdisciplinary and pluralistic composition having regard to the duties of the Human Rights Advisory Council. Seven non-governmental organizations, to be determined by the Ombudsman Board, that are dedicated to the preservation of human rights shall propose one member and one substitute member each; the Ombudsman Board shall be bound to these proposals. The Ombudsman Board shall appoint the Chairperson and his or her deputy without being bound to proposals. (4) If at least one Land declares the Ombudsman Board competent also in the sphere of the particular Land's administration pursuant to Art. 148i para 1 first sentence of the Federal Constitutional Law, two further members and two substitute members shall be appointed, one member and substitute member of them at the proposal of a non-governmental organization for the preservation of human rights and one each on the basis of a joint proposal of the Laender concerned. (5) The members and substitute members shall be appointed for six years. Reappointment shall be permissible. (6) The Ombudsman Board can dismiss a member or substitute member before expiry of his or her term of office 1. at the member's or substitute member's request, 2. if the member or substitute member can no longer perform the duties connected with his or her function due to the member's or substitute member's state of health, or 7 3. if the member or substitute member grossly violated or continuously neglected the obligations connected with his or her function. The dismissal of a member or substitute member proposed by a non-governmental organization as well as of the Chairperson or the deputy of the Chairperson shall be in writing, stating reasons. (7) The members proposed by non-governmental organizations and the Chairperson and his or her deputy shall be entitled to remuneration (§ 16 para 2)".

<sup>340</sup> Il testo integrale dell'art. 14 è il seguente: "The Human Rights Advisory Council shall advise the Ombudsman Board on matters referred to in § 11 para 1, in particular when defining general monitoring priorities as well as before the submission of determinations of cases of maladministration and recommendations. The Human Rights Advisory Council can make suggestions to the Ombudsman Board on how to guarantee uniform courses of action and monitoring standards".

<sup>341</sup> Il testo integrale dell'art. 16 è il seguente: "A resolution by the Human Rights Advisory Council shall require the presence of the Chairperson or his or her deputy and at least seven further members or substitute members and a majority of votes. In the case of a tie, the Chairperson shall have a casting vote. Passing resolutions by circular resolution shall be permissible. (2) In its Standing Rules, the Ombudsman Board shall also regulate the Standing Rules of the Human Rights Advisory Council and, in its Allocation of Responsibilities and Duties, it shall also regulate the Allocation of Responsibilities and Duties of the Human Rights Advisory Council. In its Standing Rules, the Ombudsman Board, after having consulted the Human Rights Advisory Council, shall also specify the amount of the remuneration of the members of the Human Rights Advisory Council proposed by non-governmental organizations and of the Chairperson and his or her deputy (§ 15 para 7). The Human Rights Advisory Council shall be consulted before resolutions are passed on the Standing Rules and Allocation of Responsibilities and Duties of the Human Rights Advisory Council. (3) The members of the Ombudsman Board shall be entitled to attend deliberations of the Human Rights Advisory Council. The Human Rights Advisory Council shall be free to call in to its deliberations employees of the Ombudsman Board and members of the commissions".

<sup>342</sup> Sul punto cfr. anche il sito web dell'APT: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/austria> (ultimo accesso il 31.12.2023).

<sup>343</sup> Lo stesso può dirsi con riferimento al *Defensor del Pueblo* spagnolo, coadiuvato nelle sue funzioni di NPM da un Consiglio consultivo. Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 2.16.

Interessante è poi l'art. 17<sup>344</sup> che disciplina i rapporti tra l'AOB e il SPT e prevede che il governo austriaco possa sollevare obiezioni alla visita di un determinato luogo di detenzione da parte del SPT solo se ciò è strettamente necessario per motivi di difesa nazionale, sicurezza pubblica, a causa di disastri naturali o gravi perturbazioni dell'ordine nel luogo da visitare che impediscono temporaneamente tale visita (art. 17.3).

Infine, rileva anche l'art. 18 che perentoriamente asserisce: "Nobody shall be penalized or otherwise disadvantaged due to providing information to the Subcommittee on Prevention of Torture, the Ombudsman Board or the commissions set up by it".

Restano fermi i più ampi poteri, disciplinati all'interno della Carta costituzionale, di raccomandazione (art. 148c<sup>345</sup>), di rendicontazione al Parlamento nonché di pubblicizzazione della relazione annuale delle attività (art.148d<sup>346</sup>).

Pare interessante rilevare che, in un recente studio sugli NPMs europei, l'AOB è risultato essere il NPM con il maggior numero di personale addetto alle funzioni preventive e di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà dell'UE dal momento che, almeno nel 2019, contava 55 dipendenti addetti a tale settore<sup>347</sup>. Dalle fonti normative e dal sito web

---

<sup>344</sup> Il testo integrale dell'art. 17 è il seguente: "The Ombudsman Board shall be entitled to be in contact with the Subcommittee on Prevention of Torture (§ 3 para 3), to provide information to it and have meetings with it. (2) To protect and promote human rights, the Subcommittee on Prevention of Torture shall be entitled to visit and inspect places of detention within the federal sphere of administration, including the Federation's activities as a holder of private rights, and to enter Austria for that purpose. The obligations referred to in § 11 para 3 shall also apply in respect of the Subcommittee on Prevention of Torture. (3) Objections to a visit of a certain place of detention may be raised only if this is strictly necessary for reasons of national defence, public safety, due to natural disasters or severe disruptions of the order at the place to be visited, which temporarily prevent such a visit".

<sup>345</sup> Il testo integrale dell'art. 148c è il seguente: "The Ombudsman Board can issue to the authorities entrusted with the Federation's highest administrative business recommendations on measures to be taken in or by reason of a particular case. In matters of autonomous administration or of administration by bodies not bound by instructions the Ombudsman Board can issue recommendations to the autonomous administrative authority or to the body not bound by instructions the Federation's supreme administrative organ shall likewise have its attention drawn to such recommendations, the authority concerned must within a deadline to be settled by federal law either conform to the recommendations and inform the Ombudsman Board accordingly or state in writing why the recommendations have not been complied with. The Ombudsman board may in a specific case at the occasion of a certain case request a deadline to cure the delay by a court (Art. 148a para 4) and suggest measures of supervisory control".

<sup>346</sup> Il testo integrale dell'art. 148d è il seguente: "(1) The Ombudsman Board shall annually render the National Council and the Federal Council a report on its activity. In addition, the Ombudsman Board can report on singular observations any time to the National Council and the Federal Council. The reports by the Ombudsman Board, after having been presented to the National Council and the Federal Council, are to be published. (2) The members of the Ombudsman Board are entitled to participate in the debates by the National Council and the Federal Council and by their committees (sub-committees) on the Ombudsman Board's reports and on each occasion to be given on their demand a hearing. The members of the Ombudsman Board shall have this right also in respect of the debates by the National Council and its committees (sub-committees) on the draft Federal Finance Act's chapter subdivisions concerning the Ombudsman Board. Details are stipulated in the Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council and the Rules of Procedure of the Federal Council".

<sup>347</sup> Cfr. E. AIZPURUA, M. ROGAN, *Correctional oversight bodies' resources and protections across the European Union: Are their hands tied?*, in *Criminology & Criminal Justice*, 2022, vol. 22, n. 3, p. 393.

istituzionale non è stato possibile appurare l'esistenza di un ufficio apposito che svolge le funzioni di NPM presso l'AOB, né tanto meno l'attribuzione di una competenza gestionale in capo ad uno dei tre membri del Collegio, ma entrambe le possibilità paiono plausibili dato l'elevato numero di dipendenti preposti all'adempimento dei compiti del NPM.

Si segnala inoltre che il *Volksanwaltschaft (Austrian Ombudsman Board)* è, a partire dal 2011, accreditato come *National Human Rights Institution di status A*.

### 3.2. Lituania

Il *Lietuvos Seimo Kontrolieriai (Seimas Ombudsmen)*<sup>348</sup> è un Ombudsman nazionale generalista collegiale previsto all'interno della Costituzione lituana del 1992 che, all'art. 73, stabilisce:

The Seimas Ombudsmen shall examine complaints of citizens concerning the abuse of powers by, and bureaucracy of, State and local government officers (with the exception of judges). The Ombudsmen shall have the right to submit proposals to the court to dismiss guilty officers from their posts.

The powers of the Seimas Ombudsmen shall be established by law. As necessary, the Seimas shall also establish other institutions of control. The system and powers of said institutions shall be established by law.

L'istituzione, operativa dal 1994, è ad oggi regolata dalla legge del 3 dicembre 1998 n. VIII-950<sup>349</sup> che prevede, all'art. 7.1<sup>350</sup>, che il Parlamento, su indicazione del suo Presidente, elegga due Ombudsman il cui mandato durerà cinque anni. Uno dei due Ombudsman sarà poi nominato Capo dell'Ufficio dell'Ombudsman (art. 28.1<sup>351</sup>), la cui attività è regolata nel

<sup>348</sup> Sito web: <https://www.lrski.lt/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Lithuania*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 281-290.

<sup>349</sup> Emendata diverse volte nel corso degli anni, da ultimo nel 2017 con la legge del 7 dicembre n. XIII-858.

<sup>350</sup> Il testo integrale dell'art. 7 è il seguente: "1. The Seimas shall appoint two Seimas Ombudsmen for the term of five years on the nomination of the Speaker of the Seimas of the Republic of Lithuania. 2. The Seimas shall appoint one Seimas Ombudsman for the investigation of activities of officials of state institutions and agencies and one Seimas Ombudsman for the investigation of activities of officials of municipal institutions and agencies. 3. If the powers of the Seimas Ombudsmen are terminated ahead of term, the Seimas shall make a new appointment to the position of the Seimas Ombudsman".

<sup>351</sup> Il testo integrale dell'art. 28 è il seguente: "1. On the nomination of the Speaker of the Seimas, the Seimas shall appoint one of the appointed Seimas Ombudsmen as the head of the Seimas Ombudsmen's Office. 2. The head of the Seimas Ombudsmen's Office shall be the manager of State budgetary appropriations for the Seimas Ombudsmen's Office. 3. In addition to his direct duties, the head of the Seimas Ombudsmen's Office shall also perform the following functions: 1) represent the Seimas Ombudsmen's Office in its capacity as a legal person and organise its work; 2) approve the structure of the Seimas Ombudsmen's Office, define the functions of the organisational units and the employees of the Seimas Ombudsmen's Office, and approve Regulation of the Seimas Ombudsmen's Office; 3) admit to work and dismiss civil servants and other employees of the Seimas Ombudsmen's Office according to the procedure prescribed by laws; 4) set specific salary coefficients for the employees working under the employment contract; 5) grant leave to the Seimas Ombudsman, civil servants and other employees of the Seimas Ombudsmen's Office and send them on business trips, traineeships; 6)

dettaglio dalle *Rules of procedures of the Seimas Ombudsmen's Office of the Republic of Lithuania* del 2015.

La Lituania ha ratificato l'OPCAT il 20 gennaio 2014, con la legge del 3 dicembre 2013, e il 30 gennaio dello stesso anno ha notificato con una nota verbale indirizzata al SPT la designazione dei *Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania* come NPM, specificando inoltre che: «currently the Seimas Ombudsmen's Office is in the process of drafting a programme for the implementation of functions under the OPCAT and looks forward to close cooperation with you».

Si ha traccia di tale fase, soprannominata “di implementazione”, in un documento molto interessante del 5 febbraio 2014, intitolato “The programme for implementation of the National Prevention of Torture (NPT) at places of detention under the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”<sup>352</sup>. Il documento in questione contiene una panoramica sullo stato dell'arte di quel momento, sia con riferimento alla normativa – interna e internazionale – in materia, sia con riferimento ai luoghi di detenzione presenti in Lituania e alle ispezioni che sono state effettuate al loro interno negli ultimi anni. Vi è poi una parte del documento che illustra le pratiche di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà in altri Stati e un'altra in cui si comparano i *team* che svolgono le funzioni di NPT (national prevention of torture)<sup>353</sup> all'estero.

Centrale è poi l'approfondimento su contenuto, compiti e misure del NPT, tra cui spiccano gli obblighi di relazione e di presentazione di raccomandazioni, insieme alla presentazione di commenti sulla legislazione esistente e sui progetti di legge relativi alla prevenzione della tortura, nonché il mantenimento dei contatti con il SPT e con gli uffici degli altri Ombudsman che svolgono le funzioni di NPT.

Infine, nel documento è presente un'esauriente e chiara disamina dei concetti chiave su cui si regge il paradigma preventivo, che si riporta di seguito sotto forma di elenco:

---

adopt decisions concerning the in-service training of civil servants and other employees of the Seimas Ombudsmen's Office; 7) impose disciplinary penalties on the civil servants and other employees of the Seimas Ombudsmen's Office; 8) organise the preparation and submitting to the Seimas of an annual report on the activities of the Seimas Ombudsmen. 4. The head of the Seimas Ombudsmen's Office shall issue orders on the issues falling within his remit”.

<sup>352</sup> Reperibile sul sito web istituzionale del *Seimas Ombudsmen* a questo link: <https://www.lrski.lt/en/teisine-informacija/teises-aktai/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>353</sup> Non è chiaro perché si sia preferito tale acronimo rispetto al più comune NPM, ma senza dubbio è da intendersi come suo sinonimo.

1) un organismo che svolge le funzioni del NPT deve sforzarsi di prevenire i maltrattamenti proteggendo la dignità umana dalla prospettiva più ampia possibile dei diritti umani;

2) piuttosto che documentare o indagare su violazioni passate, l'approccio preventivo cerca di identificare i possibili rischi e di individuare i primi segnali di situazioni che potrebbero degenerare in maltrattamenti o torture;

3) piuttosto che cercare di risolvere singole situazioni, l'approccio preventivo analizza i sistemi di privazione della libertà per individuare le cause profonde delle violazioni;

4) le azioni preventive del NPT non mirano a denunciare le situazioni, ma piuttosto a concentrarsi sui modi per risolverle attraverso un dialogo costruttivo e altre misure;

5) l'approccio preventivo del NPT implica un esame olistico dei fattori di rischio all'interno della società nel suo complesso, piuttosto che solo nei luoghi di detenzione; in altre parole, la strategia preventiva richiede un approccio olistico che vada oltre la situazione attuale e il funzionamento dei luoghi di detenzione, al fine di analizzare le possibili cause profonde del maltrattamento;

6) un approccio preventivo richiede tempo; raramente produrrà risultati e cambiamenti immediati.<sup>354</sup>

Fondamentale è anche la chiosa finale in cui si sottolinea l'importanza delle iniziative atte a sensibilizzare la cittadinanza e gli altri organi nazionali e municipali sul tema della protezione dei diritti umani in contesti privativi della libertà personale, in quanto: «the more persons know about their rights and opportunities to protect them, the fewer violations of human rights will exist. Thus a team performing the NPT functions must disseminate detailed, accessible and comprehensible information about human rights and freedoms and their protection opportunities».

---

<sup>354</sup> Traduzione a cura dell'Autrice del seguente testo: “(1) A body performing the NPT functions must strive to prevent ill-treatment by protecting human dignity from the broadest possible human rights perspective; (2) Rather than documenting or investigating past violations, the preventive approach seeks to identify possible risks and to detect early signs that situations may degenerate into ill-treatment or torture; (3) Rather than trying to resolve individual situations, the preventive approach analyses systems of deprivation of liberty to identify the root causes of violations; (4) The NPT preventive actions do not aim to denounce situations but rather to focus on ways of resolving them through constructive dialogue and other measures; (5) The NPT preventive approach implies a holistic examination of risk factors within society as a whole rather than just in places of detention, i.e. the preventive strategy requires a holistic approach that goes beyond the actual situation and functioning of places of detention in order to analyse possible root causes of ill-treatment; (6) A preventive approach requires time; it will rarely produce immediate results and changes. Therefore the HRB that assists the Seimas Ombudsmen with the performance of the NPT functions will strive to achieve the proper implementation of the above measures”.

La Lituania nel 2014 ha integrato la legge sui *Seimas Ombudsmen* del 1998 e inserito l'art. 3.3<sup>355</sup> che attribuisce la funzione di NPM all'Ombudsman nazionale e l'art. 19.1<sup>356</sup> rubricato "National Preventive Mechanism".

La legge fornisce una definizione di luogo di privazione della libertà personale, per la quale è tale qualsiasi luogo sotto la giurisdizione della Repubblica di Lituania, o da essa controllato, in cui le persone sono o possono essere private della loro libertà, in virtù di un ordine impartito da un'autorità pubblica o su sua istigazione o con il suo consenso o acquiescenza (art. 19.1.3).

Sono poi elencati esempi di luoghi di privazione della libertà tra i quali compaiono gli istituti penitenziari, le carceri di custodia cautelare, le case d'arresto, le strutture di salute

---

<sup>355</sup> Il testo integrale dell'art. 3 è il seguente: "The objectives of activities of the Seimas Ombudsmen shall be as follows: 1) to protect a person's right to good public administration securing human rights and freedoms, to supervise fulfilment by state authorities of their duty to properly serve the people; 2) to promote respect for human rights and freedoms while exercising the functions of the national human rights institution; 3) to carry out the national prevention of torture in places of detention in compliance with the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment".

<sup>356</sup> Il testo integrale dell'art. 19.1 è il seguente: "1. The Seimas Ombudsmen's Office shall be designated as a national preventive mechanism under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 2. In order to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the Seimas Ombudsmen shall, for the purpose of prevention, conduct regular visits to places of detention. 3. A place of detention shall be any place under the jurisdiction of the Republic of Lithuania or controlled by it, where persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence. The following shall be regarded as places of detention: 1) correctional institutions; 2) remand prisons; 3) arrest houses; 4) mental health facilities; 5) communicable disease treatment facilities; 6) nursing homes; 7) border crossing points; 8) Foreigners' Registration Centre; 9) other places of detention. 4. When carrying out national prevention of torture, the Seimas Ombudsmen shall have the right: 1) to regularly examine the treatment of the persons deprived of their liberty in places of detention; 2) to obtain all information referring to the treatment of the persons deprived of their liberty as well as their conditions of detention; also all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as well as the number of the places and their location; 3) to have access to all places of detention and premises located therein, their installations and facilities; 4) to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, as well as with any other person who may supply relevant information; 5) to choose the places of detention they want to visit and the persons they want to interview; 6) to conduct visits to places of detention accompanied by selected experts; 7) to make proposals/recommendations to the relevant authorities with the aim of improving the treatment of the persons deprived of their liberty as well as their conditions of detention and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; 8) to submit observations concerning existing or draft legislation; 9) to instruct the civil servants and other employees of the Seimas Ombudsmen's Office to implement the rights specified in points 1-4 of this paragraph. 5. No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organisation for having communicated to the Seimas Ombudsmen any information referring to the performance of the functions of the national preventive mechanism. 6. The competent authorities must examine the proposals/recommendations of the Seimas Ombudsmen and enter into a dialogue with them on possible implementation measures of the proposals/recommendations as well as inform the Seimas Ombudsmen about the results of the implementation of their proposals/recommendations. 7. The Seimas Ombudsmen shall maintain contacts with the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of the Committee against Torture".

mentale, le strutture per il trattamento delle malattie trasmissibili, le case di cura, i punti di attraversamento delle frontiere, i centri di registrazione degli stranieri.

In tali luoghi e in qualità di NPM, i *Seimas Ombudsmen*, secondo l'art. 19.1.4, hanno il diritto di esaminare regolarmente il trattamento delle persone private della libertà (punto 1) e di ottenere tutte le informazioni relative al trattamento delle stesse nonché alle loro condizioni di detenzione, al numero di persone nei luoghi di detenzione, al numero dei luoghi e alla loro ubicazione (punto 2). I *Seimas Ombudsmen* possono poi avere accesso a tutti i luoghi di detenzione e ai locali in essi ubicati, alle loro installazioni e strutture (punto 3), avere colloqui privati con le persone private della libertà senza testimoni e conferire con qualsiasi altra persona che possa fornire informazioni rilevanti (punto 4). Questi possono inoltre scegliere i luoghi di detenzione da visitare e le persone da interrogare (punto 5), possono effettuare visite ai luoghi di detenzione accompagnati da esperti selezionati (punto 6) e formulare proposte/raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento delle persone private della libertà e le loro condizioni di detenzione e di prevenire la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (punto 7). I *Seimas Ombudsmen* possono presentare osservazioni sulla legislazione esistente o sui progetti di legge (punto 8) e istruire i funzionari e gli altri dipendenti dell'Ufficio affinché attuino le funzioni specificate ai punti 1-4 (punto 9).

Le autorità competenti devono, secondo quanto disposto dall'art. 19.1.6, esaminare le proposte e le raccomandazioni ricevute dai *Seimas Ombudsmen* e avviare un dialogo con loro sulle possibili misure da attuare, nonché informarli sui risultati dell'attuazione delle loro proposte e raccomandazioni. A differenza della maggior parte delle normative nazionali viste finora, quella lituana non menziona termini specifici in merito all'adempimento delle raccomandazioni, né tantomeno le sanzioni previste in caso di inadempimento. Resta ferma la previsione, contenuta nell'art. 19.1.5, secondo la quale nessuna autorità o funzionario ordinerà, applicherà, consentirà o tollererà alcuna sanzione nei confronti di una persona o di un'organizzazione per aver comunicato ai *Seimas Ombudsmen* informazioni relative all'esercizio delle funzioni del meccanismo nazionale di prevenzione. Infine, l'art. 19.1.7 disciplina l'obbligo per i *Seimas Ombudsmen* di mantenere i contatti con il SPT.

In merito, invece, all'organizzazione interna dell'Ufficio, gli artt. 27, 28 e 29 delle *Rules of procedures* del 2015 prevedono che vi siano dei dipendenti preposti specificatamente alle

funzioni di NPM (art. 27<sup>357</sup>) all'interno della sottodivisione dell'Ufficio incaricata alla prevenzione nazionale della tortura. Gli addetti visitano regolarmente i luoghi di detenzione, secondo il piano di visite coordinato con il Capo dell'Ufficio, forniscono proposte al Capo dell'Ufficio in merito alla partecipazione di esperti, altri funzionari o specialisti necessari durante tali visite, redigono relazioni e svolgono altre funzioni relative alla garanzia dei diritti e delle libertà delle persone nei luoghi di detenzione (art. 28<sup>358</sup>).

Nel solco di quanto efficacemente rilevato nel documento programmatico del 2014, l'art. 29 disciplina poi, in un modo che, se comparato con le altre normative, può definirsi senz'altro unico, il potere/dovere di pubblicità dell'Ombudsman nazionale. Il potere di pubblicizzazione, infatti, non è legittimato solo ai fini di una maggiore *accountability*, ma anche nell'ottica del raggiungimento di una maggiore sensibilizzazione esterna sul tema dei diritti umani. L'art. 29<sup>359</sup> sul punto recita: «the protection and dissemination of human rights shall be carried out through the implementation of projects and provision of information on the activities of the Seimas Ombudsmen and the Office to the public, media, other institutions and organisations».

I *Lietuvos Seimo Kontrolieriai (Seimas Ombudsmen)* sono anche la NHRI della Lituania, accreditata di *status A* nel 2017.

### 3.3. Svezia

La Svezia è stata il primo Paese al mondo ad istituire, nel 1809, un Ombudsman nazionale il cui precursore, si ricorda, è il Cancelliere di giustizia del 1719<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup> Il testo integrale dell'art. 27 è il seguente: "In carrying out the protection and dissemination of human rights and the national prevention of torture in accordance with the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Seimas Ombudsmen shall be assisted by the responsible subdivisions (employees) of the Office".

<sup>358</sup> Il testo integrale dell'art. 28 è il seguente: "With a view to preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, employees of the subdivision of the Office in charge of the national prevention of torture shall regularly visit places of detention according to the plan of visits coordinated with the Head of the Office, provide proposals to the Head of the Office regarding the participation of experts, other necessary officials or specialists during such visits, draw up reports (hereinafter – project report) and perform other functions relating to the guaranteeing of the rights and freedoms of persons at places of detention".

<sup>359</sup> Il testo integrale dell'art. 29 è il seguente: "The protection and dissemination of human rights shall be carried out through the implementation of projects and provision of information on the activities of the Seimas Ombudsmen and the Office to the public, media, other institutions and organisations. The performance of these functions (or their part) shall be assigned to the employee of the Office who is responsible for the provision of information to the public and communication of the Office or to another employee of the Office".

<sup>360</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 2.

Oggi entrambe le istituzioni<sup>361</sup> sono ancora attive e svolgono una funzione di controllo della legalità della pubblica amministrazione: il *Riksdagens Justitieombudsmän* (*Parliamentary Ombudsman*)<sup>362</sup> agisce per conto del Parlamento, mentre il Cancelliere di Giustizia (*Justitiekansler*)<sup>363</sup> per conto del Governo.

Il *Riksdagens Justitieombudsmän* (*Parliamentary Ombudsman*) è un Ombudsman nazionale generalista collegiale previsto all'interno della Costituzione svedese nella parte dedicata agli strumenti di governo. Il tredicesimo capitolo, rubricato "Parliamentary control", all'art. 6 disciplina in questo modo l'Ombudsman:

The Riksdag elects one or more Parliamentary Ombudsmen who shall supervise the application of laws and other regulations in public activities, under terms of reference drawn up by the Riksdag. An Ombudsman may institute legal proceedings in the cases indicated in these terms of reference.

Courts of law, administrative authorities and State or local government employees shall provide an Ombudsman with such information and opinions as he or she may request. Other persons coming under the supervision of the Ombudsman have a similar obligation. An Ombudsman has the right to access the records and other documents of courts of law and administrative authorities. A public prosecutor shall assist an Ombudsman if so requested. More detailed provisions concerning the Ombudsmen are laid down in the Riksdag Act and elsewhere in law.

L'Ombudsman generalista svedese, pertanto, come già visto in precedenza<sup>364</sup>, esercita un pervasivo controllo sull'operato della P.A. e delle corti ed è disciplinato in parte nel *Riksdag Act* (atto n. 153/1974) e, maggiormente nel dettaglio, nell'*Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen* del 13 novembre 1986<sup>365</sup>.

Secondo quanto previsto nel capitolo 13, rubricato "*Riksdag bodies and boards*" del *Riksdag Act*, il *Parliamentary Ombudsman* è composto da quattro Ombudsman, uno dei quali viene nominato Presidente del Collegio, e un eventuale *deputy*, che vengono eletti a

---

<sup>361</sup> Per approfondimenti su entrambe le istituzioni si rinvia a: J. STERN, *Sweden*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 409-416.

<sup>362</sup> Sito web: <https://www.jo.se/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>363</sup> Sito web: <https://www.jk.se/other-languages/english/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>364</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 2.

<sup>365</sup> Emendato, da ultimo, il 1° gennaio 2019.

scrutinio segreto dal Parlamento (art. 2<sup>366</sup>) e hanno un mandato che dura quattro anni, ad eccezione del *deputy* il cui mandato dura due anni (art. 3<sup>367</sup>).

La Svezia ha ratificato l'OPCAT il 14 settembre 2005 e con una nota verbale indirizzata al SPT, datata 21 giugno 2007, ha notificato la designazione del *Parliamentary Ombudsman* e del Cancelliere di Giustizia come *National Preventive Mechanisms*.

Il disegno di legge di ratifica dell'OPCAT, infatti, prevedeva la designazione di entrambe le istituzioni come NPMs della Svezia. Al momento della discussione del disegno di legge, il Governo aveva sostenuto che le due istituzioni fossero pienamente conformi ai criteri dell'OPCAT e tale argomentazione aveva prodotto due conseguenze: da una parte non erano state modificate le leggi istitutive delle due istituzioni, dall'altra non erano state concesse loro risorse – finanziarie e umane – aggiuntive per consentire l'efficace svolgimento del mandato di NPM.

Ai tempi il *Parliamentary Ombudsman* aveva espresso delle preoccupazioni di carattere costituzionale legate al modo unilaterale con cui il Governo aveva delegato tale funzione all'istituzione, ma, nonostante tali obiezioni, la legge fu approvata<sup>368</sup>. Solo nel 2011, con l'atto n. 340, l'*Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen* è stato modificato ed è stato inserito l'art. 5a<sup>369</sup> che stabilisce la designazione di NPM al solo Ombudsman. All'interno dell'Ufficio, a partire da quell'anno, è stata creata un'unità specifica con risorse proprie e aggiuntive per svolgere i compiti ad esso assegnati<sup>370</sup>.

---

<sup>366</sup> Il testo integrale dell'art. 2 è il seguente: "The Riksdag elects Ombudsmen under Chapter 13, Article 6 of the Instrument of Government to supervise the application of laws and other statutes in public activities. The Parliamentary Ombudsmen shall be four in number, one Chief Parliamentary Ombudsman and three Parliamentary Ombudsmen. The Chief Parliamentary Ombudsman shall act as administrative director and shall determine the main focus of the Ombudsmen's activities. The Riksdag may in addition elect one or more Deputy Ombudsmen. A Deputy Ombudsman shall have held office previously as a Parliamentary Ombudsman".

<sup>367</sup> Il testo integrale dell'art. 3 è il seguente: "The Parliamentary Ombudsmen and Deputy Ombudsmen are elected individually. When an Ombudsman is elected by secret ballot, the same procedure is applied as for the election of Speakers. A Parliamentary Ombudsman is elected for the period from the date of his or her election, or a later date as determined by the Riksdag, until a new election has been held in the fourth year thereafter and the person then elected has assumed office. The election shall never be valid beyond the end of that year. A Deputy Ombudsman is elected for a period of two years from the date of his or her election, or a later date determined by the Riksdag".

<sup>368</sup> Cfr. sito web APT: <https://www.appt.ch/knowledge-hub/opcat/sweden> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>369</sup> Il testo integrale dell'art. 5a è il seguente: "The Parliamentary Ombudsmen also undertake the tasks incumbent on a national preventive mechanism pursuant to the Optional Protocol of 18 December 2002 to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment".

<sup>370</sup> Cfr. T. LAPPI-SEPPALA, L. KOSKENNIEMI, op. cit., p. 139.

Si segnala che in questo momento a capo dell'“OPCAT unit” è preposto il Presidente del *Parliamentary Ombudsmen*, mentre l'area “Prisons and probation services, the National Prison and Probation Board and probation boards” è di competenza di un altro Ombudsman.

Si ritiene plausibile, pertanto, che la scelta operata sia stata quella di dividere la competenza penitenziaria a seconda degli approcci adottati: da una parte l'approccio preventivo e dall'altra l'approccio reattivo.

Pare quindi che «only the Office of the Parliamentary Ombudsmen has been performing the OPCAT mandate since 2011»<sup>371</sup> e che, dal momento che non vi è traccia di alcuna competenza del Cancelliere di Giustizia in materia, la sua designazione come NPM sia rimasta solo sulla carta<sup>372</sup>.

Dal momento che la scelta della Svezia è stata quella di non inserire una normativa di dettaglio nell'atto che regola l'istituzione, i poteri tipici del *Parliamentary Ombudsman* si estendono anche alla materia penitenziaria/privativa della libertà. Tra i poteri disciplinati nell'*Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, il potere di indagine *ex officio* (art. 5<sup>373</sup>) e il potere di raccomandazione, che pare particolarmente incisivo, sono degni di nota. L'art. 6.1<sup>374</sup>, infatti, prevede che l'Ombudsman nazionale concluda i casi con una decisione, in cui esprime un parere sul fatto che una misura adottata da un'autorità o da un funzionario sia in violazione della legge o di un altro statuto, o sia comunque errata o inappropriata.

I *Parliamentary Ombudsman* possono anche rilasciare dichiarazioni volte a promuovere un'applicazione uniforme e appropriata della legge e, come previsto dall'art. 4<sup>375</sup>, devono contribuire a colmare le lacune della legislazione. Infatti, se nel corso della loro attività di vigilanza viene sollevata la questione della modifica della legislazione o di qualche altra

---

<sup>371</sup> *Ibidem*.

<sup>372</sup> Tant'è che nel data base dei NPMs contenuto sul sito web dell'APT non è nemmeno menzionato.

<sup>373</sup> Il testo integrale dell'art. 5 è il seguente: “Supervision is exercised by the Ombudsmen in reviewing complaints made by the public and through inspections and such other inquiries as the Ombudsmen may find necessary. The Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman on the inspections and other inquiries they intend to carry out”.

<sup>374</sup> Il testo dell'art. 6.1 è il seguente: “The Ombudsmen conclude cases in a decision, in which an opinion is stated as to whether a measure taken by an authority or an official is in breach of the law or some other statute, or is otherwise erroneous or inappropriate. The Ombudsmen may also make statements intended to promote uniform and appropriate application of the law”.

<sup>375</sup> Il testo integrale dell'art. 4 è il seguente: “The Ombudsmen are to contribute to remedying shortcomings in legislation. If, during the course of their supervisory activities, reason is given to raise the question of amending legislation or of some other measure by the State, an Ombudsman may then make such representations to the Riksdag pursuant to the supplementary provisions laid down in 9.17.5 of the Riksdag Act or to the Government. A Parliamentary Ombudsman is to consult the Chief Parliamentary Ombudsman before making the representations referred to in the above paragraph”.

misura da parte dello Stato, l'Ombudsman nazionale può presentare tali osservazioni al *Riksdag* o al Governo.

Vi è infine il potere di pubblicizzazione delle attività, disciplinato dall'art. 11<sup>376</sup>.

Si segnala che, sebbene accreditata di *status* B, dal 2011 la NHRI svedese è l'*Equality Ombudsman*<sup>377</sup>. Nell'ambito della promozione e tutela dei diritti umani è poi stato istituito nel 2022 l'*Institute for Human Rights*<sup>378</sup>.

#### **4. L'Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica**

In questa parte della trattazione saranno analizzati i casi di Irlanda, Malta e Paesi Bassi: tre Stati dell'Unione Europea i cui ordinamenti sono dotati di Ombudsman nazionali generalisti monocratici senza competenza specifica in ambito penitenziario.

Nella tassonomia creata ai fini di questo studio, come anticipato, l'individuazione del carattere della "competenza specifica" è avvenuta sulla base dell'indicazione contenuta all'interno delle leggi istitutive di una particolare competenza in ambito penitenziario o comunque privativo della libertà. Pertanto, va da sé che nel caso degli Ombudsman nazionali di questi tre Paesi non è stato reperito nelle fonti istitutive alcun riferimento ad una competenza di questo tipo.

Malta e Paesi Bassi, come si vedrà, sono dotati di NPMs diversi rispetto all'Ombudsman; l'Irlanda, invece, spicca come caso critico, in quanto si erge come unico Stato dell'UE sprovvisto di un sistema di monitoraggio indipendente dei luoghi di privazione della libertà personale, nonché di validi canali di reclamo per le persone detenute al loro interno<sup>379</sup>.

---

<sup>376</sup> Il testo integrale dell'art. 11 è il seguente. "The Ombudsmen are to submit no later than 15 November each year a printed report on the discharge of their office covering the period from 1 July of the preceding year until the following 30 June. This report is to contain an account of the actions which have been taken by virtue of paragraph 1 of Article 4, paragraphs 2–4 of Article 6, and Article 7, together with other significant decisions published by the Ombudsmen. The report is also to contain a survey of their activities in other respects".

<sup>377</sup> Sito web: <https://www.do.se/choose-language/english> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>378</sup> Sito web: <https://mrinstitutet.se/om-institutet/other-languages/#english> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>379</sup> Sul punto si segnala l'interessante contributo di: S. VAN DER VALK, M. ROGAN, *Prisoner Complaints Mechanisms: Assessing Human Rights Requirements and the Role of a General Ombudsman*, in *European Public Law*, 2020, vol. 26, n. 4, pp. 801-822.

#### 4.1. Irlanda

L'*Irish Ombudsman*<sup>380</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico istituito con l'*Ombudsman Act* del 1980 (atto n. 26/1980), non inserito all'interno della Costituzione irlandese ed operativo dal 1984.

L'Ombudsman, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, è nominato dal Presidente a seguito della delibera di entrambe le camere del Parlamento (art. 2.2<sup>381</sup>), ha un mandato, rinnovabile una sola volta, della durata di sei anni (art. 2.4<sup>382</sup>) ed è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni (art. 4.1<sup>383</sup>).

L'art. 5.1 dell'*Ombudsman Act* del 1980 elencava i numerosi casi nei confronti dei quali non si estendeva il potere di indagine dell'Ombudsman e tra questi compariva, all'art. 5.1.e. (iii)<sup>384</sup>, il riferimento alle azioni nell'ambito dell'amministrazione delle carceri o di altri luoghi in cui avviene la detenzione di persone sottoposte a custodia da parte dei tribunali. Tale esclusione si basava su una scelta di tipo politico fondata sul timore che le persone detenute, soprattutto quelle con un passato repubblicano, potessero rivolgere all'Ombudsman numerosi reclami, che alcuni ritenevano poter essere pretestuosi<sup>385</sup>.

Nel 2012 l'*Ombudsman Act* è stato emendato e, con l'atto n. 38/2012, tale previsione è stata eliminata. Tale modifica, tuttavia, non ha comportato, nel concreto, l'estensione del mandato dell'Ombudsman generalista al settore penitenziario. L'esclusione della competenza dell'Ombudsman in questa specifica materia è infatti dichiarata espressamente anche sul sito web dell'istituzione, dove ancora oggi si può leggere: "The Ombudsman cannot examine complaints about [...] how prisons are run"<sup>386</sup>.

L'Irlanda, che ha firmato l'OPCAT il 2 ottobre 2007, non ha ancora provveduto alla ratifica del Protocollo ed è ad oggi, pertanto, del tutto sprovvista di un organo indipendente di monitoraggio della legalità nei luoghi di privazione della libertà e di un valido canale di reclamo per le persone detenute.

---

<sup>380</sup> Sito web: <https://www.ombudsman.ie/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Ireland*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 239-244.

<sup>381</sup> L'art. 2.2 stabilisce: "The appointment of a person to be the Ombudsman shall be made by the President upon resolution passed by Dáil Éireann and by Seanad Éireann recommending the appointment of the person".

<sup>382</sup> L'art. 2.4 stabilisce: "Subject to the provisions of this section, a person appointed to be the Ombudsman shall hold office for a term of 6 years and may be re-appointed to the office for a second or subsequent term".

<sup>383</sup> L'art. 4.1 stabilisce: "The Ombudsman shall be independent in the performance of his functions".

<sup>384</sup> L'art. 5.1.e.(iii) stabilisce: "The Ombudsman shall not investigate any action taken by or on behalf of a person— (e) if the action is one— (iii) taken in the administration of the prisons or other places for the custody of persons committed to custody by the Courts".

<sup>385</sup> Cfr. S. VAN DER VALK, M. ROGAN, op. cit., p. 815.

<sup>386</sup> Cfr.: <https://www.ombudsman.ie/making-a-complaint/what-we-can-investigate/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Dal 2007, infatti, esiste un organo ispettivo introdotto con il *Prisons Act* che si chiama *Inspector of Prisons*<sup>387</sup>, ma questo, oltre a non soddisfare il requisito dell'indipendenza in quanto è alle strette dipendenze del Ministero della Giustizia<sup>388</sup>, non può ricevere reclami individuali dalle persone detenute (art. 31.6<sup>389</sup>). L'unica autorità preposta alla ricezione dei reclami da parte dei detenuti è l'*Irish Prison Service* (amministrazione penitenziaria): canale di reclamo che non può, tuttavia, ritenersi efficace<sup>390</sup>.

In questi anni ONU e CPT<sup>391</sup> hanno a più riprese sollecitato l'Irlanda a ratificare l'OPCAT e a dotarsi di un *National Preventive Mechanism*, e anche il dibattito pubblico, politico e accademico interno in merito alla necessità di sottoporre l'ambito penitenziario a maggiori tutele dei diritti è stato lungo ed è culminato con la pubblicazione, il 24 giugno 2022, a cura del Ministero della Giustizia, della bozza del progetto di legge sull'ispezione dei luoghi di detenzione<sup>392</sup>.

Qualora il dibattito parlamentare in corso non dovesse comportare lo snaturamento dell'essenza di quanto previsto in tale bozza, l'approvazione definitiva della legge consentirà all'Irlanda di ratificare l'OPCAT e il ruolo dell'*Inspector of Prisons* sarà ampliato e si trasformerà nel *Chief Inspector of Places of Detention* che, insieme alla *Irish Human Rights and Equality Commission*<sup>393</sup>, è previsto che costituisca, nella forma del *Multiple institutions model*, il futuro NPM irlandese.

Bisognerà poi vedere se la competenza a ricevere i reclami delle persone detenute sarà assegnata all'Ombudsman generalista, come preannunciato nel corso degli anni diverse volte<sup>394</sup> e auspicato anche in letteratura<sup>395</sup>, al nuovo NPM o a nessuno dei due.

---

<sup>387</sup> Sito web: <https://www.oip.ie/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>388</sup> Il Ministro della Giustizia, secondo quanto previsto dal *Prison Act*, non solo nomina l'*Inspector* (art. 30), ma esercita anche un pervasivo controllo sul suo operato, potendo, tra le altre cose, ad esempio, decidere di non pubblicare alcune parti dei report (art. 31.4)

<sup>389</sup> L'art. 31.3 stabilisce: "It is not a function of the Inspector to investigate or adjudicate on a complaint from an individual prisoner, but he or she may examine the circumstances relating to the complaint where necessary for performing his or her functions".

<sup>390</sup> Per approfondimenti si veda: S. VAN DER VALK, M. ROGAN, op. cit., p. 807 ss.

<sup>391</sup> Si veda, tra tutti: CPT, *Report to the Government of Ireland on the Visit to Ireland Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 September to 4 October 2019*, Council of Europe, 2020, in cui a pagina 10 si legge: "The CPT encourages the Irish authorities to find a solution to the establishment of a NPM and to ratify OPCAT. The CPT would like to be informed about the envisaged structure of the National Preventive Mechanism that will be tasked to implement the Optional Protocol".

<sup>392</sup> Cfr.: <https://www.gov.ie/ga/preasraitis/470b9-minister-for-justice-publishes-general-scheme-of-the-inspection-of-places-of-detention-bill/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>393</sup> Sito web: <https://www.ihrec.ie/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>394</sup> Il Ministro della Giustizia annunciò tale estensione di competenza sia nel 2016 che nel 2020.

<sup>395</sup> Sul punto si veda: S. VAN DER VALK, M. ROGAN, op. cit., p. 814 ss.

Si segnala, tra l'altro, che l'*Irish Human Rights and Equality Commission* è la *National Human Rights Institution*, accreditata di *status A* dal 2015.

#### 4.2. Malta

Il *Parliamentary Ombudsman*<sup>396</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico istituito con l'*Ombudsman Act* del 1995 (atto n. XXI/1995) e introdotto a seguito di un emendamento del 2007 nell'art. 64a della Costituzione che, al primo comma, stabilisce:

There shall be a Commissioner for Administrative Investigations to be called the Ombudsman who shall have the function to investigate actions taken by or on behalf of the Government, or by such other authority, body or person as may be provided by law (including an authority, body or office established by this Constitution), being actions taken in the exercise of their administrative functions.

L'Ombudsman è nominato dal Presidente in base a una risoluzione del Parlamento, sostenuta dai voti di almeno due terzi dei membri che lo compongono (art. 64.a Cost.) e, in virtù di quanto disposto dalla legge istitutiva, ha un mandato, rinnovabile una sola volta, della durata di cinque anni (art. 5.1<sup>397</sup>).

L'Ombudsman generalista non ha alcun tipo di competenza in ambito penitenziario, settore in cui il controllo di legalità è ad oggi esercitato da parte di due Consigli che assolvono anche le funzioni di NPMs.

Malta, infatti, ha ratificato l'OPCAT il 24 settembre 2003 e con una nota verbale del 28 ottobre 2008 indirizzata al SPT ha notificato la designazione come NPMs del *Board of Visitors for Detained Persons* e del *Board of Visitors of the Prisons* (oggi *Corradino Correctional Facility Monitoring Board*)<sup>398</sup>.

Si segnala che entrambi i *Boards* lavorano alle dipendenze del Ministero della Giustizia e che molte voci si sono alzate, soprattutto a seguito di fatti gravi avvenuti negli ultimi anni all'interno del carcere di Corradino che hanno dimostrato l'inefficienza di questi due organi, per chiedere l'istituzione di un Ombudsman penitenziario specializzato<sup>399</sup>.

---

<sup>396</sup> Sito web: <https://ombudsman.org.mt/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: B. KOFLER, *Malta*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 303-308.

<sup>397</sup> L'art. 5.1 stabilisce che: "Except as otherwise provided in this Act, an Ombudsman shall hold office for a term of five years, and shall be eligible for reappointment for one consecutive term of five years".

<sup>398</sup> Si segnala che il carcere di "Corradino" è l'unico presente sull'isola.

<sup>399</sup> Si veda l'appello del 2021 di più di trenta ONG. Cfr: <https://newsbook.com.mt/en/over-30-organisations-call-for-prison-ombudsman/> (ultimo accesso in data 31.12.2023) e l'articolo pubblicato su *Maltatoday* il 18 agosto 2021 intitolato "Prisons ombudsman should replace ministerial inquiry" e reperibile al seguente link:

Contestualmente, nel 2021, a seguito di un ritardo nell'avvio delle indagini da parte dei due *Boards*, il *Parliamentary Ombudsman* ha deciso di avviare *ex officio* un'indagine per malamministrazione del carcere<sup>400</sup>. L'Ombudsman generalista, così facendo, si è arrogato di fatto una competenza penitenziaria che l'atto istitutivo non gli attribuiva; il suo intervento, tuttavia, è da considerarsi eccezionale in ragione dell'eccezionalità dei fatti per cui ha deciso di agire.

Si segnala che, ad oggi, Malta è una dei pochi Paesi dell'UE, insieme a Italia, Repubblica Ceca e Romania, sprovvisto di una *National Human Rights Institution*.

### 4.3. Paesi Bassi

Il *Nationale Ombudsman (National Ombudsman)*<sup>401</sup> è un Ombudsman nazionale generalista monocratico istituito con l'atto del Parlamento n. 35 del 4 febbraio 1981, modificato numerose volte nel corso degli anni<sup>402</sup>, e incorporato qualche anno più tardi anche all'interno della Costituzione.

Il primo paragrafo dell'art. 78a<sup>403</sup> della Costituzione definisce l'Ombudsman nazionale come segue:

The National Ombudsman shall investigate, on request or of his own accord, actions taken by central government administrative authorities and other administrative authorities designated by or pursuant to Act of Parliament.

---

[https://www.maltatoday.com.mt/news/national/111496/prisons\\_ombudsman\\_should\\_replace\\_ministerial\\_inquiry#.Y8WPT-zML9E](https://www.maltatoday.com.mt/news/national/111496/prisons_ombudsman_should_replace_ministerial_inquiry#.Y8WPT-zML9E).

<sup>400</sup> Per approfondimenti si veda l'articolo sul "Times" di Malta dell'11 novembre 2021 intitolato "Ombudsman holding prisons investigation", reperibile al seguente link: [https://www.maltatoday.com.mt/news/national/111496/prisons\\_ombudsman\\_should\\_replace\\_ministerial\\_inquiry](https://www.maltatoday.com.mt/news/national/111496/prisons_ombudsman_should_replace_ministerial_inquiry) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>401</sup> Sito web: <https://www.nationaleombudsman.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Netherlands*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 323-330.

<sup>402</sup> Le modifiche più rilevanti sono state apportate nel 2005 con l'atto n. 71 del 3//2/2005.

<sup>403</sup> Il testo integrale dell'articolo 78a è il seguente: "1. The National Ombudsman shall investigate, on request or of his own accord, actions taken by central government administrative authorities and other administrative authorities designated by or pursuant to Act of Parliament. 2. The National Ombudsman and a Deputy Ombudsman shall be appointed by the Lower House of the States General for a period to be determined by Act of Parliament. They may resign or retire on attaining an age to be determined by Act of Parliament. They may be suspended or dismissed by the Lower House of the States General in instances specified by Act of Parliament. Their legal status shall in other respects be regulated by Act of Parliament. 3. The powers and methods of the National Ombudsman shall be regulated by Act of Parliament. 4. Additional duties may be assigned to the National Ombudsman by or pursuant to Act of Parliament".

La Costituzione prevede anche che l'Ombudsman possa essere coadiuvato da un *deputy* (art. 78a.2) e che poteri, metodi e doveri aggiuntivi dell'Ombudsman debbano essere regolati da un apposito atto del Parlamento (art. 78a.3 e .4).

L'*Ombudsman act* del 1981 disciplina nel dettaglio l'istituzione e prevede che i *deputies* dell'Ombudsman possano essere anche più di uno (sezione 9.1<sup>404</sup>), che l'elezione dell'Ombudsman avvenga ad opera della Camera dei rappresentanti (sezione 2.2<sup>405</sup>) e che il suo mandato duri sei anni (sezione 2.3<sup>406</sup>).

La sua indipendenza deriva dal rango costituzionale ad esso attribuito: l'Ombudsman, infatti, rientra tra gli organi dell'“High Councils of State” olandese, al pari delle Camere del Parlamento, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti<sup>407</sup>.

Si segnala che dal 10 ottobre 2012, l'Ombudsman nazionale gestisce inoltre anche i reclami nei confronti delle agenzie amministrative delle isole di Bonaire, Sint Eustatius e Saba, che sono “municipalità speciali” dei Paesi Bassi nei Caraibi<sup>408</sup>.

Nei Paesi Bassi, oltre all'Ombudsman nazionale, esistono poi diversi Ombudsman municipali con competenza locale; ad esempio ad Amsterdam<sup>409</sup>, Rotterdam<sup>410</sup>, Den Haag<sup>411</sup> e Groningen<sup>412</sup>. Nei confronti di tali istituzioni si applica, in via di principio, la stessa disciplina prevista per l'Ombudsman nazionale, ad eccezione di alcune norme specifiche sulla nomina, che divergono dalla normativa dell'Ombudsman nazionale<sup>413</sup>.

Si segnala che nell'*Ombudsman Act* e all'interno dei più recenti report annuali del *Nationale Ombudsman*<sup>414</sup> non sono stati riscontrati rimandi alla tutela dei diritti nel settore penitenziario e, per tale motivo, si è dedotta l'assenza del carattere della competenza

---

<sup>404</sup> La sezione 9.1 stabilisce che: “At the request of the Ombudsman the House of Representatives shall if necessary appoint one or more persons as Deputy Ombudsman. For this purpose, the Ombudsman shall draw up a recommendation containing the names of at least three persons”.

<sup>405</sup> La sezione 2.2 stabilisce che: “The Ombudsman shall be appointed by the House of Representatives of the States General. In making an appointment, the House shall take account, as it sees fit, of a recommendation made, after joint consultations, by the vice-president of the Council of State, the president of the Supreme Court and the president of the Netherlands Court of Audit containing the names of at least three persons”.

<sup>406</sup> La sezione 2.3 stabilisce che: “The appointment shall be for a term of six years”.

<sup>407</sup> Cfr. J. STERN, *Netherlands*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., p. 325.

<sup>408</sup> Informazione reperita sul sito web istituzionale. Cfr.: <https://www.nationaleombudsman.nl/organisation> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>409</sup> Sito web: <https://www.ombudsmanmetropool.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>410</sup> Sito web: <https://orr.nl/en/homepage/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>411</sup> Sito web: <https://ombudsman.denhaag.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>412</sup> Sito web: <https://www.ombudsmangroningen.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>413</sup> Cfr. J. STERN, *Netherlands*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., p. 324.

<sup>414</sup> Qualche riferimento all'ambito penitenziario è stato invece reperito all'interno dei report annuali del 1998 e del 1999.

specifica in ambito penitenziario in capo a tale istituzione e di conseguenza anche agli Ombudsman locali. L'Ombudsman nazionale, inoltre, non è stato designato come NPM.

I Paesi Bassi hanno ratificato l'OPCAT il 28 ottobre 2010 e con una nota verbale del 17 aprile 2012 hanno comunicato al Segretariato del SPT la composizione del *National preventive mechanism* interno. Secondo quanto si legge nel testo della nota: «the Netherlands have decided in the year 2011 on the designation of the different National preventive mechanisms under the OPCAT-regime. A coordinating role has been given to the Inspectorate for Implementation of Sanctions».

I Paesi Bassi, dunque, hanno optato per l'adozione di un *Multiple institutions model* NPM composto da sei istituzioni e da altri organi "osservatori". Nel testo della nota, infatti, si legge: «The Ist, three other national inspectorates on public order and security, youth care and health care, a commission and a council are designated as the six NPMs of the Netherlands, [...]. Three other bodies, representing different Commissions of supervision of local establishments, and the National ombudsman are recognized as observers».

Al 2020<sup>415</sup>, il NPM olandese risulta essere formato da cinque istituzioni: *l'Inspectorate of Security and Justice*<sup>416</sup> (che detiene il ruolo di coordinatore), *l'Health and Youth Care Inspectorate*<sup>417</sup>, *le Commissions of Oversight for Penitentiary Institutions*, *le Commissions of Oversight for Police Custody* e *la Detention Areas Supervisory Commission of the Royal Netherlands Marechaussee*<sup>418</sup>.

Tali organi, incardinati all'interno del sistema dell'amministrazione penitenziaria, sono stati oggetto, come nel caso di Malta<sup>419</sup>, di numerose critiche in merito alla completa assenza del requisito di indipendenza e, più in generale, alla loro scarsa efficacia preventiva<sup>420</sup>.

Paradigmatica è infatti stata la scelta dell'Ombudsman nazionale di rinunciare nel 2014 al suo compito di osservatore del NPM. L'Ombudsman, criticando il funzionamento e la struttura del meccanismo, le sue ispezioni non sufficientemente indipendenti e la mancanza

---

<sup>415</sup> Anno dell'ultimo report annuale sulle attività del NPM pubblicato sul sito web dell'*Inspectorate of Security and Justice*.

<sup>416</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito web: <https://www.inspectie-jenv.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>417</sup> Sito web: <https://english.igj.nl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>418</sup> Cfr. ANNUAL REVIEW OF THE DUTCH NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM, 2020, p. 10.

<sup>419</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 4.2.

<sup>420</sup> Per approfondimenti si consiglia la lettura dell'articolo *Preventing torture in closed institutions: Dutch NPM needs to become more effective and fully independent*, pubblicato il 23 novembre 2021 sul sito web dell'ONG *Netherlands Helsinki Committee* e reperibile al seguente link: <https://www.nhc.nl/preventing-torture-in-closed-institutions-dutch-npm-needs-to-become-more-effective-and-fully-independent/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

di una visione chiara delle sue funzioni, ha dichiarato, con l'intento di inviare un forte segnale, di non essere più disposto ad assumersi la responsabilità di supervisionare l'operato del NPM<sup>421</sup>.

A seguito di una visita ufficiale del SPT nel 2015, anche alcuni membri del Sottocomitato hanno rilevato le stesse criticità e hanno dichiarato: «More work needs to be done to make this body fully independent and effective in line with the Optional Protocol to the Convention against Torture and other relevant international standards»<sup>422</sup>. Ad oggi, tuttavia, non risulta che siano state apportate modifiche sostanziali al sistema NPM olandese.

Si segnala, infine, che la *National Human Rights Institution* olandese è il *Netherlands Institute for Human Rights*<sup>423</sup> che, dal 2014, è stato accreditato come NHRI di *status A*.

## 5. L'Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica

In questa parte della trattazione verrà analizzato l'unico caso di Stato dell'Unione Europea il cui ordinamento è dotato di un Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica in ambito penitenziario: il Belgio.

### 5.1. Belgio

Il *Federale Ombudsman/Médiateur fédéral (Federal Ombudsman)*<sup>424</sup> è un Ombudsman nazionale generalista collegiale istituito con l'atto della Camera dei Rappresentanti del 22 marzo 1995 (*Federal Ombudsman Act*), emendato due volte nel corso degli anni<sup>425</sup>.

Il collegio è composto da due Ombudsman: uno di lingua francese e l'altro di lingua tedesca (art.1.1<sup>426</sup>) che agiscono collettivamente (art. 1.4<sup>427</sup>) e che vengono eletti dalla

---

<sup>421</sup> Cfr.: <https://www.liberties.eu/en/stories/netherlands-ombudsman-withdraws-from-national-preventive-mechanism-sn-1403/20394> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>422</sup> Così si è espressa Ms. Amos. Cfr.: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/08/netherlands-detention-monitoring-body-needs-more-political-support-un> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>423</sup> Sito web: <https://www.mensenrechten.nl/english> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>424</sup> Sito web: <https://www.federaalombudsman.be/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti si rinvia a: J. STERN, *Belgium*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 107-117.

<sup>425</sup> Con gli atti dell'11 febbraio 2004 e del 23 maggio 2007.

<sup>426</sup> L'art. 1.1 stabilisce che: "There are two Federal Ombudsmen, one French-speaking, the other Dutch-speaking, whose mission it is : 1°) to examine the claims relating to the operation of the federal administrative authorities; 2°) at the request of the House of Representatives, to lead any investigation on the functioning of the federal administrative services that it designates; 3°) to make recommendations and submit a report on the operation of the administrative authorities, in compliance with Article 14, paragraph 3, and Article 15, paragraph 1, based on the observations made while implementing the duties referred to in 1 and 2, above".

<sup>427</sup> L'art. 1.4 stabilisce che: "The ombudsmen act collectively".

Camera dei Rappresentanti per un mandato della durata di sei anni (art. 3.1<sup>428</sup>), rinnovabile una sola volta (art. 3.4<sup>429</sup>).

L'Ombudsman nazionale è competente a ricevere reclami nei confronti delle autorità federali e, esclusivamente su richiesta della Camera dei Rappresentanti, a monitorarne il funzionamento (art. 1.1). Tra le autorità federali l'atto istitutivo non menziona quelle incardinate all'interno del settore penitenziario. Tuttavia, sul sito web dell'istituzione è stato rinvenuto un report tematico pubblicato nel 2019 e intitolato "Strip searches – The balance between security in prisons and the dignity of inmates"<sup>430</sup>, dal quale si può dedurre come l'attenzione dell'Ombudsman generalista sia stata rivolta anche nei confronti dell'ambito penitenziario.

In questo caso pare che l'approfondimento in merito al tema delle perquisizioni in carcere fosse urgente, dal momento che, come si legge nel testo del report: "Complaints from inmates, members of their families and a number of supervisory committees have brought a number of recurrent problems to light that merit an in-depth examination. Incidentally, strip-searching gives rise to a fair share of tension in prisons because, contrary to other measures, they directly affect human dignity"<sup>431</sup>. L'Ombudsman generalista ha dunque preso in carico la questione, di carattere sistemico, raccomandando puntualmente all'amministrazione penitenziaria cosa fare a riguardo<sup>432</sup>.

In base a quanto è stato possibile ricostruire pare infatti che gli interventi in tale ambito, caratterizzati da un elevato grado di saltuarietà, siano esclusivamente mirati a risolvere delle criticità che coinvolgono l'intero sistema. Un altro intervento, anche se di stampo diverso, è stato quello del 2015 in cui il *Federale Ombudsman/Médiateur fédéral* ha espresso il suo parere su un progetto di legge sulla modifica dell'organizzazione delle carceri e, in particolare, sulla necessità di potenziare la formazione del personale penitenziario.

---

<sup>428</sup> L'art. 3.1 stabilisce che: "The ombudsmen are appointed by the House of Representatives (lower house of parliament) for a term of six years, after an open invitation to candidates to apply. At the end of each term of office, there is an open invitation to submit applications to renew the board of federal ombudsmen. An ombudsman's term of office can be renewed only once for the same candidate. If his term of office is not renewed, the ombudsman continues to perform his duties until a successor is appointed".

<sup>429</sup> L'art. 3.4 stabilisce che: "The same person may not serve as ombudsman for more than two terms of office, whether successive or otherwise".

<sup>430</sup> Scaricabile al seguente link: <https://www.federaalombudsman.be/en/investigation-report-strip-searches> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>431</sup> THE FEDERAL OMBUDSMAN, *Inquiry/04-Summary, Strip searches – The balance between security in prisons and the dignity of inmates*, 2019, p. 3.

<sup>432</sup> *Ivi*, p. 7 e p. 10.

È necessario rilevare che in Belgio, come in Italia<sup>433</sup>, l'Ombudsman viene introdotto nel corso degli anni Ottanta ed esclusivamente a livello regionale per poi diffondersi, nel corso degli anni Novanta, a livello provinciale e comunale e, nel solo caso dello Stato belga, anche a livello nazionale.

In Belgio, infatti, è stato istituito il *Network of ombudsmen and mediators*<sup>434</sup> che riunisce ventisei istituzioni appartenenti ai diversi livelli dello Stato: Stato Federale, Regioni, Comunità, città e paesi; e ai quali si aggiungono gli Ombudsman delle aziende pubbliche e anche del settore privato. Tra questi, i più rilevanti sono senza dubbio l'Ombudsman regionale della Wallonia (*Le Médiateur de la Wallonie, de la Fédération Wallonie-Bruxelles*)<sup>435</sup> e l'Ombudsman regionale delle Fiandre (*Vlaamse Ombudsdienst*)<sup>436</sup>. Tra i due, pare che l'Ombudsman della Wallonia sia maggiormente sensibile al tema penitenziario in quanto sul sito web pubblica notizie e informazioni utili sull'argomento, soprattutto con riferimento alle azioni intraprese e alle raccomandazioni emanate dall'Ombudsman nazionale.

Il Belgio ha firmato l'OPCAT il 24 ottobre 2005, ma, come già anticipato, non ha provveduto alla ratifica del Protocollo e, pertanto, risulta ad oggi ancora sprovvisto di un *National Preventive Mechanism*.

Sebbene lo stesso CPT abbia a più riprese sollecitato il Belgio a designare un NPM, nel report pubblicato a seguito dell'ultima visita effettuata nel Paese si legge: «En matière de contrôle, des visites régulières étaient effectuées dans les prisons par des commissions de surveillance locales sous l'égide du Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP)»<sup>437</sup>.

Risulta pertanto che esista un organo nazionale, il *Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire*<sup>438</sup>, istituito il 12 gennaio 2005, che svolge attività di monitoraggio dei luoghi di detenzione, con l'ausilio di trentacinque *Commissions de Surveillance* e che dal 1° ottobre 2020 siano state introdotte apposite commissioni addette alla ricezione dei reclami delle persone detenute, le *Commissions des Plaintes*. Si segnala tuttavia che rientrano nella

---

<sup>433</sup> Cfr. *infra* capitolo IV.

<sup>434</sup> Sito web: <https://www.ombudsman.be/index.php/fr> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>435</sup> Sito web: <https://www.le-mediateur.be/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>436</sup> Sito web: <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>437</sup> CPT, *Rapport au Gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 9 novembre 2021*, Council of Europe, 2022, p. 5.

<sup>438</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito web: <https://ccsp.belgium.be/conseil-central-2/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

competenza della *Commissions des Plaintes* esclusivamente i reclami contro le decisioni dei direttori degli istituti penitenziari, non costituendo così tali Commissioni un valido canale di reclamo, in quanto carenti di un sistema effettivo di tutela dei diritti dei detenuti a tutto tondo.

Invece, l'azione di monitoraggio svolta dal *Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire* e dalle *Commissions de Surveillance* appare costante e portata avanti con serietà, nel rispetto del requisito dell'indipendenza che viene sottolineato come fondamentale, anche all'interno della legge istitutiva del 2005 (art. 25.1<sup>439</sup> e 26.2<sup>440</sup>).

Infine, si segnala che la NHRI belga, accreditata di *status B* dal 2018, è l'*Interfederal Centre for Equal Opportunity and fight against racism and discrimination*<sup>441</sup>.

## **6. La singolarità della Germania: sprovvista di un Ombudsman nazionale ma dotata di Ombudsman regionali**

La Germania rappresenta un caso a sé stante nel panorama degli Ombudsman del settore pubblico oggetto della presente analisi: da una parte perché non esiste un Ombudsman generalista nazionale del settore pubblico, ma c'è un *Parliamentary Petitions Committee* federale, e dall'altra perché esistono cinque Ombudsman regionali generalisti e due specializzati nelle sedici regioni che compongono lo Stato federale. In ciascuna delle sedici regioni sono presenti, inoltre, *Committees on Petitions* che, al pari di quello federale, trovano legittimazione in virtù dell'art. 17<sup>442</sup> della Costituzione che sancisce il diritto di petizione e stabilisce come ogni individuo, singolarmente o anche collettivamente, possa inviare richieste scritte e reclami alle autorità competenti a riceverli e al corpo legislativo.

È importante rilevare come «the concept of Petition Committee differs from that of the typical ombudsman-institution»<sup>443</sup>, dal momento che in Germania «the idea of ombudsing [...] is not really widespread»<sup>444</sup>. Infatti, tralasciando la descrizione nel dettaglio del funzionamento di tali organi<sup>445</sup>, basti rilevare come questi non dispongano del potere di

---

<sup>439</sup> Che recita: “Le Roi fixe les modalités relatives au Conseil central en tenant compte de son indépendance vis-à-vis du ministre et de la direction générale dont dépend l'administration pénitentiaire».

<sup>440</sup> Che recita: “Chaque Commission de surveillance est assistée d'un secrétaire qui ne dépend pas de la direction générale dont relève l'administration pénitentiaire. Le secrétaire est désigné par le ministre sur proposition de la Commission de surveillance».

<sup>441</sup> Sito web: <https://www.unia.be/en> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>442</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: “Every person shall have the right individually or jointly with others to address written requests or complaints to competent authorities and to the legislature”.

<sup>443</sup> B. KOFLER, *Germany*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., p. 204.

<sup>444</sup> *Ivi*, p. 203.

<sup>445</sup> Per approfondimenti sul *Petitions Committee* federale si veda: B. KOFLER, *Germany*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 204-208.

indagine *ex officio*: l'avvio delle indagini, infatti, può avvenire solo a seguito della ricezione di un reclamo<sup>446</sup>. Non pare, tuttavia, che ai detenuti all'interno degli istituti penitenziari tedeschi sia data la possibilità di rivolgere reclami a questi comitati di stampo non giurisdizionale. Pare, invece, che la forma di tutela dei diritti principale esercitabile attraverso la formulazione di un reclamo a disposizione dei detenuti sia quella giurisdizionale<sup>447</sup>.

La diffusione dei *Petition Committees*, sia a livello federale che regionale, non ha comunque impedito la nascita di cinque Ombudsman regionali generalisti del settore pubblico: si tratta dei casi dell'Ombudsman generalista della Renania Palatinato (il *Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz*)<sup>448</sup>; del Land di Meclemburgo-Pomerania occidentale (il *Bürgerbeauftragten Mecklenburg-Vorpommern*)<sup>449</sup>; della Turingia (il *Bürgerbeauftragten des Freistaats Thüringen*)<sup>450</sup>; del Baden-Württemberg (il *Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg*)<sup>451</sup> e della Baviera (il *Bürgerbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung*)<sup>452</sup>.

Si segnala, inoltre, l'esistenza di un Ombudsman specializzato nella materia delle questioni sociali nella regione del Schleswig-Holstein (il *Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein*)<sup>453</sup>, nonché di un Ombudsman specializzato nel settore penitenziario nella Renania Settentrionale-Vestfalia, su cui si concentrerà l'attenzione nelle prossime pagine: il *Justizvollzugsbeauftragter für das Land Nordrhein-Westfalen*<sup>454</sup>.

Prima di entrare nel merito dell'analisi di tale organo specializzato, si ritiene utile sottolineare come, ad un primo sguardo<sup>455</sup>, pare che i cinque Ombudsman generalisti regionali non dispongano di una competenza in ambito penitenziario e tale evidenza può essere spiegata anche alla luce del fatto che il *National Preventive Mechanism* tedesco sia

---

<sup>446</sup> Cfr. *Ivi*, p. 205.

<sup>447</sup> Cfr. F. DÜNKEL, C. MORGENSTERN, op. cit. p. 95 ss.

<sup>448</sup> Istituito nel 1974. Sito web: <https://www.diebuengerbeauftragte.rlp.de/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>449</sup> Istituito nel 1995. Sito web: <https://www.buengerbeauftragter-mv.de/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>450</sup> Istituito nel 2000. Sito web: <https://buengerbeauftragter-thueringen.de/startseite> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>451</sup> Istituito nel 2016. Sito web: <https://www.buengerbeauftragte-bw.de/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>452</sup> Istituito nel 2018. Sito web: <https://www.buengerbeauftragter.bayern/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>453</sup> Istituito nel 1988. Sito web: <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>454</sup> Istituito nel 2007. Sito web: <https://www.justizvollzugsbeauftragter.nrw.de/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>455</sup> Tale considerazione si basa sulla ricerca effettuata sui siti web istituzionali, alla luce della quale non è emerso alcun riferimento al contesto penitenziario.

formato da altre due istituzioni: la *Bundesstelle zur Verhütung von Folter (Federal Agency for the Prevention of Torture)*<sup>456</sup>, competente per quanto attiene la giurisdizione federale, e la *Länderkommission zur Verhütung von Folter (Joint Länder Commission)*<sup>457</sup>, competente, invece, per quanto attiene la giurisdizione dei *Länder*. Le due istituzioni compongono la *Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (National Agency for the Prevention of Torture)*<sup>458</sup>.

La Germania, infatti, ha ratificato l'OPCAT il 4 dicembre 2008 e con una nota verbale dell'8 novembre 2010 ha comunicato al SPT la designazione delle funzioni di NPM a questi due organi che si distinguono dall'Ombudsman in quanto sono delle istituzioni specializzate create *ad hoc* a cui le persone detenute non possono presentare reclami<sup>459</sup>, ma che sono dotate di penetranti poteri di visita dei luoghi.

La *Federal Agency for the Prevention of Torture* esercita la sua azione di monitoraggio sulla polizia federale, sulle forze di difesa e sulle dogane, la *Joint Länder Commission*, invece, ha il diritto di visitare tutti gli stabilimenti sotto l'autorità dei *Länder* e, quindi, gli stabilimenti di polizia, i centri di detenzione per stranieri, le carceri, gli ospedali psichiatrici e gli istituti di assistenza sociale<sup>460</sup>.

Va registrato, come si legge nel testo del report dell'anno 2021 del NPM tedesco, che «the National Agency, which is made up of members acting in a honorary capacity, is capable of visiting 55 out of a total of 13,000 places of detention per year. According to an expert opinion provided by the Reference and Research Services of the German Bundestag (German federal Parliament), the National Agency is “poorly equipped” compared to the national preventive mechanisms of Germany’s European neighbours»<sup>461</sup>.

Emergono dunque dei rilievi critici nei confronti del funzionamento e, conseguentemente, della reale capacità preventiva del NPM tedesco, causati dalla scarsità di personale e di

---

<sup>456</sup> Istituita con decreto del Ministero federale della Giustizia del 20 novembre 2008 e operativa dal 1° maggio 2009.

<sup>457</sup> Istituita il 25 giugno 2009 e operativa dal 24 settembre 2010.

<sup>458</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito web: <https://www.nationale-stelle.de/en/home.html> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>459</sup> Sul sito web istituzionale della *National Agency for the Prevention of Torture* si legge: “The National Agency is not competent to deal with individual complaints. However, information concerning conditions and treatment of persons deprived of their liberty is important to the National Agency’s work. This information can influence the selection of places to visit and the focus during visits”. Cfr.: <https://www.nationale-stelle.de/en/the-national-agency.html> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>460</sup> Cfr. F. DÜNKEL, C. MORGENSTERN, *The monitoring of prisons in German law and practice*, in *Crime Law and Social Change*, 2018, vol. 70, p. 103.

<sup>461</sup> NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Annual report 2021*, Heimsheim Prison, 2022, p. 10.

risorse finanziarie assegnate. Tali problematiche perdurano dalla nascita dell'istituzione e non pare che ad oggi sia stata trovata ancora soluzione<sup>462</sup>.

Infine, si segnala che la NHRI tedesca è il *German Institute for Human Rights*<sup>463</sup>, accreditato come NHRI di *status A* dal 2002.

### **6.1. (segue) Il *Justizvollzugsbeauftragten* della Renania Settentrionale-Vestfalia: il caso di un Ombudsman regionale specializzato monocratico**

Il *Justizvollzugsbeauftragten* della Renania Settentrionale-Vestfalia<sup>464</sup> è un Ombudsman regionale monocratico, specializzato nel settore penitenziario, istituito nel 2007 e il cui mandato è stato esteso e regolato nel dettaglio nel 2010, con il decreto generale del Ministro della Giustizia del 13 dicembre 2010 (4400 - IV. 396)<sup>465</sup>.

L'art. 7<sup>466</sup> del decreto del 2010 disciplina i poteri dell'Ombudsman stabilendo il dovere delle autorità penitenziarie di fornire, su richiesta, informazioni verbali o scritte all'Ombudsman penitenziario e di consentirne l'accesso alle strutture penitenziarie. L'Ombudsman, inoltre, stando a quanto disposto dal primo comma dell'art. 7, detiene la possibilità di interloquire con le persone in modo riservato all'interno degli istituti

---

<sup>462</sup> Già nel report dell'anno 2011, infatti, si leggeva: «The National Agency is unable to carry out its statutory task under the Optional Protocol with the staffing and funding available. With only five members working on an honorary basis and funds for only three research associates and one administrative assistant, the capacity available is entirely inadequate for the regular examination of several thousand detention facilities. A considerable increase in staff and funding is necessary, particularly because the National Agency does not wish to prove ineffectual, and in accordance with its statutory mandate it must make an effective contribution towards the prevention of torture and mistreatment. It is therefore the responsibility of the Federal and Land Governments to create a foundation enabling the National Agency to carry out its tasks, which are binding under both international and national law», in NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Annual report 2010/2011*, Heimsheim Prison, 2012, p. 9. In uno studio di Eva Aizpurua e Mary Rogan sui NPMs europei, pubblicato nel 2022, si legge che il personale del NPM tedesco ammonta a sette unità. Cfr. E. AIZPURUA, M. ROGAN, *Correctional oversight bodies' resources and protections across the European Union: Are their hands tied?*, in *Criminology & Criminal Justice*, 2022, vol. 22, n. 3, p. 393.

<sup>463</sup> Sito web: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>464</sup> Sito web: <https://www.justizvollzugsbeauftragter.nrw.de/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>465</sup> Per approfondimenti in merito alle cause che hanno condotto all'introduzione dell'istituto di garanzia non giurisdizionale in ambito penitenziario e al dibattito che ha preceduto la sua istituzione si veda: S. CARL, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2014, p. 166 ss. Più in generale, si veda: Cfr. F. DÜNKEL, C. MORGENSTERN, op. cit. p. 98 ss. Più nello specifico, invece: K. ROTTHAUS, *Ein Ombudsmann für das deutsche Gefängniswesen*, in *Bewährungshilfe*, 2008, pp. 373-387.

<sup>466</sup> Il testo integrale dell'articolo 7 è il seguente: “(1) The prison authorities shall provide the prison officer with verbal or written information upon request and permit access to the public facilities they administer. The prison officer is to be given the opportunity to interview persons confidentially on the premises of the prison authorities. Insofar as this is necessary in individual cases, the necessary material and human resources must be made available. (2) A request from the prison officer to inspect the files must be complied with in accordance with the statutory provisions. (3) The prison officer can access the findings of the criminological service of the state of North Rhine-Westphalia. (4) Upon request, the prison officer must be heard by the prison authorities. He may issue a reasoned recommendation to them. (5) The Prison Commissioner has the right to report to the Ministry of Justice at any time”.

penitenziari e le autorità sono tenute a mettere a sua disposizione le risorse materiali e umane necessarie per l'espletamento dei colloqui. L'Ombudsman può anche chiedere di visionare i fascicoli (art. 7.2) e può accedere ai risultati del servizio criminologico della Renania Settentrionale-Vestfalia (art. 7.3). Su richiesta, l'Ombudsman penitenziario deve essere ascoltato dalle autorità penitenziarie e a queste ultime può formulare raccomandazioni motivate (art. 7.4). L'Ombudsman, poi, ha il diritto di fare rapporto al Ministero della Giustizia in qualsiasi momento (art. 7.5).

All'Ombudsman penitenziario, inoltre, potrà rivolgersi direttamente chiunque abbia reclami, suggerimenti, osservazioni e informazioni con riferimento alle questioni relative al carcere: quindi non solo i detenuti, ma anche i dipendenti degli istituti penitenziari (art. 5<sup>467</sup>).

Molto interessante è anche l'art. 4 che, rinforzando quanto previsto dall'art. 7.4 in merito al potere di raccomandazione, recita: "The prison officer continuously evaluates the knowledge gained as a result of his work. On the basis of this evaluation, he develops recommendations for the optimization and further development of the organizational and structural conditions of the penal system".

È poi previsto, all'art. 8<sup>468</sup>, che ogni anno l'Ombudsman invii un report al Ministro della Giustizia, ai fini della rendicontazione dell'attività svolta.

Com'è evidente il *Justizvollzugsbeauftragten* della Renania Settentrionale-Vestfalia è dotato di tutti i tratti tipici dell'Ombudsman penitenziario: potere di indagine, di raccomandazione e di pubblicizzazione. È pertanto manifesta la sua doppia anima, come evidenziato da Sabine Carl nel 2013:

The role of the JVB is two-fold: as prison ombudsman the JVB is in charge of complaint handling, which makes up about 40% of the workload. The other 60% is taken up with providing conceptual advice to the Ministry of Justice by means of developing recommendations for penal policy.<sup>469</sup>

---

<sup>467</sup> Il testo integrale dell'articolo è il seguente: "Anyone with complaints, suggestions, observations and information (entries) can contact the prison officer directly in prison matters; this also applies to prison employees without having to follow official channels".

<sup>468</sup> L'art. 8 stabilisce che: "The Prison Commissioner shall submit a written report on his/her activities to the Ministry of Justice by 31 March each year".

<sup>469</sup> S. CARL, *Prisoner welfare, human rights and the North Rhine-Westphalian prison ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, vol. 35, n. 3, p. 370.

Occorre peraltro notare come l'Ombudsman in esame appartenga alla categoria degli Ombudsman del settore pubblico di tipo esecutivo poiché, anche se l'art. 1.2<sup>470</sup> del decreto del 2010 stabilisce che l'Ombudsman debba essere indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e debba rispondere solo alla legge, l'Ombudsman deve rendere conto al Ministero della Giustizia e non all'organo legislativo.

Si segnala infine che nella Renania Settentrionale-Vestfalia non esiste un Ombudsman generalista e pertanto il *Justizvollzugsbeauftragten* esercita la sua competenza penitenziaria in maniera esclusiva sugli istituti penitenziari della regione.

### **7. L'Ombudsman nazionale specializzato monocratico: il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* francese**

La Francia con la legge n. 2007-1545 del 30 ottobre 2007<sup>471</sup> ha istituito un Ombudsman nazionale specializzato in ambito penitenziario competente, in senso più ampio, a controllare i luoghi di privazione della libertà personale<sup>472</sup>; tale organo è di tipo monocratico ed è denominato *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*<sup>473</sup> (d'ora in avanti CGLPL).

Ad oggi il CGLPL e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano<sup>474</sup> rappresentano gli unici due casi di Ombudsman nazionali specializzati in materia penitenziaria/privativa della libertà nel contesto dell'Unione Europea. Il CGLPL è un organo monocratico, il Garante nazionale italiano è, invece, un organo collegiale, ed entrambi svolgono la funzione di *National Preventive Mechanism* del loro Stato.

L'istituzione dell'organo di garanzia non giurisdizionale francese è avvenuta in concomitanza con l'espletamento della procedura di ratifica dell'OPCAT ad opera della Francia: la procedura si è conclusa con la ratifica del Protocollo l'11 novembre 2008<sup>475</sup>.

A ben vedere l'istituzione del CGLPL ha anticipato di un anno la ratifica dell'OPCAT da parte dello stato francese e il primo Ombudsman specializzato è stato nominato con il decreto

---

<sup>470</sup> L'art. 1.2 stabilisce: "The corrections officer shall be independent in the exercise of his office and subject only to the law".

<sup>471</sup> Modificata poi con la legge n. 2008-1425 del 27 dicembre 2008, con la legge n. 2014-528 del 26 maggio 2014 e con la legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017.

<sup>472</sup> La competenza del suo ruolo di monitoraggio e tutela dei diritti si estende a tutti quei luoghi in cui siano presenti persone private della loro libertà in virtù di un titolo esecutivo di diritto pubblico.

<sup>473</sup> Sito web: <https://www.cglpl.fr/en/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per una sintetica descrizione dell'istituzione, si veda: G. SNANAOUJI, *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, in *Après-demain*, 2018, n. 1, vol. 45, p. 6.

<sup>474</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, § 8. e, più estesamente, *infra* capitolo IV, sezione I.

<sup>475</sup> Con la legge n. 2008-739 del 28 luglio 2008 e il conseguente decreto di pubblicazione n. 2008-1322 del 15 dicembre 2008.

n. 2008-246 del 12 marzo 2008. L'Ufficio è operativo dal 13 giugno 2008 e quindi ha iniziato la sua attività di monitoraggio e tutela dei diritti fondamentali nei luoghi di privazione della libertà presenti sul territorio francese cinque mesi prima della data di ratifica dell'OPCAT.

La comunicazione ufficiale della attribuzione al CGLPL del ruolo di NPM è contenuta all'interno della nota verbale datata 11 giugno 2009 che la Missione permanente francese presso le Nazioni Unite ha inviato all'Alto Commissario per i diritti umani.

La nota contiene un'interessante parte descrittiva in cui i tratti essenziali del CGLPL sono passati in rassegna e confrontati con le disposizioni contenute nell'OPCAT. Di seguito, attraverso l'analisi della legge istitutiva dell'Ombudsman ad oggi in vigore, si tratteggeranno gli elementi costitutivi della figura.

L'art. 1<sup>476</sup> della legge che disciplina il CGLPL lo definisce come un'autorità amministrativa indipendente che è responsabile, fatte salve le prerogative che la legge attribuisce alle autorità giudiziarie o giurisdizionali, del controllo delle condizioni in cui le persone private della libertà sono sottoposte in custodia e trasferite, al fine di garantire il rispetto dei loro diritti fondamentali. Il CGLPL è inoltre competente nel monitoraggio dell'esecuzione da parte dell'amministrazione dei provvedimenti di allontanamento pronunciati nei confronti degli stranieri fino alla loro consegna alle autorità dello Stato di destinazione.

Sul punto vale la pena segnalare che nel 2017, e quindi dieci anni dopo l'istituzione della figura di garanzia, la legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017 ha modificato l'articolo 1 eliminando il secondo comma, che stabiliva: «Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité», previsione che rafforzava il carattere indipendente dell'organo.

Anche l'art. 2<sup>477</sup> che, tra le altre cose, disciplina la nomina del CGLPL, è stato modificato nel 2017 e ad oggi prevede che la nomina dell'Ombudsman avvenga con decreto del

---

<sup>476</sup> Il testo integrale dell'art. 1 è il seguente: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Il exerce, aux mêmes fins, le contrôle de l'exécution par l'administration des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'Etat de destination".

<sup>477</sup> Il testo integrale dell'art. 2 è il seguente: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles par décret du Président de la République pour une durée de six ans. Son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté exerce ses fonctions à temps plein. Ses fonctions sont incompatibles avec tout mandat électif".

Presidente della Repubblica, senza il previo parere della commissione competente per ciascuna Camera; modalità di elezione che, invece, era in vigore fino al 2017<sup>478</sup>. L'art. 2 prevede, inoltre, che il suo mandato duri sei anni e non sia rinnovabile e che l'Ombudsman non possa essere perseguito, indagato, arrestato, detenuto o processato per le opinioni che esprime o per gli atti che compie nell'esercizio delle sue funzioni.

Gli unici casi in cui è previsto che termini il suo mandato prima della scadenza naturale sono le dimissioni o il legittimo impedimento. L'art. 2 specifica, inoltre, che le sue funzioni, esercitate a tempo pieno, sono incompatibili con qualsiasi altra carica elettiva.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il CGLPL è coadiuvato da controllori esperti reclutati sulla base della loro competenza ed esperienza nei settori rilevanti per la missione dell'Ombudsman e nei confronti dei quali vige la regola dell'incompatibilità con l'esercizio di attività connesse ai luoghi ispezionati (art. 4)<sup>479</sup>.

L'art. 5<sup>480</sup> della legge stabilisce poi che nei confronti del CGLPL, dei controllori e del personale dell'Ufficio vige l'obbligo del segreto professionale per quanto riguarda i fatti, gli atti o le informazioni di cui sono venuti a conoscenza in virtù delle loro funzioni, ad eccezione degli elementi necessari per la stesura delle relazioni, delle raccomandazioni e dei pareri.

Entrando nel merito dei poteri attribuiti al CGLPL, tale organo di garanzia può ricevere reclami, effettuare indagini (visitando i luoghi, richiedendo informazioni e documenti alle autorità e conferendo con le persone), formulare raccomandazioni e pareri e renderli pubblici.

La ricezione di reclami e di segnalazioni può pervenire, in virtù dell'art. 6<sup>481</sup>, sia da qualsiasi persona fisica, così come da qualsiasi persona giuridica che abbia come scopo il

---

<sup>478</sup> La legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017 ha infatti eliminato l'inciso contenuto nella precedente versione dell'art. 2 che recitava: "après avis de la commission compétente de chaque assemblée".

<sup>479</sup> Il testo integrale dell'art. 4 è il seguente: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs qu'il recrute en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à sa mission. Les fonctions de contrôleur sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés. Dans l'exercice de leurs missions, les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté".

<sup>480</sup> Il testo integrale dell'art. 5 è il seguente: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ses collaborateurs et les contrôleurs qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 10 et 11. Ils veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par le contrôle ne soit faite dans les documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales".

<sup>481</sup> Il testo integrale dell'art. 6 è il seguente: "Toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence. Le Contrôleur

rispetto dei diritti fondamentali, ma anche dal Primo Ministro, dai membri del Governo, dai membri del Parlamento, dai rappresentanti al Parlamento europeo eletti in Francia e dal *Défenseur des droits*<sup>482</sup>, l'Ombudsman generalista francese.

Quando i fatti o le situazioni portati alla sua attenzione rientrano nelle sue competenze, il CGLPL può effettuare ispezioni, eventualmente *in loco* (art. 6-1)<sup>483</sup>.

Secondo quanto stabilito dall'art. 8<sup>484</sup>, inoltre, il CGLPL può visitare in qualsiasi momento, sul territorio della Repubblica, qualsiasi luogo in cui le persone sono private della libertà per decisione di un'autorità pubblica, nonché qualsiasi struttura sanitaria in cui siano presenti pazienti ricoverati senza il loro consenso.

Le autorità responsabili del luogo di privazione della libertà possono opporsi alle ispezioni *in loco* di cui all'art. 6-1 o alle visite di cui all'art. 8 solo per gravi e inderogabili motivi legati alla difesa nazionale, alla sicurezza pubblica, a disastri naturali o a gravi

---

général des lieux de privation de liberté est saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, les représentants au Parlement européen élus en France et le Défenseur des droits. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative”.

<sup>482</sup> Il *Défenseur des droits* è un'autorità amministrativa indipendente, creata a seguito dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008 e istituita dalla legge organica del 29 marzo 2011, che ha assorbito le competenze del *Médiateur de la République*, in funzione dal 1973 al 2011. L'art. 71-1 della Costituzione francese che disciplina il “nuovo” Ombudsman generalista recita: “Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions. Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement”. Per approfondimenti sul *Défenseur des droits* si rinvia a: J. MATHIEU, *L'institution du Défenseur des droits*, Editions L'Harmattan, Paris, 2020 e al sito web: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti sul *Médiateur de la République* si veda, invece: J. STERN, *France*, in G. KUCSKO-STADLMAYER (ed.), op. cit., pp. 189-196.

<sup>483</sup> Il testo integrale dell'articolo 6-1 è il seguente: “Lorsqu'une personne physique ou morale porte à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou des situations, elle lui indique, après avoir mentionné ses identité et adresse, les motifs pour lesquels, à ses yeux, une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté est constitué. Lorsque les faits ou les situations portés à sa connaissance relèvent de ses attributions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place. A l'issue de ces vérifications, et après avoir recueilli les observations de toute personne intéressée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler des recommandations relatives aux faits ou aux situations en cause à la personne responsable du lieu de privation de liberté. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques, sans préjudice des dispositions de l'article 5”.

<sup>484</sup> Il testo integrale dell'art. 8 è il seguente: “Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique”.

disordini nel luogo visitato, a condizione che forniscano al CGLPL i motivi della loro opposizione. In tali casi le autorità propongono di rinviare le ispezioni o le visite *in loco* e sono tenute ad informare l'Ombudsman nel momento stesso in cui cessano le circostanze eccezionali che hanno motivato il rinvio (art. 8-1<sup>485</sup>).

Nel corso di tali visite e ispezioni, sempre secondo quanto previsto dall'art. 8-1, il CGLPL ottiene qualsiasi informazione o documento che possa essere utile per l'esercizio delle sue funzioni, entro i termini da lui stabiliti.

Durante le ispezioni e le visite *in loco*, inoltre, il CGLPL può interloquire, in condizioni che garantiscano la riservatezza dei loro scambi, con chiunque ritenga necessaria la sua assistenza e può raccogliere qualsiasi informazione che ritenga utile (art. 8-1).

Al termine delle verifiche, e dopo aver ricevuto le osservazioni di qualsiasi parte interessata, il CGLPL può formulare raccomandazioni alla persona responsabile del luogo di privazione della libertà relative ai fatti o alle situazioni in questione, che possono essere rese pubbliche (art. 6-1).

Allo stesso modo, secondo quanto disposto dall'art. 9<sup>486</sup>, al termine di ogni visita, il CGLPL informa i Ministri interessati delle sue osservazioni riguardanti in particolare lo

---

<sup>485</sup> Il testo integrale dell'art. 8-1 è il seguente: "Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer aux vérifications sur place prévues à l'article 6-1 ou aux visites prévues à l'article 8 que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors le report de ces vérifications sur place ou de ces visites. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient des autorités responsables du lieu de privation de liberté ou de toute personne susceptible de l'éclairer toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, dans les délais qu'il fixe. Lors des vérifications sur place et des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire et recueillir toute information qui lui paraît utile. Le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demande communication ne peut lui être opposé, sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, au secret de l'enquête et de l'instruction ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client. Les procès-verbaux relatifs aux conditions dans lesquelles une personne est ou a été retenue, quel qu'en soit le motif, dans des locaux de police, de gendarmerie ou de douane sont communicables au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sauf lorsqu'ils sont relatifs aux auditions des personnes. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut déléguer aux contrôleurs les pouvoirs mentionnés aux quatre premiers alinéas du présent article. Les informations couvertes par le secret médical peuvent être communiquées, avec l'accord de la personne concernée, aux contrôleurs ayant la qualité de médecin. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent leur être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou sur une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique".

<sup>486</sup> Il testo integrale dell'art. 9 è il seguente: "A l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté, en tenant compte de l'évolution de la situation depuis sa visite. A l'exception des cas où le Contrôleur général des lieux de privation de liberté les en dispense, les ministres formulent des observations en réponse dans le délai

stato, l'organizzazione o il funzionamento del luogo visitato, nonché la condizione delle persone private della libertà, tenendo conto di eventuali cambiamenti della situazione dopo la visita. Ad eccezione dei casi in cui il CGLPL li esonera dal farlo, i Ministri formulano osservazioni in risposta entro il termine fissato dall'Ombudsman, che non può essere inferiore a un mese. Tali osservazioni in risposta vengono poi allegate al rapporto di visita redatto dal CGLPL.

Se riscontra una grave violazione dei diritti fondamentali di una persona privata della libertà, il CGLPL comunica immediatamente le sue osservazioni alle autorità competenti, fissa un termine per la risposta e, allo scadere di tale termine, stabilisce se è stato posto rimedio alla violazione segnalata. Se lo ritiene necessario, rende immediatamente pubblico il contenuto delle sue osservazioni e le risposte ricevute (art. 9).

Sempre l'art. 9 prevede che, qualora l'Ombudsman dovesse venire a conoscenza di fatti che fanno presumere l'esistenza di un reato, li dovrà sottoporre senza indugio all'attenzione del pubblico ministero.

Se le richieste di informazioni, documenti o osservazioni, presentate sulla base di quanto disposto dagli artt. 6-1, 8-1 e 9, non ricevono alcun seguito, il CGLPL può intimare formalmente alle persone interessate di rispondere entro un termine da lui stabilito (art. 9-1<sup>487</sup>).

Più in generale, secondo quanto stabilito dall'art. 10<sup>488</sup>, nel suo ambito di competenza, l'Ombudsman specializzato emette pareri, formula raccomandazioni alle autorità pubbliche e propone al Governo eventuali modifiche alle disposizioni legislative e regolamentari applicabili. Dopo aver informato le autorità competenti, il CGLPL rende pubblici tali pareri, raccomandazioni o proposte, nonché le osservazioni di tali autorità.

---

qu'il leur impartit et qui ne peut être inférieur à un mois. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général. S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues”.

<sup>487</sup> Il testo integrale dell'art. 9-1 è il seguente: “Lorsque ses demandes d'informations, de pièces ou d'observations, présentées sur le fondement des articles 6-1, 8-1 et 9, ne sont pas suivies d'effet, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe”.

<sup>488</sup> Il testo dell'art. 10 è il seguente: “Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables. Après en avoir informé les autorités responsables, il rend publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités”.

In virtù dell'art. 12<sup>489</sup>, inoltre il CGLPL collabora con gli organismi internazionali competenti. Infine, una delle norme finali, degna di interesse, è l'art. 13-1<sup>490</sup> che prevede il pagamento di un'ammenda di 15.000 euro per chiunque ostacoli il lavoro dell'Ombudsman.

Come si può notare, il CGLPL detiene tutte le caratteristiche proprie dell'Ombudsman penitenziario e allo stesso tempo rispetta gli standard fissati dall'OPCAT per i *National Preventive Mechanism*.

L'unica disposizione, prima in vigore e ora abrogata, con la legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017, che fa venire meno uno dei tratti essenziali dell'Ombudsman del settore pubblico è quella relativa alla presentazione della relazione annuale delle attività dinnanzi al Presidente della Repubblica e al Parlamento e la sua conseguente pubblicazione (art. 11, abrogato<sup>491</sup>). Tale dovere, che risponde alle esigenze di *accountability* di cui si è scritto molto soprattutto nella prima parte della trattazione<sup>492</sup>, è ora venuto meno: l'ultima relazione annuale ad oggi pubblicata sul sito web dell'istituzione risale all'anno 2020, ed è quindi successiva all'abrogazione dell'art. 11 avvenuta nel 2017; tuttavia non è chiaro se le relazioni degli anni successivi al 2020 debbano essere ancora pubblicate o non lo saranno più<sup>493</sup>.

Sul sito web del CGLPL è descritta la struttura dell'Ufficio che, ad oggi, risulta composto, oltre che dall'Ombudsman, anche da un Segretario generale, da diciotto controllori a tempo pieno, da trentadue collaboratori esterni che forniscono assistenza, in qualità di controllori, in modo intermittente o continuativo, da nove controllori assegnati al dipartimento di riferimento e da una squadra amministrativa di cinque dipendenti<sup>494</sup>.

---

<sup>489</sup> L'articolo 12, infatti, stabilisce: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents".

<sup>490</sup> Il testo dell'art. 13-1 è il seguente: " Est puni de 15 000 € d'amende le fait d'entraver la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : 1° Soit en s'opposant au déroulement des vérifications sur place prévues à l'article 6-1 et des visites prévues à l'article 8 ; 2° Soit en refusant de lui communiquer les informations ou les pièces nécessaires aux vérifications prévues à l'article 6-1 ou aux visites prévues à l'article 8, en dissimulant ou faisant disparaître lesdites informations ou pièces ou en altérant leur contenu ; 3° Soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en application de la présente loi ; 4° Soit en prononçant une sanction à l'encontre d'une personne du seul fait des liens qu'elle a établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces se rapportant à l'exercice de sa fonction que cette personne lui a données".

<sup>491</sup> L'art. 11 stabiliva: "Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et au Parlement. Ce rapport est rendu public".

<sup>492</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 4.3.

<sup>493</sup> Si segnala che la relazione delle attività dell'anno 2021 è stata pubblicata sul sito delle Nazioni Unite e non su quello istituzionale del CGLPL.

<sup>494</sup> Cfr. sito web: <https://www.cglpl.fr/missions-et-actions/presentation-de-lequipe/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Si segnala che il 23 dicembre 2018 è stato pubblicato il Regolamento interno del CGLPL che, oltre a contenere il codice deontologico dell'autorità indipendente<sup>495</sup> (art. 3 ss.), disciplina nel dettaglio preparazione, espletamento e fase successiva alle visite (art. 29 ss.), strettamente connesse ad un approccio di tipo preventivo e regola anche in modo approfondito la procedura relativa alla ricezione dei reclami (art. 59 ss.), riconducibile, invece, come visto in precedenza<sup>496</sup>, ad un approccio prevalentemente reattivo.

Il CGLPL rappresenta, dunque, il caso paradigmatico di un Ombudsman specializzato in ambito penitenziario/privativo della libertà che adotta un approccio integrato e, dunque, al contempo preventivo e reattivo assieme nella sua azione di tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Sul punto vale la pena rilevare come, secondo una lettura critica offerta da Nicolas Fischer:

S'ils peuvent être sollicités par lettre par des personnes détenues, leurs visites de contrôle ne constituent jamais une réaction à un signalement préalable: elles sont au contraire opérées de façon systématique, et selon un calendrier fixé par le secrétariat de l'institution.<sup>497</sup>

Secondo quanto osservato dall'Autore, dunque, le visite del CGLPL nei luoghi di privazione della libertà non sono mai una conseguenza diretta della ricezione di un reclamo, ma seguono una logica sistematica, tipica del paradigma preventivo. È tuttavia difficile pensare che a seguito della ricezione di una segnalazione relativa a un caso di gravi violazioni dei diritti umani il CGLPL non effettui una ispezione *in loco* secondo quanto disposto dall'art. 6-1 della legge istitutiva. Nel caso in cui tale ipotesi venisse empiricamente dimostrata, si proverebbe un significativo squilibrio tra i due approcci con la conseguente preminenza di quello preventivo, a discapito di quello reattivo.

---

<sup>495</sup> La cui adozione rientrava tra gli obblighi inseriti nella legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017 in materia di autorità indipendenti.

<sup>496</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 2.

<sup>497</sup> N. FISCHER, *Entre droit et savoirs professionnels. L'action des membres du contrôleur général des lieux de privation de liberté français*, in *Déviance et Société*, 2016, n. 4, vol. 40, p. 413. L'Autore, inoltre, impronta il suo studio sul funzionamento delle operazioni di monitoraggio del CGLPL e dei controllori che lo assistono e scrive di una "tensione irriducibile" che pare attraversare i controllori nel corso delle visite: «une tension irréductible: relever un fait pour le critiquer, ou «comprendre» sans intervenir», in N. FISCHER, *op. cit.*, 2016, p. 430. Approfondisce tali aspetti anche in un lavoro più recente in cui definisce il CGLPL un'«institution critique» perché fa parte a pieno titolo dell'architettura amministrativa francese: in primo luogo per il suo *status* formale di autorità pubblica indipendente, ma anche per il reclutamento dei suoi membri, tutti provenienti dalle amministrazioni oggetto del controllo. Cfr. N. FISCHER, *Les professionnels de la critique – La production d'une critique institutionnalisée au sein du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, in *Sociétés contemporaines*, 2022, n. 1, vol. 125, p. 141.

Data la competenza specifica del *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* in ambito privativo della libertà, questo organo non esercita le funzioni di NHRI, come non le esercita neppure il *Défenseur des droits*, l'Ombudsman generalista francese.

La *National Human Rights Institution* della Francia è, invece, la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme*<sup>498</sup>, accreditata come NHRI di *status A* dal 2013.

## **8. L'Ombudsman nazionale specializzato collegiale: il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano**

Come anticipato, l'Italia e la Francia sono gli unici due Stati dell'Unione Europea ad essere dotati di Ombudsman specializzati in ambito penitenziario/privativo della libertà.

Sul Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>499</sup> (d'ora in avanti GNPL) si concentrerà l'attenzione nel corso del prossimo capitolo<sup>500</sup>; in questa sede basti rilevare come questa sia un'istituzione piuttosto giovane, introdotta dall'art. 7 del decreto-legge del 23 dicembre 2013 n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ed in funzione dal mese di giugno del 2016.

Tale Ombudsman specializzato, secondo quanto disposto dall'art. 7.2<sup>501</sup> della legge istitutiva, è di tipo collegiale ed il Collegio è composto da un Presidente e due membri che vengono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari<sup>502</sup>.

Il GNPL, sempre in virtù dell'art. 7.2, resta in carica per cinque anni non rinnovabili. L'art. 13.2<sup>503</sup> del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 ha tuttavia introdotto una deroga a questa disposizione prevedendo la proroga del GNPL in carica per un periodo di due anni oltre la scadenza naturale.

---

<sup>498</sup> Sito web: <https://www.cncdh.fr/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>499</sup> Sito web: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>500</sup> Cfr. *infra* capitolo IV, sezione I.

<sup>501</sup> L'art. 7.2 stabilisce: "Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari". 21 dicembre 2023

<sup>502</sup> Il primo Collegio del GNPL è stato composto da Mauro Palma (Presidente), Daniela de Robert e Emilia Rossi ed è stato in carica da marzo 2016 a dicembre 2023. Il secondo Collegio del GNPL è stato nominato con il DPR del 21 dicembre 2023 ed è composto da Felice Maurizio D'Ettore (Presidente), Irma Conti e Mario Serio.

<sup>503</sup> L'art. 13.2 stabilisce: "In deroga a quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, il Garante nazionale in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto è prorogato per un periodo di due anni oltre la scadenza naturale".

Lo stesso decreto-legge del 2020, all'art. 13.1.b, poi, cristallizza dal punto di vista normativo la designazione del GNPL come *National Preventive Mechanism* italiano, introducendo il comma 1bis all'art. 7<sup>504</sup> della legge istitutiva del GNPL.

È bene ricordare che il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale si erge ad Ombudsman nazionale specializzato all'interno di uno scenario privo di un Ombudsman nazionale generalista<sup>505</sup> e di una *National Human Rights Institution*<sup>506</sup>. Allo stesso tempo, però, se da un lato il panorama della difesa civica in Italia risulta sprovvisto di un'autorità nazionale, lo stesso non può dirsi in merito ai livelli locale e provinciale, dal momento che ad oggi esistono quattordici difensori civici regionali e numerosi difensori civici provinciali<sup>507</sup>.

In ambito penitenziario/privativo della libertà personale il quadro è invece diverso in quanto gli organi di garanzia non giurisdizionali esistono su tutti e tre i livelli territoriali: quello nazionale, quello regionale e quello locale (provinciale e comunale). Il sistema degli Ombudsman penitenziari/privativi della libertà personale in Italia appare dunque estremamente ramificato e, a tutti gli effetti, multilivello<sup>508</sup>.

### **8.1. (segue) I Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale**

Come si avrà modo di approfondire<sup>509</sup>, in Italia, mentre il dibattito parlamentare che aveva ad oggetto l'introduzione di un Ombudsman specializzato nazionale è stato lungo, incostante e per anni inconcludente<sup>510</sup>, le Regioni e gli Enti locali, facendosi portatori di istanze sempre più avvertite a livello territoriale, iniziarono, a partire dagli anni Duemila, ad istituire figure

---

<sup>504</sup> L'art. 7.1bis stabilisce: "Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato con legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo".

<sup>505</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 3.1.

<sup>506</sup> Gli Stati facenti parte dell'UE privi di una NHRI ad oggi sono: Italia, Malta, Repubblica Ceca e Romania.

<sup>507</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 3.1.

<sup>508</sup> Cfr. B. MELLANO, L. SCOMPARIN, *Garantire i diritti di chi non ha libertà*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020, n. 1, pp. 1-6. Cfr. E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, pp. 49-70.

<sup>509</sup> Cfr. *infra* capitolo IV, sezione II.

<sup>510</sup> La prima proposta di legge sul tema (proposta di legge n. 5509) intitolata «Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale» è stata presentata alla Camera dei Deputati il 14 dicembre 1998, nel corso della XIII legislatura. Dai contenuti simili e recante lo stesso titolo è anche il disegno di legge n. 3744, presentato al Senato nel corso della medesima legislatura, e comunicato alla Presidenza il 14 gennaio 1999. Dalla prima proposta di legge (1998) all'istituzione dell'organo di garanzia nazionale (2014) sono passati, quindi, sedici anni.

di garanzia a tutela dei diritti delle persone private della libertà tuttora in attività. Si è assistito, dunque, a «un vero e proprio percorso *bottom-up* che ha visto il progressivo fiorire proprio di iniziative territoriali (regionali, provinciali e financo comunali)»<sup>511</sup>, nato con l'istituzione del primo Garante del comune di Roma nel 2003<sup>512</sup> e che è tuttora in corso.

Ad oggi<sup>513</sup>, infatti, sono stati istituiti 19 Garanti regionali (presenti in tutte le regioni italiane ad eccezione del Trentino-Alto Adige), 8 Garanti provinciali<sup>514</sup>, 2 Garanti metropolitani<sup>515</sup> e 61 Garanti comunali<sup>516</sup>.

I numeri citati lasciano intendere come, soprattutto a livello regionale, la figura di garanzia si sia diffusa negli ultimi vent'anni velocemente e capillarmente sul territorio nazionale.

## 9. Uno sguardo oltre i “confini” dell'Unione Europea: l'Ombudsman penitenziario nei Paesi del Nord globale

Alla luce del carattere globale del “fenomeno Ombudsman”, dopo aver analizzato, attraverso una microcomparazione, l'organo di garanzia non giurisdizionale del settore penitenziario nel panorama dell'Unione Europea, non ci si può esimere dall'estendere lo sguardo oltre i “confini” dell'UE.

In questa sezione, dunque, saranno passati in rapida rassegna gli Ombudsman nazionali specializzati in ambito penitenziario presenti nel Nord globale, oltre al *Défenseur des droits* francese e al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale italiano. La mappatura di tali Ombudsman specializzati ha preso le mosse dal lavoro di ricognizione sugli Ombudsman penitenziari di Sabine Carl del 2013<sup>517</sup>, che è stato integrato

---

<sup>511</sup> B. MELLANO, L. SCOMPARIN, op. cit., p. 1.

<sup>512</sup> Con la deliberazione n. 90 del 2003 del Consiglio comunale di Roma. Nello stesso anno, inoltre, è stato istituito anche il Garante regionale specializzato del Lazio, con la Legge Regionale del 6 ottobre 2003 n. 31.

<sup>513</sup> E cioè a maggio 2023.

<sup>514</sup> Nelle province di: Avellino, Brindisi, Caserta, Lodi, Massa Carrara, Monza Brianza, Pavia, Trento (provincia autonoma).

<sup>515</sup> Nelle città metropolitane di Cagliari e Reggio Calabria.

<sup>516</sup> Nei comuni di: Alba, Alessandria, Asti, Belluno, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Catanzaro, Crotone, Cuneo, Ferrara, Firenze, Fossano, Genova, Gradisca d'Isonzo, Ivrea, Lecce, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Modena, Monza, Napoli, Novara, Nuoro, Oristano, Padova, Palermo, Parma, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Rovigo, Saluzzo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Siena, Siracusa, Sondrio, Tempio Pausania, Torino, Trani, Trieste, Udine, Venezia, Vercelli, Verona e Vicenza.

<sup>517</sup> Cfr. S. CARL, *Prisoner welfare, human rights and the North Rhine-Westphalian prison ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, vol. 35, n. 3, p. 367.

di alcuni elementi grazie allo studio di una limitata letteratura statunitense sul tema<sup>518</sup> e alla consultazione dei siti web delle singole istituzioni che si volevano approfondire insieme a quelli delle organizzazioni internazionali più rilevanti (come, ad esempio, l'International Ombudsman Institute). Il quadro che emerge non può dunque ritenersi completo, ma senz'altro significativo.

A partire dagli Stati più vicini, e che da poco hanno lasciato l'UE, in Gran Bretagna sono presenti due Ombudsman monocratici specializzati di tipo esecutivo che operano nel settore penitenziario: in Inghilterra e in Galles il *Prisons and Probation Ombudsman for England and Wales* (PPO)<sup>519</sup>, istituito nel 1994, e in Irlanda del Nord il *Prisoner Ombudsman for Northern Ireland* (PONI)<sup>520</sup>, istituito nel 2005. Si segnala che nessuno dei due organi di garanzia rientra all'interno della rete delle ventuno istituzioni che formano il *Multiple institutions model* del NPM britannico<sup>521</sup>.

Oltreoceano, invece, vi sono tracce di esperienze di Ombudsman penitenziario in Canada e in alcuni Stati degli Stati Uniti.

In Canada opera il *Canadian Correctional Investigator*<sup>522</sup>, Ombudsman penitenziario monocratico di tipo legislativo introdotto come misura temporanea nel 1973, ma poi stabilizzato nel 1992 e tutt'oggi in attività<sup>523</sup>. Il Canada, che ha ratificato la CAT il 24 giugno 1987, non ha invece ratificato l'OPCAT ed è ad oggi sprovvisto di un NPM.

---

<sup>518</sup> Cfr. B. HESKAMP, *The prisoner's ombudsman: protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, in *Ave Maria Law Review*, 2008, vol. 6, n. 2, pp. 527-558.

<sup>519</sup> Sito web: <https://www.ppo.gov.uk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per approfondimenti: M. SENEVIRATNE, *The Prisons and Probation Ombudsman: A Review*, in *Nottingham Law Journal*, 2010, vol. 19, n. 2, pp. 1-21; S. CARL, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2014, p. 113 ss.

<sup>520</sup> Sito web: <https://niprisonerombudsman.gov.uk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Invece, per una comparazione tra PPO e PONI si veda: M. SENEVIRATNE, *Ombudsmen and prisoner complaints in the UK*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2012, vol. 34, n. 3, pp. 339-356.

<sup>521</sup> A seguito della ratifica dell'OPCAT, avvenuta il 10 dicembre 2003, il Regno Unito ha costituito uno tra i NPMs più numerosi al mondo, composto da ventuno istituzioni: il *Care Inspectorate*, la *Care Quality Commission*, il *Care Inspectorate Wales*, il *Children's Commissioner for England*, il *Criminal Justice Inspection Northern Ireland*, l'*Healthcare Inspectorate Wales*, l'*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services*, l'*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland*, l'*Her Majesty's Inspectorate of Prisons*, l'*Her Majesty's Inspectorate of Prisons for Scotland*, l'*Independent Custody Visiting Association*, l'*Independent Custody Visitors Scotland*, l'*Independent Monitoring Board*, l'*Independent Monitoring Boards (Northern Ireland)*, l'*Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, il *Lay Observers*, la *Mental Welfare Commission for Scotland*, il *Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme*, l'*Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)*, la *Regulation and Quality Improvement Authority* e la *Scottish Human Rights Commission*. Per approfondimenti sul funzionamento e sul coordinamento del NPM britannico si rimanda al sito web istituzionale: <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>522</sup> Sito web: <https://www.oci-bec.gc.ca/index-eng.aspx> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>523</sup> Per approfondimenti si veda: C. DAVISON, *The Office of the Correctional Investigator*, in *LawNow*, 2009, vol. 33, n. 5, pp. 29-31.

Negli Stati Uniti, invece, esistono alcuni Ombudsman specializzati in ambito penitenziario: ad esempio, negli Stati dell'Indiana, del Michigan e del Minnesota.

Molti altri Ombudsman generalisti con una competenza anche in ambito penitenziario esistono in altri Stati federali, come in Alaska e in Nebraska; in altri casi, come in quello della California, si registrano delle figure che cooperano con i Dipartimenti deputati all'amministrazione del sistema penitenziario, in qualità di consulenti esperti esterni e ai quali, anche se non esercitano a pieno titolo le funzioni tipiche dell'Ombudsman, viene impropriamente attribuito il titolo<sup>524</sup>.

Interessante è anche il caso dell'*Ombudsman and inmate Affairs*<sup>525</sup> della Georgia, organo che pare essere maggiormente improntato all'assistenza dei famigliari delle persone detenute e che si autodefinisce «a bridge between concerned civilians and the Department of Corrections»<sup>526</sup>.

Tornando, invece, agli Ombudsman penitenziari, per così dire, “puri”, in Indiana esiste l'*Ombudsman Bureau dell'Indiana Department of Correction* (DOC)<sup>527</sup>, Ombudsman monocratico specializzato di tipo esecutivo, in funzione dal 1973 al 1981 e poi reintrodotta definitivamente nel 2003.

In Michigan opera il *Michigan Legislative Corrections Ombudsman*<sup>528</sup>, Ombudsman monocratico specializzato di tipo legislativo, istituito nel 1975.

In Minnesota esiste, invece, dal 1973 l'*Office of the Ombuds for Corrections*<sup>529</sup>, Ombudsman monocratico specializzato di tipo esecutivo che, dal 2019, pare avere assunto il carattere legislativo<sup>530</sup>.

Come si può constatare, l'istituzione di questi Ombudsman specializzati negli Stati Uniti coincide a livello temporale e si concentra nei primi anni '70: momento storico in cui «American legal commentators advocated for the application of this concept to American

---

<sup>524</sup> Cfr. B. HESKAMP, *The prisoner's ombudsman: protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, in *Ave Maria Law Review*, 2008, vol. 6, n. 2, p. 532 ss.

<sup>525</sup> Sito web: <https://gdc.georgia.gov/contacts/ombudsman-and-inmate-affairs-office> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>526</sup> Sul sito web dell'Ombudsman, infatti, si legge: «The Office of the Ombudsman acts as a bridge between concerned civilians and the Department of Corrections by gathering information that potentially uncovers and reduces problems within the corrections system thus ensuring the rights and safety of offenders are protected». Cfr: <https://gdc.georgia.gov/friends-and-family/questions-about-your-loved-ones> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>527</sup> Sito web: <https://www.in.gov/idoc/divisions/ombudsman/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>528</sup> Sito web: <https://council.legislature.mi.gov/Ombudsman/Index> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>529</sup> Sito web: <https://mn.gov/obfc/>. Nello specifico, si veda: E. MAY, *Prison Ombudsmen in America... They listen to both sides*, in *Corrections Magazine*, 1975, vol. 1, n. 3, pp. 45-60.

<sup>530</sup> Cfr. nella sezione “History” del sito web: <https://mn.gov/obfc/about/history/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

corrections in order to protect the rights of federal and state prisoners»<sup>531</sup>. Tuttavia, delle molte proposte di legge avanzate che avevano ad oggetto l'istituzione di un *prisoner Ombudsman* in quegli anni, solo alcune vennero poi tradotte in un inserimento effettivo della figura nell'ordinamento dello stato federale<sup>532</sup>.

Va rilevato, infine, che nessuno di questi Ombudsman specializzati in ambito penitenziario fa parte del NPM americano dal momento che, anche se gli Stati Uniti hanno ratificato la CAT il 21 ottobre 1994, non hanno invece ratificato l'OPCAT e sono ad oggi sprovvisti di un NPM<sup>533</sup>.

## **10. L'Ombudsman del carcere nei Paesi dell'Unione Europea: analisi e riflessioni conclusive su modelli e paradigmi**

Terminata la comparazione di carattere descrittivo volta ad un approfondimento minuzioso e dettagliato delle norme che regolano gli organismi non giurisdizionali preposti alla tutela dei diritti delle persone detenute e al monitoraggio dei luoghi in cui queste sono recluse negli Stati dell'UE, ci sono ora gli elementi per fare alcune considerazioni di carattere generale<sup>534</sup>.

Dalla fotografia messa in luce nel presente capitolo emerge che l'istituzione nazionale non giurisdizionale preposta alla tutela dei diritti delle persone detenute e al monitoraggio dei luoghi in cui queste sono recluse più diffusa nell'Unione Europea è proprio l'Ombudsman, dal momento che 22 Stati su 27 lo adottano come organo preposto a tale scopo (l'81% del totale, cfr. figura 4).

---

<sup>531</sup> B. HESKAMP, *The prisoner's ombudsman: protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, in *Ave Maria Law Review*, 2008, vol. 6, n. 2, p. 529.

<sup>532</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>533</sup> Più in generale, sul monitoraggio del sistema penitenziario negli Stati Uniti, si veda: J. SIMON, *Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change*, in *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, n. 1, pp. 161-174.

<sup>534</sup> Si segnala che al termine del capitolo è presente una tabella riassuntiva (tabella 5) che contiene i risultati della ricerca.

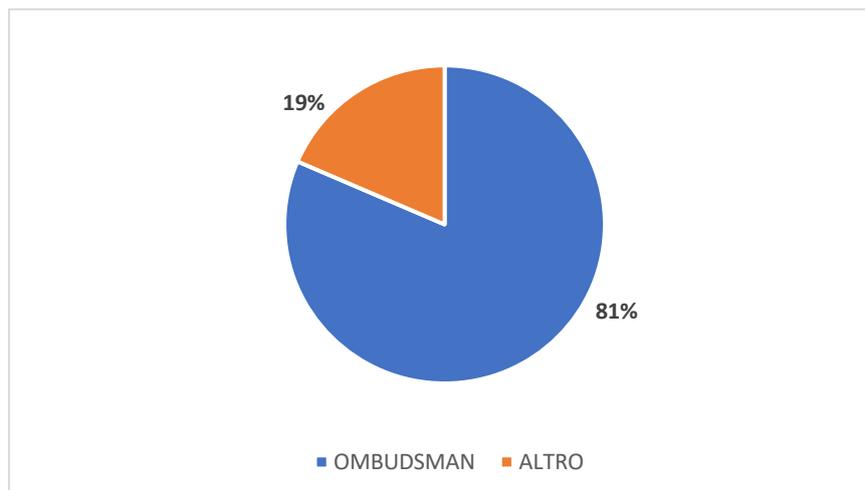


Figura 4: Organi nazionali non giurisdizionali di monitoraggio del carcere nei Paesi UE

In 20 di questi 22 Stati si tratta di Ombudsman nazionali generalisti con competenza specifica (91%, cfr. figura 5). Solo nei due casi di Francia e Italia esiste, invece, un Ombudsman nazionale specializzato in ambito penitenziario, che rappresenta quindi il 9% del totale (cfr. figura 5): in Francia l'organo è monocratico (modello A, 4,5 % dei casi, cfr. figura 6), in Italia l'organo è collegiale (modello B, 4,5% dei casi, cfr. figura 6).

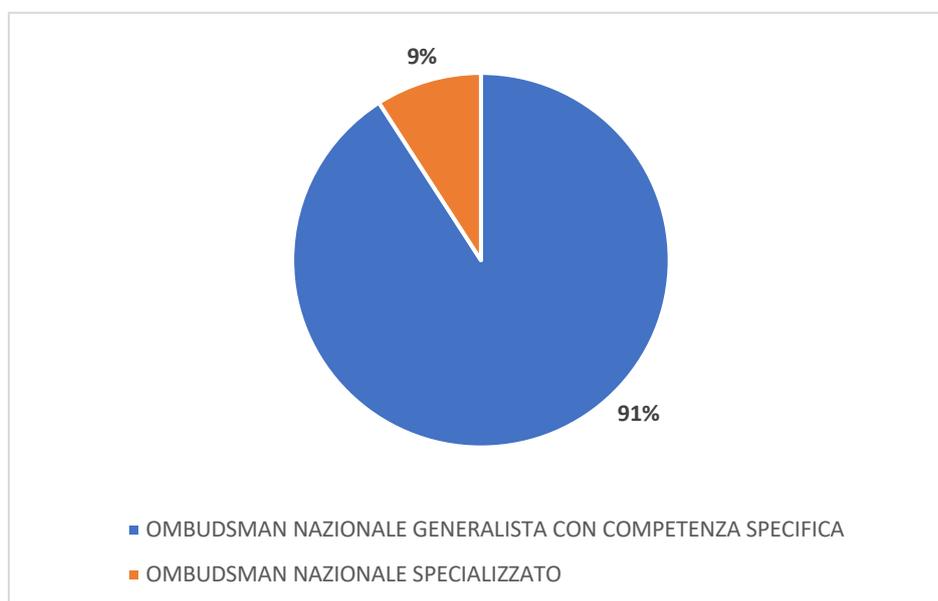


Figura 5: Ombudsman del carcere nei Paesi dell'UE

In 17 Stati l'Ombudsman generalista è di tipo monocratico (modello C, adottato nel 77% dei casi, cfr. figura 6), e nello specifico in: Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania,

Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria; in tre Stati, invece, è di tipo collegiale (modello D, adottato nel 14% dei casi, cfr. figura 6): Austria, Lituania e Svezia.

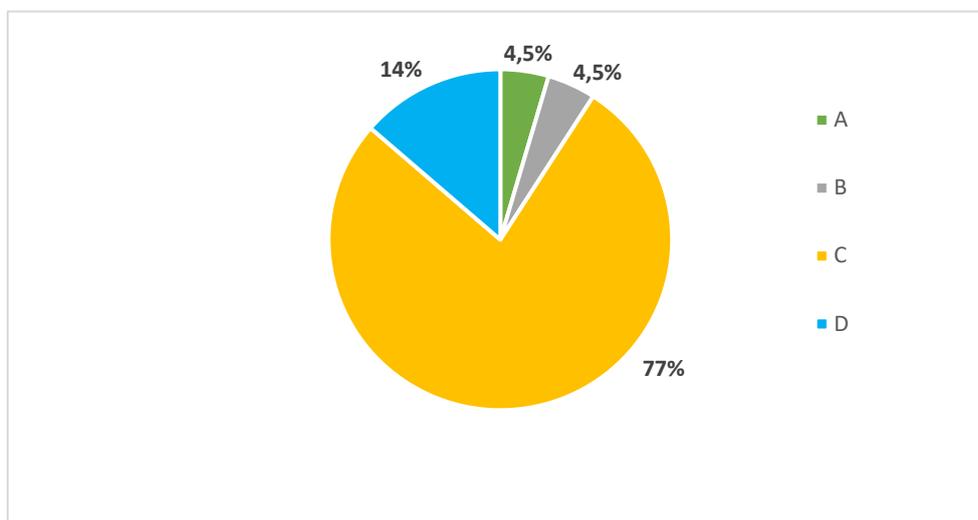


Figura 6: Redistribuzione per modelli di Ombudsman del carcere nei Paesi UE

Nella quasi totalità di questi casi (95%, cfr. figura 7) c'è una corrispondenza tra l'Ombudsman e il *National Preventive Mechanism*, ad eccezione del caso della Slovacchia che risulta ad oggi ancora sprovvista di un NPM, ma all'interno dell'atto istitutivo dell'Ombudsman nazionale generalista contiene un esplicito rimando alla competenza penitenziaria.

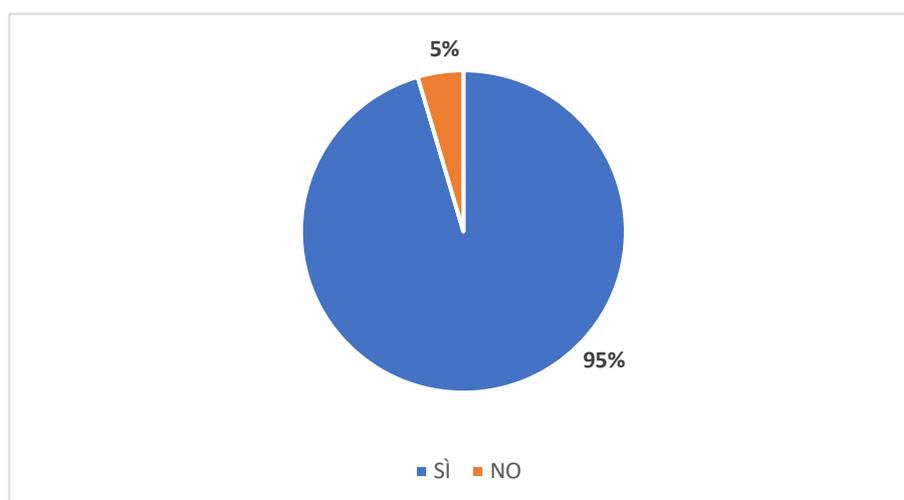


Figura 7: Corrispondenza tra Ombudsman e NPM in UE

Gli Ombudsman generalisti con competenza specifica (modello C e modello D) hanno un mandato che si estende dunque a tutto il settore pubblico, ma si occupano anche del settore

penitenziario/privativo della libertà dato che all'interno della loro legge istitutiva è contenuto un riferimento anche a tale competenza specializzata. Nella maggior parte dei casi, tali Ombudsman, nell'organizzazione del loro Ufficio, sono dotati di un Dipartimento o di una sezione apposita che svolge le funzioni di NPM. L'unico caso in cui pare non esistere una sezione dell'Ufficio dedicata al NPM è quello della Finlandia; in Grecia e Slovacchia, l'ambito penitenziario/privativo della libertà rientra invece nella competenza del Dipartimento Diritti Umani dell'Ufficio dell'Ombudsman, mentre in Slovenia la legge istitutiva prevede che un *deputy* possa essere delegato alle funzioni di NPM, ma non pare che esista un ufficio apposito. Il risultato è dunque che all'interno dei 20 Stati in cui operano Ombudsman generalisti con competenza specifica in ambito penitenziario – siano essi monocratici o collegiali (modello C e modello D) – 16 di questi e, dunque, l'80% del totale, dispongono di un'unità specifica all'interno del loro ufficio con personale addetto all'espletamento delle funzioni previste dal mandato NPM (cfr. figura 8). Si tratta dei casi di: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna, Svezia e Ungheria.

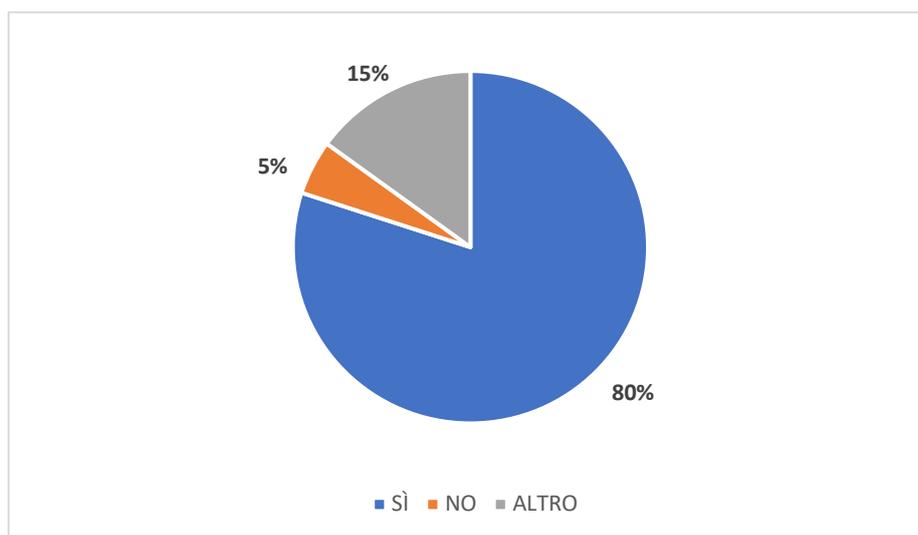


Figura 8: Ombudsman generalisti con sezione NPM in UE

I cinque Stati che non adottano il modello Ombudsman (generalista con competenza specifica e specializzato) in ambito penitenziario a livello nazionale sono: Belgio, Germania, Irlanda, Malta e Paesi Bassi. Ognuno di questi, come anticipato e come visto caso per caso<sup>535</sup>, si trova in situazioni differenti, che di seguito si ripercorreranno rapidamente.

<sup>535</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, § 5.1., § 6., § 4.1., § 4.2., § 4.3.

Il Belgio non ha ratificato l'OPCAT e non dispone di un NPM; tuttavia, nel suo ordinamento è inserito il *Federale Ombudsman/Médiateur fédéral (Federal Ombudsman)*, Ombudsman nazionale generalista collegiale che, seppur privo di una competenza specifica in ambito penitenziario all'interno del suo atto istitutivo, saltuariamente interviene in tale settore con delle misure esclusivamente di carattere sistemico. Inoltre, i numerosi Ombudsman che operano ai diversi livelli dello Stato federale non paiono avere una specifica competenza penitenziaria. In Belgio, infatti, esiste un organo nazionale, il *Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire*, che svolge attività di monitoraggio dei luoghi di detenzione con l'ausilio di trentacinque *Commissions de Surveillance* e, dal 1° ottobre 2020, con il supporto di altrettante *Commissions des Plaintes*, commissioni addette alla ricezione dei reclami delle persone detenute. Come già rilevato, però, le *Commissions des Plaintes* ricevono soltanto i reclami contro le decisioni dei direttori degli istituti penitenziari, non costituendo così un valido canale di reclamo per le persone detenute, in quanto lo stesso risulta carente di un sistema effettivo di tutela dei diritti a tutto tondo.

La Germania, invece, che non dispone di un Ombudsman nazionale generalista, è dotata di un Ombudsman specializzato in materia penitenziaria a livello regionale che opera nella Renania Settentrionale-Vestfalia: il *Justizvollzugsbeauftragter für das Land Nordrhein-Westfalen*. Il NPM tedesco è composto da due organi che si distinguono dall'Ombudsman in quanto sono delle istituzioni specializzate create *ad hoc* e dotate di penetranti poteri di visita dei luoghi, ma alle quali le persone detenute non possono presentare reclami. Tali istituzioni sono: la *Federal Agency for the Prevention of Torture* e la *Joint Länder Commission*. Si segnala, tuttavia, che sono stati sollevati dei rilievi critici nei confronti del funzionamento e, conseguentemente, della reale capacità preventiva del NPM tedesco, che si è autodefinito “poorly equipped”<sup>536</sup>.

Il diritto di petizione, riconosciuto nell'art. 17 della Costituzione tedesca, si può esercitare formulando un reclamo dinnanzi al *Parliamentary Petitions Committee* federale e ai sedici *Committees on Petitions* regionali. Non è chiaro, tuttavia, se le persone detenute all'interno degli istituti penitenziari tedeschi possano rivolgere reclami a questi comitati di stampo non giurisdizionale. Pare, invece, più plausibile che l'unica forma di tutela dei diritti esercitabile

---

<sup>536</sup> Si legge così nel report annuale del 2021. Cfr. NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Annual report 2021*, Heimsheim Prison, 2022, p. 10.

attraverso la formulazione di un reclamo a disposizione dei detenuti sia quella giurisdizionale<sup>537</sup>.

Malta è dotata di un Ombudsman generalista che non ha alcun tipo di competenza in ambito penitenziario e dispone di due NPMs: il *Board of Visitors for Detained Persons* e il *Board of Visitors of the Prisons* (oggi *Corradino Correctional Facility Monitoring Board*). Come già evidenziato, dal momento che entrambi i *Board* lavorano alle dipendenze del Ministero della Giustizia, negli ultimi anni l'esigenza di istituire un Ombudsman penitenziario specializzato si è fatta sentire. Infatti, nel 2021, a seguito di un ritardo nell'avvio delle indagini da parte dei due *Board*, il *Parliamentary Ombudsman* ha avviato *ex officio* e per la prima volta un'indagine per malamministrazione del carcere. Nonostante ciò, il suo mandato non è stato esteso al settore penitenziario.

Nei Paesi Bassi esiste il *Nationale Ombudsman (National Ombudsman)*, Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica in ambito penitenziario, ed esistono anche Ombudsman municipali con competenza locale, anch'essi privi di una competenza in ambito penitenziario. I Paesi Bassi sono dotati di un NPM formato da cinque istituzioni: l'*Inspectorate of Security and Justice* – che detiene il ruolo di coordinatore –, il *Health and Youth Care Inspectorate*, le *Commissions of Oversight for Penitentiary Institutions*, le *Commissions of Oversight for Police Custody* e la *Detention Areas Supervisory Commission of the Royal Netherlands Marechaussee*. Tali organi, incardinati all'interno della struttura dell'amministrazione penitenziaria, sono stati oggetto, come nel caso di Malta, di numerose critiche in merito alla totale inottemperanza del requisito dell'indipendenza e, più in generale, alla loro scarsa efficacia preventiva. Come già messo in luce in precedenza, infatti, paradigmatica è anche stata la scelta dell'Ombudsman nazionale di rinunciare nel 2014 al suo compito di osservatore del NMP dal momento che non condivideva il suo *modus operandi*.

L'Irlanda, infine, è un caso *sui generis*, in quanto dispone di un Ombudsman nazionale generalista monocratico, l'*Irish Ombudsman*, sprovvisto di una competenza specifica in ambito penitenziario. L'esclusione della competenza dell'Ombudsman in questa materia, dapprima contenuta anche all'interno della legge istitutiva, è dichiarata espressamente ancora oggi sul sito web dell'istituzione, dove si può leggere: “The Ombudsman cannot examine complaints about [...] how prisons are run”.

---

<sup>537</sup> Cfr. F. DÜNKEL, C. MORGENSTERN, op. cit. p. 95 ss.

L'Irlanda, che non ha ancora provveduto alla ratifica dell'OPCAT risulta pertanto del tutto sprovvista di un organo indipendente e non giurisdizionale di monitoraggio della legalità nei luoghi di privazione della libertà e di un valido canale di reclamo per i detenuti. Dal 2007, infatti, esiste un organo ispettivo, l'*Inspector of Prisons*, ma questo, oltre a non soddisfare il requisito dell'indipendenza in quanto è alle strette dipendenze del Ministero della Giustizia, non può ricevere reclami individuali dalle persone detenute. L'unica autorità preposta alla ricezione dei reclami da parte dei detenuti è l'*Irish Prison Service* (amministrazione penitenziaria): canale di reclamo che non può ritenersi realmente efficace.

L'ONU e il CPT negli ultimi anni hanno a più riprese sollecitato l'Irlanda a ratificare l'OPCAT e a dotarsi di un *National Preventive Mechanism* e recentemente, il 24 giugno 2022, è stata pubblicata la bozza del progetto di legge sull'ispezione dei luoghi di detenzione, volta alla costituzione del nuovo NPM.

Ad oggi, dunque, 24 su 27 Stati membri dell'Unione Europea sono dotati di *National Preventive Mechanisms*; i tre Paesi che ne sono sprovvisti sono: Belgio, Irlanda e Slovacchia.

Il caso più problematico è rappresentato senza dubbio dall'Irlanda dal momento che, come visto, in Slovacchia esiste un Ombudsman generalista con competenza specifica in ambito penitenziario e in Belgio, sebbene l'Ombudsman generalista non abbia una competenza specifica in tale ambito, sporadicamente vi interviene e, oltre a ciò, sono in funzione delle Commissioni che visitano gli istituti e ricevono i reclami dei detenuti.

Dal momento che, come già affrontato in precedenza<sup>538</sup>, l'OPCAT lascia libertà agli Stati sulla scelta di quale NPM designare, alla luce di questo studio quel che emerge è che in UE la quasi totalità degli Stati ha optato per l'adozione dell'*Ombudsman model* (88% del totale, cfr. figura 9), che comprende l'*Ombudsman institution model*<sup>539</sup>, e quindi l'Ombudsman generalista con competenza specifica o specializzato (76% del totale, cfr. figura 9) e l'*Ombudsman plus model*<sup>540</sup>, e quindi l'Ombudsman che non opera singolarmente ma che collabora con altre istituzioni e/o ONG (12% del totale, cfr. figura 9). Residuale è invece la

---

<sup>538</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 1.2.2.2.

<sup>539</sup> Modello di NPM adottato da: Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna, Svezia e Ungheria.

<sup>540</sup> Il termine verrà in questa sede utilizzato per indicare i casi in cui Ombudsman e altre istituzioni collaborano tra loro ai fini dell'espletamento del mandato da NPM e non i casi in cui il mandato dell'Ombudsman è stato ampliato per includere le funzioni di NPM. Cfr. ONU, *Preventing Torture: The role of National Preventive Mechanisms - A Practical Guide*, United Nation, New York-Geneva, 2018, p. 8. L'*Ombudsman plus model* è stato adottato in Croazia, Danimarca e Slovenia.

scelta del *Multiple institutions model*<sup>541</sup>, modello di NPM costituito dall'unione di due o più istituzioni che non sono Ombudsman (12% del totale, cfr. figura 9).

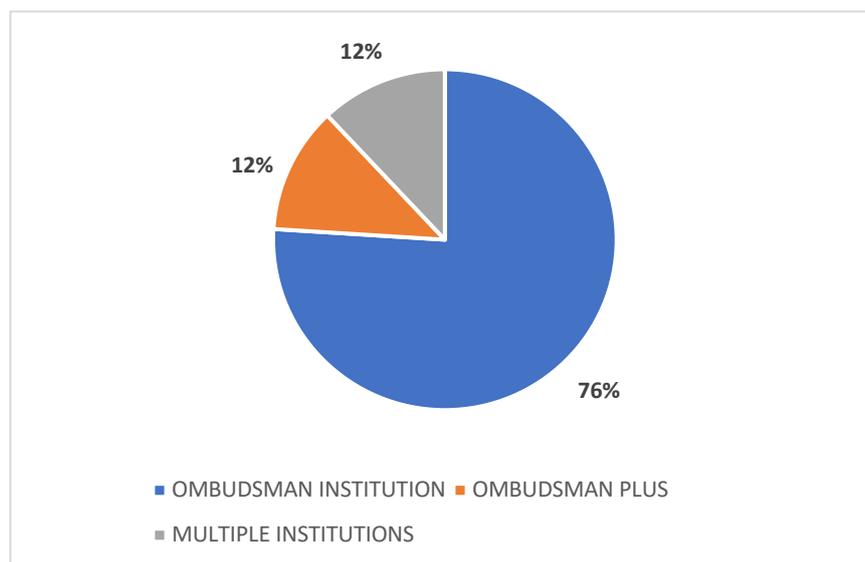


Figura 9: I modelli di NPMs in UE

Infine, un ultimo dato che merita di essere commentato è quello relativo alle *Human Rights Institutions* dei Paesi dell'UE: su 27 Stati, infatti, 23 Stati ne sono dotati e solo quattro, tra cui tristemente compare l'Italia, ne sono sprovvisti. Gli altri tre Stati sono: Malta, Repubblica Ceca e Romania. Dei 21 Ombudsman europei che sono stati designati come NPMs, 12 svolgono anche il ruolo di NHRI (il 57% del totale, cfr. figura 10). La sovrapposizione di ruoli e funzioni, tra Ombudsman, *Human Rights Ombudsman* e *National Human Rights Institutions*, anticipata in chiave teorica, nel corso del secondo capitolo<sup>542</sup>, trova quindi, in questa sede, un'evidenza empirica.

<sup>541</sup> Modello di NPM adottato da Germania, Malta e Paesi Bassi.

<sup>542</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione I, § 1.1.

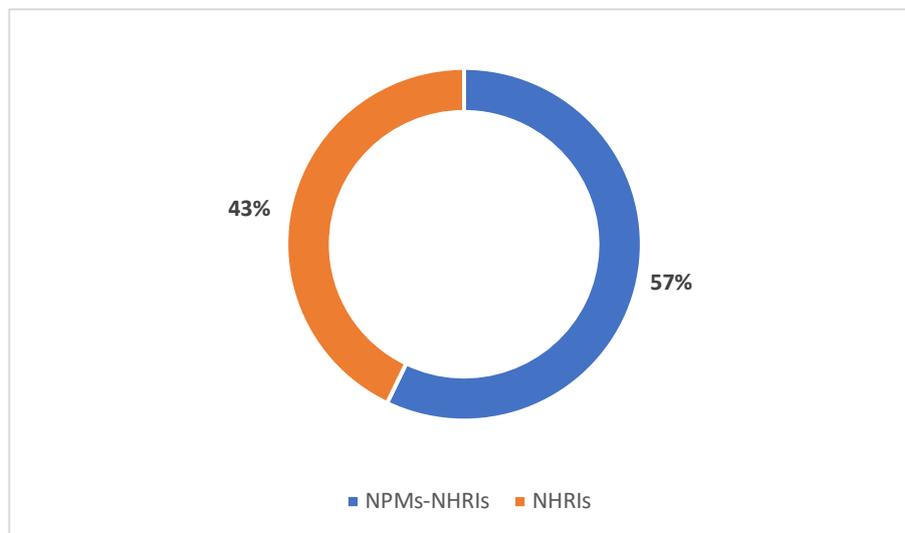


Figura 10: Corrispondenza tra NPMs e NHRIs in UE

Nei dodici casi in cui si assiste alla sovrapposizione NPM-NHRI, l'Ombudsman nazionale è sempre generalista e mai specializzato in ambito penitenziario/privativo della libertà, dato che, come è ovvio, il mandato delle NHRIs è molto più esteso e non può limitarsi ad una competenza nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani che si riduce ai soli casi in cui le persone sono private della loro libertà.

Concludendo, nella quasi totalità dei casi gli Ombudsman nazionali del carcere in Unione Europea sono di tipo generalista (il 91 %, cfr. figura 5) e la maggior parte di questi (l'80%, cfr. figura 8) sono dotati di un Dipartimento o di un ufficio apposito che svolge le funzioni di NPM. Residuale è invece la categoria dell'Ombudsman specializzato (il 9 %, cfr. figura 5), che si rinviene negli unici due casi di Francia ed Italia e che, soprattutto da un punto di vista teorico, resta il modello preferibile<sup>543</sup>. D'altro canto, nei pochi casi in cui il NPM non è rappresentato da un Ombudsman (Germania, Malta e Paesi Bassi) numerose critiche sono state sollevate nei confronti della mancanza di indipendenza e di efficacia delle istituzioni preposte a tale compito.

<sup>543</sup> La teoria deve essere anche accompagnata da considerazioni di stampo maggiormente pragmatico che permettono di valutare il potenziale raggiungimento degli scopi a cui gli NPM sono preposti. Un criterio di valutazione in tal senso può essere, ad esempio, il numero di persone che lavorano nel NPM. In uno studio di Eva Aizpurua e Mary Rogan sui NPMs europei, pubblicato nel 2022, si legge che alle dipendenze degli Ombudsman specializzati francese e italiano lavorano rispettivamente 33 e 25 dipendenti. In tutti gli altri uffici NPM degli Ombudsman generalisti europei i numeri relativi alle unità di personale dipendente sono di gran lunga minori, ad eccezione del caso dell'Austria in cui l'Ufficio NPM del *Volksanwaltschaft (Austrian Ombudsman Board)* conta 55 dipendenti. Cfr. E. AIZPURUA, M. ROGAN, *Correctional oversight bodies' resources and protections across the European Union: Are their hands tied?*, in *Criminology & Criminal Justice*, 2022, vol. 22, n. 3, p. 393.

Astraendo dal piano concreto, ci si può chiedere se e perché l'Ombudsman si presenti come la risposta migliore alla necessità di maggiore trasparenza del carcere e di salvaguardia dei diritti delle persone che vi sono detenute, e tentare una risposta teorica. Per fare ciò, è necessario tornare a considerare i paradigmi: preventivo, reattivo e integrato.

Un valido sistema di monitoraggio e di tutela dei diritti in ambito penitenziario, a parere di chi scrive, deve: da un lato, effettuare numerose e costanti visite dei luoghi, che possono avere natura preventiva, ma anche ispettiva; dall'altro, ricevere reclami dalle persone detenute. Imprescindibile resta poi il carattere dell'indipendenza dell'istituzione, che non deve essere in alcun modo soggetta ad influenze e non deve avere rapporti con le amministrazioni oggetto del suo controllo. Nulla di diverso, dunque, dalla doppia azione che contraddistingue lo spirito dell'Ombudsman; organo indipendente le cui funzioni tipiche, interconnesse tra loro<sup>544</sup>, formano quello che si è già avuto modo di chiamare paradigma integrato, reattivo e preventivo a un tempo.

A ben vedere, nessuna norma dell'OPCAT fa riferimento al fatto che i NPMs debbano ricevere i reclami dalle persone interessate, ma ogni qualvolta un Ombudsman è designato come NPM (paradigma preventivo) di fatto riceve i reclami dalle persone private della libertà perché è nella sua essenza assolvere a tale compito (paradigma reattivo). Allo stesso modo, esistono Ombudsman specializzati che non sono NPMs (come in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, o come nel caso anche dei Garanti territoriali italiani) e che, ricevendo reclami dei detenuti (paradigma reattivo), di fatto contribuiscono a prevenire tortura, maltrattamenti e, in senso lato, violazioni dei diritti umani (paradigma preventivo). Pare evidente, dunque, che l'approccio integrato proprio dell'Ombudsman costituisca un esempio di "win win" dal momento che riesce a tenere insieme gli elementi essenziali che un efficace sistema di monitoraggio e di tutela della legalità in carcere deve possedere.

Con riferimento all'approccio reattivo, infatti, come si era già detto<sup>545</sup>, si ritiene che l'accertamento e la conseguente reazione alle già avvenute violazioni dei diritti umani possano produrre effetti deterrenti e, di fatto, preventivi. Tuttavia, l'approccio reattivo dell'Ombudsman non è da leggere solo come una forma alternativa di risoluzione dei conflitti, che si aggiunge o, talvolta, si sostituisce a quella tradizionale di stampo

---

<sup>544</sup> Giova qui ricordare le parole di Mario Comba, secondo il quale: «i due tipi di funzioni esercitabili dall'Ombudsman non sono facilmente distinguibili ma, anzi, sono suscettibili di reciproca contaminazione», in M. COMBA, *Ombudsman (diritto comparato)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, 2008, vol. II, p. 538.

<sup>545</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 2.

giurisdizionale e che contribuisce anche alla prevenzione di tortura e maltrattamenti, ma va interpretato in senso più ampio. Infatti, tutte le volte che l'Ombudsman mette in campo una reazione si muove all'interno dei confini del paradigma reattivo. Nei casi in cui, ad esempio, l'Ombudsman ravvisa degli indizi di reato e provveda a segnalarlo ai competenti organi di tipo giurisdizionale di fatto esercita un potere reattivo molto forte che non si limita a produrre effetti deterrenti per il futuro, ma anche a denunciare una situazione che altrimenti sarebbe molto probabilmente rimasta ancorata all'opacità del mondo penitenziario.

Appare ancora più evidente come il paradigma integrato proprio dell'Ombudsman con competenza in ambito penitenziario permetta alla figura di trasformarsi in un propulsore di legalità. Si tornerà a riflettere su questi aspetti anche nell'ultima parte della trattazione in cui l'attenzione si concentrerà sull'analisi dei Garanti specializzati in ambito penitenziario in Italia che, come si è già avuto modo di accennare, formano un sistema multilivello unico nel panorama dell'Unione Europea.

Paese	Ombudsman	Denominazione in ENG	Anno istituzione	Modelli	NHRI (ENG)	NPM
Austria	Volksanwaltschaft	Austrian Ombudsman Board	1977	D	✓ (A)	✓
Belgio	Federale Ombudsman/Médiateur fédéral	Federal Ombudsman	1995	F	Unia – Interfederal Centre for equal opportunities and opposition to racism and discrimination (B)	No
Bulgaria	Омбудсман на Република България	Ombudsman of the Republic of Bulgaria	2004	C	✓ (A)	✓
Cipro	Επίτροπος Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρώπινων Δικαιωμάτων	Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights	1991	C	✓ (A)	✓
Croazia	Pučka pravobraniteljica	Ombudsman of the Republic of Croatia	1992	C	✓ (A)	✓
Danimarca	Folketingets Ombudsmand	Danish Parliamentary Ombudsman	1954	C	Danish Institute for Human Rights (A)	✓
Estonia	Õiguskantsler	Chancellor of Justice	1992*	C	✓ (A)	✓
Finlandia	Eduskunnan oikeusasiamies	Parliamentary Ombudsman of Finland	1919	C	Finnish National Human Rights Institutions (A)	✓
Francia	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	General Controller of places of deprivation of liberty	2007	A	French National Consultative Commission on Human Rights (A)	✓
Germania	-	-	-	-	German Institute for Human Rights (A)	The Federal Agency for the Prevention of Torture and the Joint Commission of the Länder
Grecia	Συνήγορος του Πολίτη	Greek Ombudsman	1997	C	Hellenic Republic National Commission for Human Rights (A)	✓
Irlanda	The Irish Ombudsman	-	1980	E	Irish Human Rights and Equality Commission (A)	No
Italia	Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale	National guarantor of the rights of persons deprived of their liberty	2013	B	No	✓
Lettonia	Latvijas Republikas Tiesībsargs	Ombudsman of the Republic of Latvia	2007	C	✓ (A)	✓
Lituania	Lietuvos Seimo Kontroleriai	Seimas Ombudsmen	1994	D	✓ (A)	✓
Lussemburgo	Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg	Mediator of the Grand Duchy of Luxembourg	2003	C	Consultative Commission on Human Rights (A)	✓
Malta	Parliamentary Ombudsman	-	1995	E	No	Board of Visitors for Detained Persons and the Board of Visitors of the Prisons
Paesi Bassi	Nationale Ombudsman	National Ombudsman	1981	E	Netherlands Institute for Human Rights (A)	Four national inspectorate bodies comprise the Dutch NPM and are coordinated by the Inspectorate of Security and Justice
Polonia	Rzecznik Praw Obywatelskich	Commissioner for Human Rights	1987	C	✓ (A)	✓
Portogallo	Provedor de Justiça	Portuguese Ombudsman	1975	C	✓ (A)	✓
Repubblica Ceca	Veřejný ochránce práv	Public Defender of Rights	1999	C	No	✓
Romania	Avocatul Poporului	The People's Advocate	1997	C	No	✓
Slovacchia	Verejný ochranca práv	Public Defender of Rights	2001	C	Slovak National Centre for Human Rights (B)	No
Slovenia	Varuh človekovih pravic	Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia	1995	C	✓ (A)	✓
Spagna	Defensor del Pueblo	Spanish Ombudsman	1981	C	✓ (A)	✓
Svezia	Riksdagens Justitieombudsman	Parliamentary Ombudsman	1809	D	Equality Ombudsman (B)	✓
Ungheria	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	Office of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary	1993	C	✓ (B)	✓

\*Estonia: anno istituzione 1938 poi soppresso da URSS nel 1940, reintrodotta nel 1992

Modelli: A: Ombudsman nazionale specializzato in ambito penitenziario monocratico

B: Ombudsman nazionale specializzato in ambito penitenziario collegiale

C: Ombudsman nazionale generalista monocratico con competenza specifica in ambito penitenziario

D: Ombudsman nazionale generalista collegiale con competenza specifica in ambito penitenziario

E: Ombudsman nazionale generalista monocratico senza competenza specifica in ambito penitenziario

F: Ombudsman nazionale generalista collegiale senza competenza specifica in ambito penitenziario

Tabella 5: Ombudsman nazionali con/senza competenza specifica in ambito penitenziario e loro modelli, NHRI e NPM nei 27 Stati dell'Unione Europea

---

**CAPITOLO IV**

---

**IL SISTEMA MULTILIVELLO DEI GARANTI DEI DIRITTI DELLE PERSONE  
PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE IN ITALIA**

**SOMMARIO: SEZIONE I. IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE. – 1. Il lungo percorso verso l'introduzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. – 2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. – 2.1. L'art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 e la successiva conversione in legge: nomina, poteri e doveri del GNPL. – 2.1.1. (segue) Le lacune colmate dal Codice di autoregolamentazione. – 2.2. Dalle interpolazioni immediatamente successive della legge istitutiva all'operatività del GNPL. – 2.3. Le innovazioni introdotte con il decreto-legge n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020. – 2.4. L'organizzazione dell'Ufficio e gli ambiti di intervento. – 2.4.1. L'ambito penitenziario: tra funzione preventiva e reattiva – 2.4.1.1. Le visite e le attività di *reporting* e *standard setting*: alcuni dati. – 2.4.1.2. I reclami e le loro conseguenze: alcuni dati. – 2.5. Il bilanciamento tra paradigma preventivo e paradigma reattivo nel GNPL: alcune riflessioni. – SEZIONE II. I GARANTI TERRITORIALI DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE. – 1. Dalla genesi al (pieno) riconoscimento normativo dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale. – 2. I Garanti regionali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte. – 2.1. Le linee guida e di indirizzo rimaste sulla carta: un'occasione mancata ai fini del riconoscimento internazionale delle figure regionali. – 3. I Garanti locali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte. – 3.1. I Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale: il report "Diritti Comuni" e il Protocollo firmato dal Garante nazionale e dall'ANCI. – 3.1.1. Alcuni dati aggiornati a partire dal report "Diritti Comuni". – 3.2. Un caso di studio: l'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino. – SEZIONE III. IL PLUSVALORE DI UN SISTEMA DI GARANZIA NON GIURISDIZIONALE E MULTILIVELLO A TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE. – 1. Il coordinamento tra i Garanti di livelli diversi: nazionale, regionale e locale. – 2. Garanti e magistratura di sorveglianza: alcune brevi considerazioni. – 3. Riflessioni conclusive e proposte di miglioramento del sistema: l'importanza della Rete dei Garanti che previene e reagisce.**

## SEZIONE I

IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA  
LIBERTÀ PERSONALE**1. Il lungo percorso verso l'introduzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**

In Italia il lungo percorso che ha anticipato l'istituzione dell'autorità di garanzia nazionale non giurisdizionale a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale è durato circa vent'anni, con numerose tappe, alcuni passi in avanti e frequenti battute d'arresto.

Ai fini dell'avvio dell'*iter*, fondamentale fu l'opera di *advocacy* portata avanti dalla società civile, in special modo dall'associazione Antigone<sup>1</sup>. L'associazione, attraverso campagne di sensibilizzazione che miravano a informare l'opinione pubblica e ad instaurare un dibattito, anche specialistico, circa la necessaria introduzione nel nostro ordinamento di garanti specializzati in ambito penitenziario<sup>2</sup>, fu «la prima realtà in Italia ad avanzare la proposta di istituire la figura di un Ombudsman nazionale per la tutela dei diritti delle persone private della libertà e a sostenere e promuovere numerosi tentativi legislativi per la sua istituzione»<sup>3</sup>.

La prima proposta di legge sul tema risale alla XIII legislatura ed è la proposta di legge n. 5509 (Pisapia)<sup>4</sup>, dal titolo "Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale", presentata alla Camera dei deputati il 14 dicembre 1998. Dai contenuti simili e recante lo stesso titolo è anche il disegno di legge (d'ora in poi DDL) n. 3744

---

<sup>1</sup> L'associazione Antigone, per i diritti e le garanzie nel sistema penale, nasce verso la fine degli anni '80 e da allora non ha mai cessato di esercitare un importante ruolo di promozione della legalità e di difesa dei diritti delle persone detenute in Italia. Tra le numerose attività portate avanti dall'Associazione spiccano l'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia e l'Ufficio del Difensore civico delle persone private della libertà. Per approfondimenti si rimanda al sito web: <https://www.antigone.it/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, il Convegno internazionale "L'Ombudsman e la tutela dei diritti umani nei luoghi di detenzione", promosso dall'Associazione Antigone, per i diritti e le garanzie nel sistema penale e dall'Associazione Diritti umani - Sviluppo umano, che si è tenuto a Padova il 14 e il 15 novembre 1997. Gli atti del Convegno, a cui hanno partecipato magistrati, operatori del settore ed accademici, sono confluiti nella pubblicazione: A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000.

<sup>3</sup> Cfr.: <https://www.antigone.it/chi-siamo/la-storia> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>4</sup> Proposta di legge di iniziativa del deputato Pisapia. Cfr.: [http://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5509.pdf](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5509.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

(Salvato e altri)<sup>5</sup>, presentato al Senato nel corso della medesima legislatura e comunicato alla Presidenza il 14 gennaio 1999.

Il DDL n. 3744 contava quindici articoli che disciplinavano la figura del difensore civico delle persone private della libertà personale, le cui caratteristiche principali erano: l'essere un organo collegiale indipendente, di nomina parlamentare, formato da quattro membri eletti a maggioranza assoluta (due dalla Camera e due dal Senato) e l'essere dotato di autonomia d'azione (art. 2) con la possibilità di avvalersi, nell'esercizio delle sue funzioni, sia, a seguito della stipula di apposite convenzioni, della collaborazione dei difensori civici regionali e delle province autonome (art. 3), sia del contributo di organizzazioni non governative, di centri universitari di studio e ricerca, di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione (art. 10), ma anche di consulenti esterni remunerati (art. 14.4). I poteri del difensore civico delle persone private della libertà personale, ai sensi del DDL n. 3744, si concretizzavano nel libero accesso ai luoghi<sup>6</sup> (art. 4.1), alle persone (art. 4.2) e ai documenti (art. 4.3), eccezion fatta per i documenti coperti dal segreto di Stato (art. 4.7). Al difensore civico, a cui potevano rivolgersi tutti i detenuti o i soggetti privati della libertà personale (art. 5), spettava inoltre un potere raccomandatorio (art. 7.1), che nei casi più gravi poteva sfociare in una richiesta nei confronti dell'autorità competente di attivazione di un procedimento disciplinare (art. 7.6) e, nei casi ancora più gravi, quando sussistevano ipotesi di reato, comportava l'obbligo in capo al difensore civico di presentare rapporto all'autorità giudiziaria (art. 8). Il difensore civico, secondo il DDL, doveva poi presentare ogni anno una relazione al Parlamento che andava inviata anche al CPT e al CAT (art. 9).

Come si può notare dalla disamina dei poteri, il DDL n. 3744 prevedeva una figura di garanzia extragiurisdizionale riconducibile a tutti gli effetti ad un Ombudsman specializzato negli ambiti penitenziario e in quello di "qualsiasi altra restrizione della libertà personale" ex art. 13, comma 2 Cost.<sup>7</sup> e, a ben vedere, delineava un organo antesignano del *National*

---

<sup>5</sup> Disegno di legge dei senatori Salvato, Manconi, Russo Spena, Follieri, Fassone, Scopelliti, Fumagalli Carulli, Milio, Meloni, Peruzzotti e Nieddu. Cfr.: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00300901.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>6</sup> I luoghi citati nell'art. 4.1 sono: gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali per minori, i centri di detenzione per immigrati, le caserme dei carabinieri e della guardia di finanza e i commissariati di pubblica sicurezza, dove vi sono camere di sicurezza.

<sup>7</sup> L'art. 13 Cost. stabilisce: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni

*Preventive Mechanism* previsto, qualche anno più tardi, dall'OPCAT. Tuttavia, il disegno di legge in questione fu destinato a rimanere tale e non confluì nell'auspicato testo normativo.

La stessa sorte spettò poi, nel corso della XIV legislatura, ad altre tre proposte di legge: la n. 411 (Pisapia e altri)<sup>8</sup>, la n. 3229 (Mazzoni)<sup>9</sup> e la n. 3344 (Finocchiaro e altri)<sup>10</sup>, alle quali «aveva fatto seguito una rilevante attività conoscitiva in materia, attraverso numerose audizioni, e la costituzione, l'11 dicembre 2003, di un comitato ristretto»<sup>11</sup>. Le tre proposte conversero in un testo di legge unificato, adottato dalla I Commissione Affari costituzionali nella seduta del 27 gennaio 2004. Tale testo unificato, che muoveva dal DDL n. 3744<sup>12</sup>, però, dopo un lungo dibattito non fu approvato per motivi di carattere finanziario. L'esito, anche in questo caso, non fu fortunato poiché il progetto di legge, il cui esame era stato sospeso per determinare l'allocazione delle risorse finanziarie, decadde a causa della fine della legislatura.

Proprio in quegli anni, l'associazione Antigone, insieme ad altri *partner* istituzionali come il Comune di Roma<sup>13</sup>, pubblicò un rapporto di ricerca sulla figura del Garante specializzato in ambito penitenziario nei Paesi Europei<sup>14</sup> e ribadì l'urgenza di istituire un Ombudsman «indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del centro Europa, articolato localmente come in Italia»<sup>15</sup>.

---

violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva».

<sup>8</sup> Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pisapia, Bertinotti, Titti De Simone, Deiana, Alfonso Gianni, Giordano, Mantovani, Mascia, Russo Spena, Valpiana, Vendola. Cfr.: [http://leg14.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stampati/sk0500/articola/0411.htm](http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/sk0500/articola/0411.htm) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>9</sup> Cfr.: [http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#\\_Toc143674924](http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#_Toc143674924) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>10</sup> Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Finocchiaro, Bonito, Carboni, Grillini, Leoni, Lucidi, Mancini, Siniscalchi. Cfr.: [http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#\\_Toc143674925](http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#_Toc143674925) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>11</sup> G. FANCI, *Il garante nazionale delle persone private della libertà personale*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, n. 2, p. 15.

<sup>12</sup> Una differenza, ad esempio, tra i due progetti di legge risiede nel numero dei componenti del collegio del difensore civico delle persone private della libertà personale: nel DDL n. 3744 erano quattro, nel testo unificato del 2004 erano cinque.

<sup>13</sup> Primo comune in Italia in cui è stato istituito il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, nominato nel mese di ottobre del 2003.

<sup>14</sup> Si tratta di uno studio che si inserisce nel Progetto europeo Agis 2004 – Libertà individuali e che è confluito nel RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004, citato a più riprese nel corso della trattazione.

<sup>15</sup> RAPPORTO SULLA FIGURA DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEI PAESI EUROPEI, Edizioni Promidea, 2004, p. 110.

Nel corso della XV legislatura tre proposte di legge, la n. 626 (Mazzoni)<sup>16</sup>, la n. 1090 (Mascia e altri)<sup>17</sup> e la n. 1441 (Boato)<sup>18</sup>, che ricalcavano i contenuti dei progetti di legge precedenti, confluirono in un testo di legge unificato<sup>19</sup>, adottato dalla I Commissione Affari costituzionali il 6 dicembre 2006, dal titolo “Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”. Tale testo fu poi abbinato alla proposta di legge n. 2018 d’iniziativa del deputato De Zelueta, intitolata “Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993” che prevedeva l’introduzione nel nostro ordinamento della *National Human Rights Institution*. Il risultato è stato quello di un nuovo testo unificato, il DDL n. 1463<sup>20</sup>, licenziato dalla Camera dei deputati il 4 aprile 2007 il quale, pur mantenendo inalterata nella sostanza la struttura del Garante delle persone private della libertà personale, lo trasformava in una sezione della Commissione nazionale per la tutela dei diritti umani<sup>21</sup>.

Il DDL in questione, recante in epigrafe “Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani”, è stato il frutto di un dibattito politico molto acceso durante il quale emersero diversi profili problematici in merito alla figura del Garante specializzato (art. 9 ss.), riassunti efficacemente da Giovanna Fanci come segue:

«• la collocazione dell’authority nell’ordinamento giuridico rispetto al potere giudiziario, in particolar modo alla magistratura di sorveglianza;

- le modalità di interazione con i garanti regionali, provinciali e comunali, ove istituiti;
- il fenomeno del cosiddetto “turismo carcerario”;
- la copertura finanziaria dell’istituzione»<sup>22</sup>.

Trattasi di questioni che già in precedenza erano state terreno di scontro e che creavano delle divisioni non solo tra maggioranza e opposizione, ma anche all’interno delle stesse

---

<sup>16</sup> Cfr.: [http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#\\_Toc143674917](http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/AC0104.htm#_Toc143674917) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>17</sup> Proposta di legge dei deputati Mascia, Forgiane, Farina Daniele, Frias, Russo. Cfr.: *ibidem*.

<sup>18</sup> Proposta di legge dei deputati Boato e Mellano. Cfr.: *ibidem*.

<sup>19</sup> Cfr.: [http://leg15.camera.it/\\_dati/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=15PDL0018140](http://leg15.camera.it/_dati/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=15PDL0018140) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>20</sup> Cfr.: <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=262121> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>21</sup> L’art. 9 del DDL n. 1463, infatti, stabiliva: “1. La Commissione svolge anche le funzioni di garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, secondo le disposizioni di cui al presente capo. 2. Il presidente della Commissione conferisce ad uno dei suoi componenti le funzioni di coordinatore per l’esercizio delle attribuzioni di cui al comma 1”.

<sup>22</sup> G. FANCI, op. cit., p. 19. Per approfondimenti in merito al dibattito parlamentare su tali questioni si veda: *ivi*, p. 19 ss.

rappresentanze parlamentari<sup>23</sup>. Il disegno di legge, approvato in Senato il 5 aprile 2007, non fu mai discusso.

Ancora, durante la XVI legislatura furono avanzate numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare da deputati appartenenti alle forze politiche della maggioranza e dell'opposizione, tra cui la n. 2702 (Bernardini e altri)<sup>24</sup> e la n. 4004 (Corsini e altri)<sup>25</sup>, e anche alcuni disegni di legge in Senato, come il n. 343 (Fleres e altri)<sup>26</sup>. Tali progetti di legge delineavano l'istituzione di un Garante nazionale specializzato in ambito penitenziario e abbandonavano l'idea della convergenza con la Commissione nazionale dei diritti umani. Tuttavia, né le proposte né i disegni di legge furono sottoposti al vaglio delle Commissioni parlamentari rimanendo, ancora una volta, delle dichiarazioni di intenti sulla carta.

Nel 2010 un'ulteriore proposta di legge pervenne anche dal Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà<sup>27</sup>, i quali, a partire dai primi anni Duemila, come si avrà modo di vedere estesamente più avanti<sup>28</sup>, avevano iniziato ad operare a livello regionale e locale e ad essere numerosi, necessitando di conseguenza di forme di coordinamento interno. Tali organismi di garanzia territoriali, appellandosi al Parlamento, consideravano come prioritaria l'introduzione di un organo nazionale di garanzia a tutela delle persone detenute<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr.: *ivi*, pp. 18-19.

<sup>24</sup> Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti. Cfr.: [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0029350.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0029350.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>25</sup> Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Corsini, Braga, Brandolini, Castagnetti, Cavallaro, Cenni, Ciriello, Codurelli, Concia, De Biasi, Ferrari, Fianco, Gneccchi, Graziano, Lucà, Marchi, Mariani, Rosato, Verini, Zaccaria. Cfr.: [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0045650.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0045650.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>26</sup> Disegno di legge dei senatori Fleres, Ferrara e Piscitelli. Cfr.: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00302102.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>27</sup> Reperibile al seguente link: [http://www.ristretti.it/commenti/2010/marzo/pdf3/dcl\\_garante\\_detenuti.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2010/marzo/pdf3/dcl_garante_detenuti.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>28</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, sezione II.

<sup>29</sup> Come si può leggere nella lettera di accompagnamento alla proposta di legge indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente della II Commissione permanente Giustizia del Senato, al Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, al Presidente della II Commissione permanente Giustizia della Camera dei Deputati e ad alcuni dei primi firmatari delle proposte e disegni di legge sul tema: «I Garanti chiedono con forza al Parlamento di considerare una priorità l'introduzione di un organo di garanzia e di controllo a tutela delle persone ristrette con una competenza territoriale su scala nazionale, che costituirebbe un primo importante segnale di una volontà politica e di governo davvero attenta al rispetto della dignità e dei diritti inviolabili delle persone, come peraltro è stato richiesto nelle recenti mozioni approvate in ambito parlamentare sull'emergenza carceri».

Dopo quindici anni dalla prima proposta di legge e numerosi tentativi falliti, si dovette attendere il momento che Sabine Carl chiama «catalyst for introduction»<sup>30</sup> per assistere all'introduzione nel nostro ordinamento del Garante nazionale specializzato in ambito penitenziario/privativo della libertà.

## **2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**

Con il passare del tempo, mentre il dibattito parlamentare interno circa l'introduzione di una figura nazionale di garanzia non giurisdizionale preposta al controllo della legalità nei luoghi di detenzione/privazione della libertà si dimostrava inconcludente, aumentavano le pressioni dal versante sovranazionale. Le Regole Penitenziarie europee del 2006, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, infatti, prevedevano alla regola 9 che tutte le strutture penitenziarie dovessero “essere oggetto di regolari ispezioni da parte del governo, nonché di un controllo di un'autorità indipendente” e alla regola 93.1 che i controlli indipendenti sulle condizioni di detenzione e sul trattamento dei detenuti dovessero essere svolti “da un organo o da più organi di controllo indipendenti le cui valutazioni devono essere rese pubbliche”<sup>31</sup>. In aggiunta, è di quegli anni anche l'OPCAT, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 ed entrato in vigore sul piano internazionale nel 2006, a seguito del ventesimo deposito dello strumento di ratifica.

Il Protocollo opzionale, come visto estesamente in precedenza<sup>32</sup>, obbligava gli Stati, secondo quanto disposto dall'art. 17, entro il termine di un anno dalla ratifica del Protocollo, alla designazione di un *National Preventive Mechanism*: organismo nazionale preposto al monitoraggio dei diritti nei luoghi di privazione della libertà personale e alla prevenzione della tortura e di altri maltrattamenti nei confronti delle persone presenti all'interno di tali luoghi.

---

<sup>30</sup> S. CARL, *Prisoner welfare, human rights and the North Rhine-Westphalian prison ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, vol. 35, n. 3, p. 367.

<sup>31</sup> Embrionali indicazioni in tal senso erano contenute anche nella prima versione delle Regole penitenziarie europee del 1987 che, alla regola 4, stabilivano la necessità di “ispettori qualificati e dotati di esperienza, nominati da una autorità competente” che “devono procedere alla ispezione regolare degli istituti e dei servizi penitenziari”. La regola continuava stabilendo che “il loro compito deve consistere in particolare nel sorvegliare se ed in quale misura questi istituti sono amministrati conformemente alle leggi ed ai regolamenti in vigore, agli obiettivi dei servizi penitenziari e alle norme contenute in queste regole”. In aggiunta, la regola 42.2 prevedeva la possibilità per ogni detenuto di rivolgersi o presentare istanze e sporgere reclami a tali autorità senza la presenza del direttore e di altri membri del personale. Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 1.1.

<sup>32</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 1.2.2.

L'Italia, che aveva firmato l'OPCAT il 20 agosto 2003, lo ratifica a distanza di quasi dieci anni con la legge 9 novembre 2012 n. 195 e deposita lo strumento di ratifica il 3 aprile 2013: il Protocollo opzionale è entrato pertanto in vigore nel nostro ordinamento il 3 maggio 2013, momento in cui è nato l'obbligo in capo allo Stato italiano di designare, entro un anno da quella data, il NPM.

Nel frattempo, però, lo Stato italiano riceve una pesante condanna dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo che sancisce il divieto di tortura<sup>33</sup>. La Corte di Strasburgo, infatti, con la sentenza-pilota dell'8 gennaio 2013 *Torreggiani e altri c. Italia*, aveva riscontrato, come scrivono Francesco Caprioli e Laura Scomparin, «un duplice profilo di ineffettività nel nostro sistema di tutela dei diritti dei detenuti»<sup>34</sup> e imponeva al legislatore interno di adeguarsi agli standard europei entro un anno dalla condanna<sup>35</sup>. Nello specifico, il primo profilo era legato «all'assenza di un efficace rimedio giurisdizionale a disposizione dell'interessato per impedire il protrarsi della violazione dei suoi diritti e per ottenere un'adeguata riparazione del pregiudizio sofferto»<sup>36</sup>; il secondo profilo, invece, di carattere strutturale, riguardava «lo specifico obbligo dell'amministrazione di garantire una restrizione della libertà personale in spazi vitali sufficientemente ampi da assicurare il rispetto dell'art. 3 CEDU»<sup>37</sup>. Infatti, al 31 dicembre 2013 negli istituti penitenziari italiani erano presenti 62.536 persone detenute a fronte di una capienza regolamentare di 47.709 posti<sup>38</sup>: evidente era dunque il fenomeno del «sovraffollamento carcerario»<sup>39</sup>, che peraltro già il 13 gennaio 2010 aveva determinato l'adozione di un DPCM in cui veniva dichiarato lo stato d'emergenza fino al 31 dicembre di quello stesso anno.

---

<sup>33</sup> L'art. 3 Cedu stabilisce che: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

<sup>34</sup> F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Giappichelli, Torino, 2015, p. XIII.

<sup>35</sup> Per un commento ragionato della sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, *ex multis*, si veda: G. DELLA MORTE, *La situazione carceraria italiana viola "strutturalmente" gli standard sui diritti umani (a margine della sentenza "Torreggiani c. Italia")*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, n. 1, pp. 147-158.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ivi*, pp. XIII-XIV.

<sup>38</sup> Fonte dati: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

<sup>39</sup> Il termine, utilizzato dapprima nella letteratura scientifica, è ormai entrato nel vocabolario del linguaggio comune e si riferisce alla condizione in cui si trovano le carceri che ospitano un numero di detenuti superiore al numero massimo di persone che l'istituto penitenziario può ospitare. I riferimenti bibliografici, soprattutto degli ultimi anni, sul tema sono numerosi, pertanto, si ritiene utile in questa sede segnalare un contributo recente che, oltre ad una lettura critica del fenomeno, offre anche una *pars costruens* in termini di risoluzione del problema. Cfr.: A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. il problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, Torino, 2021.

Il Governo italiano rispose solertemente alle imposizioni dettate dalla Corte europea ed emanò una serie di interventi normativi immediatamente etichettati come provvedimenti “svuota carceri”<sup>40</sup>.

Tra questi provvedimenti il DL del 23 dicembre n. 146 recante “Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”, convertito, con modificazioni, dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10, introduce, all’art. 7, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, presentato come «uno dei punti qualificanti della proposta riformatrice»<sup>41</sup>.

A nulla valsero gli ultimi tentativi apprestati dal Parlamento agli inizi della XVII legislatura come il DDL n. 383 (Barani)<sup>42</sup>, presentato il 4 aprile 2013, o il DDL n. 1002 (Marino e altri)<sup>43</sup>, comunicato alla Presidenza il 6 agosto dello stesso anno, che rimasero incompiuti. Ad inizio 2013, inoltre, l’associazione Antigone aveva presentato alla Corte di Cassazione tre proposte di legge di iniziativa popolare, tra le quali ne compariva una che disciplinava l’introduzione del Garante nazionale delle persone private della libertà personale, ma anche queste rimasero solo su carta<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Trattasi del DL n. 78 del 1° luglio 2013 intitolato “Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena” e convertito nella legge n. 94 del 9 agosto 2013; del DL n. 146 del 23 dicembre 2013 intitolato “Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”, convertito nella legge n. 10 del 21 febbraio 2014 e, da ultimo, del DL n. 92 del 26 giugno 2014, rubricato “Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell’art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all’ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all’ordinamento penitenziario, anche minorile”, convertito nella legge n. 117 dell’11 agosto 2014. I provvedimenti in questione miravano a rispondere alle esortazioni rivolte dalla Corte al nostro Paese, in primo luogo, prevedendo l’introduzione di rimedi giurisdizionali, preventivi e compensativi, che il detenuto potesse utilizzare sia nei casi di lesione dei suoi diritti, sia, con riferimento alla tutela risarcitoria, nei casi di lesione avvenuta; in secondo luogo, apprestando un sistema di strumenti deflativi volti a garantire una rapida e cospicua riduzione della popolazione ristretta all’interno degli istituti penitenziari.

<sup>41</sup> Così la *Relazione* al DDL di conversione del DL 23.12.2013 n. 146, in Camera dei Deputati, XVII legisl., *Disegni di legge e relazioni - Documenti*, stampato n. 1921, p. 16.

<sup>42</sup> Cfr.: [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/699448/index.html?part=ddlpres\\_ddlpres1-articolato\\_articolato1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/699448/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>43</sup> Disegno di legge dei senatori Marino, Astorre, Bertuzzi, Chiti, Di Giorgi, Favero, Elena Ferrara, Rita Ghedini, Giacobbe, Guerrieri Paleotti, Micheloni, Mirabelli, Pagliari, Pezzopane, Gianluca Rossi, Valentini e Villari.

Cfr.: [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/721833/index.html?part=ddlpres\\_ddlpres1-articolato\\_articolato1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/721833/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>44</sup> Le tre proposte di legge di iniziativa popolare, oltre l’istituzione del Garante nazionale delle persone private della libertà, prevedevano anche l’introduzione del reato di tortura nel codice penale, l’abrogazione di alcuni reati, come ad esempio, il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e la modifica della normativa in materia di sostanze stupefacenti. Il testo delle proposte di legge è reperibile al seguente link: [http://www.ristretti.it/commenti/2013/gennaio/pdf8/ddl\\_iniziativa\\_popolare.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2013/gennaio/pdf8/ddl_iniziativa_popolare.pdf) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

Con tutto ciò, alla fine la strada intrapresa fu, invece, quella – sicuramente più semplice – della decretazione d’urgenza, confermando in questo modo una tendenza tanto pericolosa quanto diffusa e consolidata nel nostro ordinamento<sup>45</sup>.

Ai fini della presente ricostruzione, un elemento che non è da trascurare è che lo Stato italiano aveva ratificato l’OPCAT nel mese di novembre del 2012, assumendosi l’impegno di istituire un NPM ancora prima della condanna della CEDU e della successiva messa in atto dei provvedimenti diretti all’adempimento delle indicazioni in essa contenute. Tuttavia, i DDL presentati al Senato nei primi mesi della XVII legislatura volti all’inserimento della figura di garanzia nazionale si incagliarono nel corso dell’esame delle Commissioni parlamentari e, pertanto, la soluzione preferita, in quanto anche più spedita, del ricorso alla decretazione d’urgenza prevalse.

Come anticipato, Sabine Carl, nel suo studio sugli Ombudsman specializzati in ambito penitenziario, analizzando le ragioni che si celano dietro l’introduzione di queste figure in Irlanda, Regno Unito, Germania (nello specifico, il *Justizvollzugsbeauftragter* della regione della Renania Settentrionale-Vestfalia), in Canada e in alcuni Stati federali degli Stati Uniti rinviene la presenza di quelli che definisce degli eventi “catalizzatori dell’introduzione” di tali figure all’interno degli ordinamenti e scrive: «the most common reasons leading to the introduction of prison ombudsmen are riots, tensions and deaths in prison»<sup>46</sup> e, ancora, «prison ombudsmen are only introduced during times of acute pressure on the host penal system»<sup>47</sup>. Sul punto si ritiene che la lettura offerta dall’Autrice si presti ad essere estesa anche al caso italiano in cui, sebbene non si siano verificate rivolte o morti all’interno degli istituti penitenziari, senza dubbio la condanna da parte della CEDU ha rappresentato un fatto grave che ha impattato fortemente sul sistema penitenziario interno e ha dato un’importante scossa al percorso analizzato in questa sede portandolo, finalmente, al compimento.

La nascita dell’istituzione di garanzia nazionale avviene infatti in un momento in cui il sistema penitenziario italiano stava attraversando una fase critica di emergenza, tant’è che molti Autori inizialmente dubitavano della reale capacità operativa della figura: alcuni avevano il fondato timore che si trattasse di una misura simbolica<sup>48</sup> o addirittura di una

---

<sup>45</sup> *Ex multis*, si vedano: A. SIMONCINI, *L’emergenza infinita: la decretazione d’urgenza in Italia*, EUM - Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006 e R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 1, pp. 59-74.

<sup>46</sup> S. CARL, op. cit., 2013, p. 367.

<sup>47</sup> S. CARL, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2014, p. 201.

<sup>48</sup> Cfr. L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 283.

“*authority* di cartapesta”<sup>49</sup>; altri esprimevano preoccupazioni in merito alla «resistenza di tipo culturale da parte dei “referenti classici” dell’amministrazione penitenziaria»<sup>50</sup> nei suoi confronti.

### **2.1. L’art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 e la successiva conversione in legge: nomina, poteri e doveri del GNPL**

Il DL del 23 dicembre 2013 n. 146 è stato convertito, con alcune sensibili modificazioni, dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10<sup>51</sup> e anche l’art. 7, che ora si passerà in esame nella sua versione in vigore a seguito della conversione<sup>52</sup>, ha subito due modifiche, a parere di alcuni, non particolarmente incisive<sup>53</sup>.

In primo luogo, il comma 1 dell’art. 7<sup>54</sup> stabiliva che la denominazione dell’organo fosse “Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà”, in questo modo allargando le maglie della sua competenza non solo al settore penitenziario, ma a tutte le forme di privazione della libertà personale e prediligendo un «concetto “sostanziale” e non “formale” di detenzione»<sup>55</sup>. Tale organo, sempre ai sensi dell’art. 7.1, è istituito presso il Ministero della Giustizia e, secondo quanto disposto dal secondo comma dello stesso articolo<sup>56</sup>, è di tipo collegiale, essendo composto da tre membri, di cui uno Presidente, il cui mandato dura cinque anni non prorogabili. L’art. 7.2 individua requisiti e procedura di nomina dei componenti del collegio, stabilendo che questi “sono scelti tra persone, non

---

<sup>49</sup> Cfr. M. CERESA GASTALDO, *Art. 7, Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *La Legislazione Penale*, 2014, n. 4, pp. 412-423.

<sup>50</sup> D. CHINNICI, “*Appunti*” *sul Garante dei diritti delle persone in vinculis “Disappunti”... quando la funzione non è una “pura formalità”*, in *Archivio Penale*, 2014, n. 3, p. 3.

<sup>51</sup> Si veda per una disamina esaustiva dell’intero intervento normativo: F. FIORENTIN, *Decreto svuotacarceri (d.l. 23 dicembre 2013, n. 146)*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

<sup>52</sup> Gli emendamenti successivi alla conversione del 2014 saranno trattati all’interno di questo capitolo in § 2.2 e § 2.3. Per un compendioso commento all’art. 7 del DL del 23 dicembre 2013 n. 146 convertito dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10, si veda: C. FIORIO, *Art. 7 d.l. 23 dicembre 2013 n. 146 conv. l. 21 febbraio 2014 n. 10 Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, V ed., Wolters Kluwer Cedam, Assago, 2015, pp. 1231-1236.

<sup>53</sup> Massimo Ceresa Gastaldo scrive di un «*lifting* operato in sede di conversione del decreto». Così M. CERESA GASTALDO, *op. cit.*, p. 420.

<sup>54</sup> Il testo dell’art. 7.1 a seguito della legge di conversione del 2014 era il seguente: “È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale»”.

<sup>55</sup> L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), *op. cit.*, p. 287.

<sup>56</sup> Il testo dell’art. 7.2 ancora oggi in vigore è il seguente: “Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari”.

dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani” e sono “nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari”. È proprio in sede di conversione che si decise di modificare le regole relative alla nomina dei componenti del Garante nazionale (d’ora in poi GNPL), sostituendo la nomina tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, inizialmente prevista nel testo del DL, con la nomina tramite decreto del Presidente della Repubblica. La scelta operata muoveva dall’esigenza di «evitare una troppo stretta correlazione tra potere esecutivo e figura di garanzia»<sup>57</sup>: tale “correzione” non ha però impedito la nascita della convinzione, confluita in una dottrina maggioritaria<sup>58</sup>, per cui il GNPL sia un Ombudsman di tipo esecutivo.

Giovanna Di Rosa a tal proposito osserva come «l’insieme delle regole sembra [...] agganciare in concreto la selezione al gradimento politico e non rende comunque neutra la figura»<sup>59</sup>. Desi e Bertaccini ancora più perentoriamente asseriscono:

Nonostante le correzioni apportate alla prima versione, è fuori discussione che nella disciplina legislativa vigente l’organo di provenienza della nomina sia di natura esecutiva e non legislativa, e ciò porta ad affermare che si tratta di espressione delle logiche dell’indirizzo politico ed estranea alle prerogative della rappresentanza popolare e del confronto parlamentare. Risulta quindi evidente che l’indicazione dei componenti dell’organismo di garanzia da parte dei vertici politici del potere esecutivo non ne assicura l’indipendenza istituzionale.<sup>60</sup>

I profili critici sollevati in dottrina con riferimento alle modalità di nomina del GNPL si reggono essenzialmente su una argomentazione di tipo comparativo. Molti Autori<sup>61</sup> hanno infatti rilevato come la nomina dei componenti del GNPL potesse essere pensata sulla

---

<sup>57</sup> L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 286.

<sup>58</sup> Si vedano: M. CERESA GASTALDO, op. cit., p. 421; G. DI ROSA, *Il garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in C. CONTI, A. MARANDOLA, G. VARRASO (a cura di), *Le nuove norme sulla giustizia penale*, Cedam, Padova, 2014, pp. 131-133; A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 157; L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 286; A. DIDI, *La verifica ab externo: il garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, in A. DIDI, R. M. GERACI (a cura di), *Misure cautelari ad personam in un triennio di riforme*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 185, 190-191; D. BRUNO, D. BERTACCINI, *I Garanti (dalla parte) dei detenuti*, Bologna, Bononia University Press, 2018, pp. 112-113.

<sup>59</sup> G. DI ROSA, *Il garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in C. CONTI, A. MARANDOLA, G. VARRASO (a cura di), op. cit., p. 131.

<sup>60</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 112.

<sup>61</sup> Si veda, *ex multis*, L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 286.

falsariga di quelle previste per altre Autorità di garanzia non giurisdizionali esistenti nel nostro ordinamento come il Garante della protezione dei dati personali e il Garante nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza, i cui procedimenti di nomina prevedono un elevato grado di coinvolgimento del Parlamento<sup>62</sup>. Ancora, alcuni<sup>63</sup> hanno rilevato il caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in cui, sebbene i componenti siano nominati con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (come avviene per il GNPL), le competenti commissioni parlamentari esprimono un parere vincolante sulle designazioni effettuate dal Governo e possono anche procedere all'audizione delle persone designate<sup>64</sup>.

Al fine di mitigare eventuali commistioni tra l'organismo di garanzia e il potere esecutivo, in sede di conversione, anche il terzo comma dell'art. 7<sup>65</sup> fu modificato aggiungendo l'inciso che stabilisce che i componenti del GNPL "non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici". Oltre alle cause di ineleggibilità, la prima versione dell'art. 7.3 stabiliva le cause di incompatibilità e la gratuità della carica, fermo restando il diritto al rimborso spese, in particolare per le trasferte sul territorio nazionale<sup>66</sup>.

La procedura di nomina non rappresenta tuttavia l'unico tratto della figura che ha fatto riflettere dottrina e organi internazionali<sup>67</sup> circa la possibile compromissione dell'autonomia

---

<sup>62</sup> Il Garante della protezione dei dati personali è composto da quattro membri che, in base a quanto stabilito dall'art. 153 del d.lgs. del 30 giugno 2003 n. 196, sono scelti da ciascun ramo del Parlamento. Il Garante nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza è invece un organo monocratico nominato, in virtù dell'art. 2 della legge del 12 luglio 2011 n. 112, con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato.

<sup>63</sup> M. CERESA GASTALDO, op. cit., p. 421.

<sup>64</sup> Cfr. F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 171.

<sup>65</sup> Il testo dell'art. 7.3 a seguito della legge di conversione del 2014 era il seguente: "I componenti del Garante nazionale non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese".

<sup>66</sup> Cfr. L. SCOMPARIN, *Dai garanti "locali" al nuovo Garante nazionale dei diritti delle persone detenute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, n. 3, p. 3.

<sup>67</sup> Si segnala infatti che il SPT nel rapporto pubblicato a seguito della visita in Italia effettuata a settembre 2015 osservava: «The office of the National Authority is within the Ministry of Justice from which it derives the human resources for its operation. The National Authority has recently been given a status of detached (*distaccato*) unity with an autonomous budget. Despite the steps which have been undertaken in order to give the National Authority more autonomy, the SPT is concerned that law N° 10/2014 and other regulations do not clearly provide for sufficient functional, personal and financial independence required for a NPM to be in compliance with OPCAT (Article 18)», e, di conseguenza, raccomandava lo Stato italiano «to ensure that the legal framework provides for the full functional independence of the NPM» e «the clearly defined independence of its personnel». Cfr. SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Italy*, 23 September 2016, pp. 4-5.

e dell'indipendenza del GNPL<sup>68</sup>. Un ulteriore aspetto è rappresentato dal profilo organizzativo dell'Ufficio che, come visto, è previsto che sia istituito presso il Ministero della Giustizia (art. 7.1), ma anche che sia composto da personale messo a disposizione dallo stesso Ministero (art. 7.4). Il GNPL, inoltre, sempre ai sensi dell'art. 7.4, si avvale delle strutture e delle risorse del dicastero di Giustizia.

Come osserva Angela Della Bella: «la scelta di incardinare l'ufficio del Garante all'interno del Ministero solleva qualche perplessità, per il rischio che una tale collocazione possa incidere sul carattere di terzietà che dovrebbe essere l'attributo essenziale di questo organo»<sup>69</sup>. Desi e Bertaccini, invece, esprimono delle preoccupazioni dirette nei confronti del personale dell'Ufficio:

Si tratta in ogni caso di personale che ha superato una selezione pubblica per altro incarico, in particolare per far parte di un'amministrazione che è oggetto dell'attività di controllo in capo all'istituzione di temporanea assegnazione, e che resta legato da tale incardinamento, in ragione del possibile rientro nei ruoli dell'amministrazione di appartenenza al cambiare dei componenti del Garante.<sup>70</sup>

Ad ogni modo, si consideri anche l'esistenza di una dottrina minoritaria più recente che ravvisa come l'iniziale perplessità in merito all'indipendenza del Garante nazionale dal Ministero della Giustizia si fosse «successivamente dissipata grazie alla progressiva intensa azione del GNPL sia dal punto di vista operativo dell'attività di visita sia dall'angolo visuale del confronto con gli organi di controllo internazionali»<sup>71</sup>. Alessandro Albano, sul punto, cita a sostegno della sua tesi anche una giurisprudenza di merito che sul GNPL si esprime delineando un organo «con prerogative, guarentigie, dotazioni, indennità e garanzie di indipendenza particolarmente elevate e pregnanti, fra le quali è significativo ricordare la nomina con Decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri: uno dei più alti livelli di garanzia per una nomina pubblica non elettiva»<sup>72</sup>. L'opinione in merito al procedimento di nomina del GNPL della magistratura di sorveglianza si pone in effetti in netto contrasto con quanto rilevato sul tema da autorevole

---

<sup>68</sup> Di recente ha esplorato i legami tra l'indipendenza del GNPL e le norme sulla composizione dell'organo, sulla procedura di nomina, sulla durata del mandato, sulle incompatibilità e sulle retribuzioni dei titolari Francesco Picozzi. Cfr. F. PICOZZI, *Alcune considerazioni sull'indipendenza del Garante nazionale delle persone private della libertà*, in *Queste Istituzioni*, 2023, n. 1, pp. 48-63.

<sup>69</sup> A. DELLA BELLA, op. cit., p. 157.

<sup>70</sup> D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 113.

<sup>71</sup> A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 11, p. 1300.

<sup>72</sup> Così la sentenza del 20 aprile 2018 del Tribunale di Sorveglianza di Roma, n. 2017/4774. Cfr. *ibidem*.

dottrina e il dibattito, che si ritiene meritevole di un aggiornamento, non può esimersi dal prenderla in considerazione.

Partendo dalla puntuale osservazione di Albano, secondo cui «la nomina Presidenziale e l'obbligo di relazionare annualmente al Parlamento rispetto a esiti e prospettive della propria attività completano un quadro in cui è ormai chiaro come l'essere istituito "presso" il Ministero della Giustizia non implichi una stravagante "internità" del controllante rispetto a uno dei controllati»<sup>73</sup>, si tenterà di allargare lo spazio della riflessione prendendo in considerazione due variabili che possono incidere sull'effettiva indipendenza del GNPL: la nomina dei membri del Collegio e l'attività di rendicontazione dell'organo.

Con riferimento alla procedura di nomina si ritiene che il parere delle Commissioni parlamentari, espressione di un compendiato coinvolgimento del Parlamento, benché non esplicitamente, sia, in un certo qual modo, vincolante. A riprova di ciò, il fatto che nel 2016 la II Commissione permanente Giustizia espresse un parere contrario in merito alla candidatura di un membro del GNPL che poi in effetti non fu incaricato<sup>74</sup>. Con riferimento, invece, all'attività di rendicontazione, come osservato anche da Albano, rileva senza dubbio l'elemento della presentazione della relazione annuale delle attività al Parlamento (art. 7, comma 5, lett. g) che denota quale sia l'organo a cui realmente il GNPL debba rendere conto. Si ricorda che la relazione sulle attività, infatti, che secondariamente andrà trasmessa anche ai Ministeri della Giustizia e dell'Interno, è del tutto estranea alle logiche proprie degli organi consultivi di Governo ed è pura espressione di *accountability*.

Infine, si è d'accordo con l'osservazione secondo cui il GNPL negli ultimi anni ha dimostrato "con i fatti" un elevato grado di indipendenza nei confronti delle P.A. oggetto del suo controllo<sup>75</sup>. Se si opta infatti per una valutazione sul rispetto del requisito dell'indipendenza non tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale, come suggeriscono alcuni Autori<sup>76</sup>, il GNPL può ritenersi pienamente conforme a tale requisito. Nonostante ciò, è indubbio che la disciplina in merito alla nomina dei componenti del

---

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Cfr. <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/31314.htm> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>75</sup> Cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 11, p. 1300. Sul punto si rinvia ai documenti presentati dal GNPL al CAT: *The National Guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty, its independence and its operation*, del 14 ottobre 2017 e *The National Guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty-Updated activities* del 24 giugno 2020, entrambi pubblicati sul sito dell'Ufficio dell'Alto Commissario dei diritti umani dell'ONU.

<sup>76</sup> Cfr. L. C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Nijhoff, Leiden, Boston, 2004, p. 401.

Collegio, che dovrebbe prevedere un coinvolgimento maggiore del Parlamento, e la norma relativa al personale dell'Ufficio, che dovrebbe quantomeno essere selezionato attraverso apposito concorso, potrebbero essere soggette a migliorie.

Alla luce di quanto fino a qui esposto, risulta difficile a questo punto classificare il GNPL nella tassonomia degli Ombudsman del settore pubblico esposta nella prima parte della trattazione<sup>77</sup>. Si rende pertanto necessaria, proprio a causa dei caratteri di tale istituzione, la creazione di un nuovo modello, che si ponga in una posizione intermedia tra il modello dell'Ombudsman parlamentare e quello esecutivo: il GNPL, a parere di chi scrive, rappresenta una soluzione ibrida tra i due.

Tornando all'analisi dell'atto istitutivo, di rilievo è senza dubbio il comma 5 dell'art. 7<sup>78</sup> del DL del 23 dicembre 2013 n. 146, così come convertito dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10, che disciplina poteri e compiti del GNPL<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 6., § 6.1., § 6.1.1., § 6.2.

<sup>78</sup> Il testo dell'art. 7.5 a seguito della legge di conversione del 2014 era il seguente: "Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie: a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti; b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive; c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà; d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lett. b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione; e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli artt. 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'art. 14 t.u. di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'art. 6, c. 3-bis, primo periodo, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale; f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'art. 35 l. 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni; g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia".

<sup>79</sup> Per approfondimenti e commenti in merito a poteri e compiti del GNPL si rinvia a: L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 287 ss. e 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*, 2016, n. 3, *Focus Human Rights*, p. 12 ss.

Primo compito del GNPL, ai sensi dell'art. 7.5, è quello di “promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie”. Si noti che la norma, oltre a prevedere tale dovere/potere di coordinamento in capo al GNPL, attua contestualmente un importante riconoscimento dei garanti territoriali *et similia* specializzati. L'articolo continua poi elencando gli altri poteri del GNPL, stabilendo che questo sia preposto a vigilare affinché la custodia dei soggetti sottoposti a qualsiasi forma di privazione della libertà sia attuata in conformità alle norme e ai principi dell'ordinamento interno, nonché alle convenzioni internazionali sui diritti umani che sono state ratificate in Italia (art. 7.5 lett. a). Tale attività di vigilanza si esplica in primo luogo attraverso le visite, che avvengono senza necessità di autorizzazione, nei luoghi in cui vi sono persone private della libertà personale a seguito dell'esecuzione di un titolo pubblico. Tali luoghi, elencati nell'art. 7.5 lett. b, sono: “gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria”. Il GNPL poi, “previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso”, può visitare “le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive” (art. 7.5 lett. b). Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 7.5 lett. e, il GNPL, attraverso lo strumento della visita, esercitato “senza restrizione alcuna in qualunque locale”, verifica il rispetto degli adempimenti connessi a specifici diritti<sup>80</sup> delle persone straniere trattenute nei Centri di identificazione e di espulsione (CIE)<sup>81</sup>, rinominati nel 2017 Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR)<sup>82</sup>.

Oltre al potere di visita, è previsto anche il libero accesso ai documenti. Il GNPL, ai sensi dell'art. 7.5 lett. c, infatti: “prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e

---

<sup>80</sup> Il riferimento è agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al DPR del 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni e, quindi, al diritto all'assistenza difensiva e sanitaria, alla libertà di colloquio, di socializzazione, di corrispondenza e di culto.

<sup>81</sup> Si segnala il recepimento di tale previsione anche all'interno dell'art. 6 del Regolamento dei CIE del 2014 che nell'elenco dei soggetti che potevano “accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura” inseriva il GNPL.

<sup>82</sup> Ex art. 19.1 del d.l. 17 febbraio 2017 n. 13.

comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà” e, ai sensi dell’art. 7.5 lett. d: “richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lett. b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l’amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l’emissione di un ordine di esibizione”. In merito a quest’ultimo punto, come rileva Scomparin: «il legislatore pare individuare anche una specifica forma di rimedio giurisdizionale nel caso di rifiuto o silenzio da parte dell’amministrazione», rimedio senza dubbio incisivo e utile ai fini di un accesso ai documenti che sia davvero “libero”. All’interno di tale disposizione normativa, sempre Scomparin individua una «specifica apparente irragionevolezza»<sup>83</sup>, dal momento che il riferimento ai soli luoghi elencati alla lett. b comporta l’esclusione di quelli di cui alla lett. e, e quindi i CIE, oggi denominati CPR.

Infine, l’art. 7.5 lett. f stabilisce che nei casi in cui il GNPL accerti violazioni alle norme dell’ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ex art. 35 o.p.<sup>84</sup> “formula specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata” e prosegue prevedendo che “l’amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni”. La norma, in questo modo, configura il potere persuasivo tipico dell’Ombudsman, non prevedendo però alcun tipo di potere sanzionatorio “morbido”, che comprende quell’insieme di conseguenze negative in cui incorre la P.A. in caso di inosservanza delle richieste contenute all’interno delle raccomandazioni.

Esaurita la disamina della norma istitutiva del GNPL, anche alla luce dello studio delle normative degli Ombudsman con competenza penitenziaria/privativa della libertà negli altri Paesi europei contenuto nel precedente capitolo, è indubbio come in questa si possano ravvisare non pochi profili di perfettibilità – come peraltro osservato anche nel 2015 dal SPT – insieme a delle significative lacune<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 290.

<sup>84</sup> Trattasi dell’istituto, previsto all’interno del ordinamento penitenziario italiano, del cosiddetto “reclamo generico” a disposizione dei detenuti e degli internati. L’art. 35 o.p. stabilisce che: “I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa: 1) al direttore dell’istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia; 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all’istituto; 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti; 4) al presidente della giunta regionale; 5) al magistrato di sorveglianza; 6) al Capo dello Stato”.

<sup>85</sup> Si segnala che il SPT nel rapporto pubblicato a seguito della visita in Italia effettuata a settembre 2015 osservava puntualmente le lacune normative contenute nell’art. 7 del DL 23 dicembre 2013 n. 146 e individuate sulla base delle indicazioni contenute nell’OPCAT e nelle Linee guida sui NPMs emanate dall’ONU. Nel testo del rapporto, infatti, si legge: «Moreover, the SPT is concerned that the law does not explicitly provide the NPM with unrestricted access to all facilities, thus, contravening Articles 4 and 20 (c) of the OPCAT which establish the obligation for States parties to allow visits to all places where people are, or may be, deprived of

Al fine di sopperire a tali mancanze, l'istituzione nazionale di garanzia, consapevole della necessità di disporre di poteri aggiuntivi essenziali per il pieno espletamento del suo mandato nonché dell'esigenza di conformarsi agli standard internazionali, emanò nel 2016 un Codice di autoregolamentazione (d'ora in poi CdA)<sup>86</sup>. Nel CdA confluiscono alcune necessarie precisazioni, in merito ad esempio all'indipendenza della figura<sup>87</sup>, e sono delineati alcuni importanti tratti della stessa, tra cui poteri/doveri che non compaiono nel dato normativo, su cui ci si soffermerà brevemente di seguito. Il CdA è citato a più riprese nella risposta che l'Italia inviò alle osservazioni del SPT nel 2016<sup>88</sup>, fatto che, a parere di chi scrive, è indicativo dell'alta considerazione che si ha dello stesso, nonostante sia un atto che non produce effetti sul piano normativo.

### 2.1.1. (segue) Le lacune colmate dal Codice di autoregolamentazione

Il Codice di autoregolamentazione (d'ora in poi CdA), emanato con la delibera del 31 marzo 2016, e recentemente aggiornato con la delibera del 30 marzo 2021, regola le attività dell'Ufficio del GNPL – disciplinandone il funzionamento – e fissa i principi guida della condotta del collegio e dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante nazionale, in conformità ai principi di cui agli artt. 17-23 OPCAT.

---

their liberty. Furthermore, the law does not mention the power of the NPM to have private interviews with persons deprived of liberty and any other relevant person, nor the right to maintain direct contact with the SPT (Article 20). In addition, the law does not mention the NPM power to provide observations on policies and legislations (Article 19 (c) of the OPCAT). Furthermore, neither the law nor other regulations underline the preventive mandate of the National Authority. Finally, the law is silent on prohibition of reprisals, which is a crucial element to ensure that individuals feel safe to approach and communicate with the NPM (Article 21)». Il SPT raccomandava, dunque, all'Italia di garantire «in law and in practice the full mandate of the NPM, in particular its right to conduct private interviews with persons deprived of liberty and to maintain direct contact with the SPT, in order, inter alia, to follow up on compliance with the present recommendations. In line with the principle of cooperation and constructive dialogue and in conformity with the Article 11 (b)(iv), the SPT stands ready to assist Italy in fulfilling its obligations under OPCAT». Cfr. SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Italy*, 23 September 2016, pp. 4-5.

<sup>86</sup> Il primo Codice di autoregolamentazione è stato approvato dal GNPL con la delibera del 31 maggio 2016, aggiornato con le delibere del 6 dicembre 2017, del 29 agosto 2019 e dell'8 gennaio 2021. Con la delibera del 30 marzo 2021 è stato adottato il nuovo CdA.

<sup>87</sup> L'art. 3 della prima versione del CdA, infatti, stabiliva che il Garante nazionale esercita liberamente il proprio mandato svolgendo in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza i compiti istituzionali a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

<sup>88</sup> Cfr. *Passim*, in *Visit to Italy undertaken from 16 to 22 September 2015: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee. Addendum. Replies of Italy (CAT/OP/ITA/1/Add.1)*, 2 November 2016.

Il CdA<sup>89</sup> si presenta come una risposta esauriente alle contestazioni sollevate dal SPT nei confronti delle lacune contenute nella norma istitutiva del GNPL.

Di estrema rilevanza è l'art. 3, rubricato "Compiti del Garante", che, oltre a riprendere quanto previsto all'interno dell'art. 7 del DL del 2013, elimina alcune clausole e irragionevolezza contenute al suo interno in merito al libero accesso ai luoghi, ai documenti e alle persone (art. 20 OPCAT). Con riferimento alla possibilità del GNPL di accedere liberamente a tutte le strutture in cui siano presenti persone private della libertà, è l'ultima versione del CdA a raggiungere a pieno tale obiettivo disponendo, ai sensi dell'art. 3.2, che "in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza, il Garante visita i luoghi di cui all'articolo 4 del Protocollo Onu", e quindi tutti i luoghi in cui "persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence" (art. 4 OPCAT); in tal modo rendendo superfluo in quanto non esaustivo l'elenco di luoghi contenuto nell'art. 7. 5 lett. b ed e del DL del 2013. L'art. 3.2 punto b) del CdA, inoltre, estende il libero accesso espressamente anche alle camere di sicurezza delle Forze di polizia, eludendo così l'indicazione normativa secondo cui, al fine di visitare questi spazi, fosse necessario un previo avviso e non dovesse derivare danno per le attività investigative in corso (art. 7.5 lett. b DL del 2013 n. 146).

Con riguardo al libero accesso ai documenti, si è già rilevato come l'art. 7.5 lett. d del DL del 2013, che cita solo le strutture indicate alla lett. b. dell'articolo, di fatto crei un insensato limite escludendo la possibilità per il GNPL di chiedere anche alle amministrazioni responsabili dei CPR le informazioni e i documenti necessari ai fini dell'espletamento del suo mandato. Si ravvisa, anche in questo caso, come la prima versione del CdA non intervenisse sul punto, mentre l'ultima versione, prevedendo all'art. 3.4 che tale potere possa essere esercitato nei confronti delle "amministrazioni responsabili", lo estende a tutte le amministrazioni dei luoghi su cui il GNPL esercita la sua azione di monitoraggio. Resta fermo che il rimedio giurisdizionale dinnanzi al magistrato di sorveglianza nei casi di inadempimento delle P.A. è esperibile solo nei casi di competenza del magistrato di sorveglianza, la cui giurisdizione non si estende ai CPR.

Con riferimento, invece, al libero accesso alle persone e cioè alla facoltà di avere colloqui con le persone private della libertà e con chiunque si ritenga opportuno conferire, la norma

---

<sup>89</sup> La prima versione del CdA contava di nove articoli, nell'ultima versione gli articoli sono undici: le integrazioni più rilevanti riguardano l'estensione dell'elenco dei compiti del GNPL contenuti nell'art. 3, e l'introduzione di un nuovo articolo che disciplina i "Doveri del Garante" (art. 4).

tace, creando un significativo vuoto colmato già nella prima versione del CdA dall'art. 3.2 che prevedeva come il GNPL “in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza, [...] svolge colloqui visivi riservati con le persone in essi ospitate, senza testimoni, nonché con ogni altra persona che possa fornire elementi utili all'esercizio della propria funzione preventiva”<sup>90</sup>.

Come si aveva già avuto modo di rilevare, l'art. 7.5 lett. f del DL del 2013 disciplina il potere raccomandatorio del GNPL senza però prevedere alcun tipo di potere sanzionatorio “morbido” esercitabile nei confronti delle P.A. in caso di inosservanza delle richieste contenute all'interno delle raccomandazioni. Il CdA del 2016 interviene sul punto agli artt. 3.2 punto g) e punto j) disponendo che, alla scadenza del termine di trenta giorni, “i rilievi, le raccomandazioni e le risposte dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, e all'occorrenza, possono essere trasmessi al Sottocomitato sulla Prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo ONU” e, nel caso di cui al punto j), anche al FRONTEX e alla FRA. L'art. 3.2 punto j), infatti, estende il mandato del GNPL attribuendogli una competenza aggiuntiva – non prevista dalla legge istitutiva – e stabilisce che il GNPL: “monitora le modalità con le quali avvengono i rimpatri forzati e l'allontanamento per via aerea o navale di cittadini di paesi terzi di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6, secondo le relative procedure previste in sede FRONTEX e FRA”<sup>91</sup>. Sul punto si segnala che il CdA del 2021 interviene in parte sfumando tale potere di pubblicizzazione e stabilendo all'art. 3.9 che il GNPL: “redige Rapporti relativi alle visite effettuate che vengono trasmessi alle Amministrazioni e, resi pubblici, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, soltanto al termine di un periodo di ‘embargo’ durante il quale le amministrazioni sono chiamate a formulare le loro osservazioni, che sono pubblicate unitamente al Rapporto. I Rapporti sono inviati, qualora il Garante ne avverta l'opportunità, anche agli Organi

---

<sup>90</sup> Tale previsione è confluita, pressoché inalterata, nell'art. 3.2 del CdA del 2021.

<sup>91</sup> Il GNPL è stato infatti designato come organo di monitoraggio di tali rimpatri (ex art. 8.6 della Direttiva europea 115/2008/CE), così superando la procedura d'infrazione che era stata aperta nei confronti dell'Italia a causa della mancata designazione di tale organo. La previsione contenuta nell'art. 3.2 punto j) del CdA del 2016 è confluita nell'art. 3.7 del CdA del 2021 che ha aggiunto la possibilità che le attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato possano essere svolte, previa delibera presidenziale del GNPL, oltre che dai componenti, anche da soggetti appartenenti alla rete nazionale di monitoraggio. Per approfondimenti sul punto, si veda: F. FIORENTIN, F. SIRACUSANO (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 1407 ss. Sul progetto FAMI “Realizzazione di un monitoraggio dei rimpatri forzati” (2017-2020) e sul coordinamento tra GNPL e Garanti territoriali ai fini del monitoraggio, si veda, invece: E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, p. 65 ss.

sovrnazionali che sovrintendono agli adempimenti di cui alle attività del Garante”. Sul punto si rileva la predilezione di un approccio maggiormente diplomatico rispetto a quello adottato in precedenza; il riferimento al periodo di “embargo” precedente alla pubblicazione richiama in parte il *modus operandi* degli organi internazionali anche se il potere del GNPL di pubblicizzazione delle informazioni, a differenza del CPT, non è vincolato al parere positivo dell’amministrazione interessata.

Rilevante, sempre all’interno della prima versione del CdA, è il terzo comma dell’art. 3, che stabilisce: “Ove nel corso di una visita ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell’articolo 3 della CEDU [...], il Garante informa tempestivamente l’autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all’autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza”<sup>92</sup>. Tale previsione fa insorgere in capo al GNPL l’obbligo di informare tempestivamente l’autorità giudiziaria nei casi in cui ravvisi l’esistenza di ipotesi di reato di tortura<sup>93</sup> e maltrattamenti nei confronti delle persone private della libertà. L’art. 4.1 del CdA estende tale obbligo a tutte “le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali”<sup>94</sup>. Tale dovere, sebbene non rientri tra le “core competencies” degli NPMs, in quanto non espressamente menzionato all’interno dell’OPCAT, è centrale, come visto anche in altre parti della trattazione, ai fini dell’espletamento della funzione reattiva degli organi

---

<sup>92</sup> Tale previsione è confluita, pressoché inalterata, nell’art. 4.2 del CdA del 2021.

<sup>93</sup> Si segnala che nel nostro ordinamento il reato di tortura è stato inserito solo recentemente; più nello specifico, con la legge del 14 luglio 2017 n. 110 sono stati introdotti nel codice penale gli artt. 613 *bis* (tortura) e 613 *ter* (istigazione alla tortura). Il testo dell’art. 613 *bis* c.p. ad oggi in vigore è il seguente: “Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni. Il comma precedente non si applica nel caso di sofferenze risultanti unicamente dall’esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti. Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà. Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell’ergastolo”. Il testo dell’art. 613 *ter* ad oggi in vigore, invece, è il seguente: “Il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio il quale, nell’esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l’istigazione non è accolta ovvero se l’istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni”.

<sup>94</sup> Tale previsione è confluita, pressoché inalterata, nell’art. 5.1 punto e) del CdA del 2021.

non giurisdizionali preposti alla tutela dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>95</sup>.

Scomparin, commentando la legge istitutiva, sul punto osserva:

Nonostante non sia espressamente previsto, è poi evidente che laddove nell'ambito della propria attività il Garante abbia notizia di violazioni talmente gravi da costituire reato, lo stesso – in qualità di pubblico ufficiale – resta comunque titolare degli obblighi di denuncia all'autorità giudiziaria sanzionati dagli artt. 361 e ss. c.p. ai quali dovrà dunque ottemperare anche in vista del raggiungimento dei propri specifici obiettivi istituzionali.<sup>96</sup>

Con l'art. 4.1, dunque, il CdA non ha fatto altro che prevedere espressamente un potere/dovere del GNPL che, fino a quel momento, poteva ritenersi implicito.

Altro importante potere che la legge istitutiva non menziona è quello previsto dall'art. 19.c OPCAT che prevede la possibilità del NPM di fornire osservazioni su politiche e legislazioni nelle materie di competenza. Sopperisce a tale mancanza l'art. 3.3. punto c), contenuto nell'ultima versione del CdA che stabilisce come il GNPL possa “formulare pareri sulla legislazione di natura primaria e secondaria vigente o in fase di elaborazione e approvazione che incida sulla libertà personale, fondandoli sugli esiti della propria attività di osservazione e sui principi e sugli *standard* nazionali e internazionali in materia di diritti umani”.

Oltre ai compiti elencati nell'art. 3 del CdA, il GNPL porta avanti delle importanti campagne di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica, anche attraverso la pubblicazione di volumi monografici<sup>97</sup> sui temi di sua spettanza: tra le molte iniziative, rileva segnalare quella relativa ai bollettini di aggiornamento in merito alla gestione della situazione emergenziale da Covid-19 nei luoghi di privazione della libertà in cui «ai dati sulle persone contagiate e decedute si sono aggiunti approfondimenti relativi sia alle misure adottate per far fronte all'emergenza sia al lavoro di confronto del Garante nazionale con i Garanti delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni»<sup>98</sup>. Tale opera

---

<sup>95</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 2.

<sup>96</sup> L. SCOMPARIN, *Il garante nazionale*, in F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN (a cura di), op. cit., p. 291.

<sup>97</sup> Cfr.: [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub\\_rel\\_par/](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub_rel_par/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>98</sup> C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 07.07.2020, n. 4, p. 18. Si veda anche: G. MENTASTI, *Migranti e detenzione amministrativa in tempo di Covid-19: i bollettini del garante dei detenuti pubblicati durante l'epidemia*, in *Sistema Penale*, 23.06.2020. Per prendere visione dei bollettini si rimanda al sito istituzionale del GNPL nella sezione “Il Punto del Garante” che, a partire da febbraio 2022, si è convertito in una newsletter aperta a chiunque voglia iscriversi per restare aggiornato sulle attività del GNPL e sulle notizie che riguardano le persone private della libertà personale. Cfr:

informativa è stata fondamentale ai fini dell'aumento del livello di *accountability* del carcere e di tutti quei luoghi già di per sé chiusi che, a causa dell'emergenza sanitaria e dei conseguenti provvedimenti adottati con lo scopo di contenere il contagio<sup>99</sup>, vivevano in quel periodo una situazione di chiusura esacerbata<sup>100</sup>.

Proseguendo nell'analisi, la norma istitutiva tace anche in merito agli obblighi di cooperazione con gli organismi internazionali, come SPT e CPT, che, invece, sono pienamente rispettati dal GNPL. Difatti, già nella prima versione del CdA l'art. 2.2. punto d) stabiliva che il GNPL "si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento delle misure di protezione alla cui definizione perviene anche attraverso scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il Sottocomitato di cui all'articolo 2 del Protocollo ONU e i meccanismi nazionali di protezione istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo ONU"<sup>101</sup>. A riprova di ciò, nell'organigramma dell'Ufficio è stata istituita l'Unità organizzativa Uo7 "Studi, Relazioni nazionali e internazionali" preposta, tra le altre cose, alla cura delle relazioni istituzionali "con gli Organi internazionali di riferimento e con gli altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà" (art. 8.4 CdA 2016 e 2021).

Infine, la legge tace sul divieto di rappresaglia (art. 21.1 OPCAT), cruciale allo scopo di garantire che chiunque si senta sicuro nel rivolgersi e nel comunicare informazioni al NPM. Sul punto è prontamente intervenuto il CdA del 2016, con l'art. 4.2., stabilendo: "Il Garante si adopera attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa. Il Garante si adopera altresì affinché tale individuo o organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio"<sup>102</sup>.

---

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/covid19/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>99</sup> Per approfondimenti in merito ai provvedimenti adottati dall'Amministrazione penitenziaria, si veda: C. AGNELLA, C. DE ROBERTIS, *L'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari: un'analisi dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, in *ANTIGONE, Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2020, n. 2, pp. 168-197.

<sup>100</sup> Per approfondimenti si rinvia al report a cura dell'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino: F. BONETTO, C. DE ROBERTIS, C. DI LUCIANO, *Tutto chiuso: l'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà personale*, 2020.

<sup>101</sup> Tale previsione è confluita, pressoché inalterata, nell'art. 2.1 punto e) del CdA del 2021.

<sup>102</sup> Tale previsione è confluita, pressoché inalterata, nell'art. 5.2 del CdA del 2021.

A più riprese nel CdA si fa riferimento al requisito dell'indipendenza. L'art. 4.1 del CdA del 2021 stabilisce: "Il Garante adempie ai propri compiti di cui all'articolo 3 con indipendenza, imparzialità e professionalità, rispettando i principi guida di cui all'articolo 5". I principi guida di cui all'art. 5 del CdA, che si estendono al Garante, all'Ufficio e a tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborino con il GNPL nelle attività istituzionali, al primo punto prevedono "assoluta indipendenza dei comportamenti nel rispetto dei principi del Protocollo Onu, in particolare dell'articolo 18, e delle norme del Codice etico".

Il codice etico, approvato con la delibera del 13 ottobre 2017<sup>103</sup>, e recentemente aggiornato, insieme al Codice di Autoregolamentazione, con la delibera del 30 marzo 2021, regola minuziosamente, tra le altre cose, le regole di comportamento relative al rispetto dei fondamentali requisiti di indipendenza (art. 6<sup>104</sup>) e di imparzialità (art. 7<sup>105</sup>), ai quali il GNPL, i dipendenti, i collaboratori e i consulenti dell'Ufficio si devono attenere.

---

<sup>103</sup> Aggiornato poi con la delibera del 29 agosto 2019.

<sup>104</sup> Il testo dell'art. 6 del Codice etico del 2021 è il seguente: "1. I destinatari del Codice sono tenuti ad assicurare l'assoluta indipendenza dei comportamenti innanzitutto osservando i principi del Protocollo Onu, in particolare quelli indicati nell'articolo 18. 2. I destinatari del Codice curano altresì di contrastare ogni indebita interferenza nello svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e a quelli ulteriori affidati dalla legge. 3. I destinatari del Codice debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, inclusi quelli connessi all'intento di assecondare pressioni politiche, professionali, sindacali e di superiori gerarchici. 4. Fatti salvi incarichi occasionali di insegnamento, studio e ricerca, la partecipazione a convegni di studio o corsi di perfezionamento da comunicare tempestivamente al Presidente del Garante per le relative autorizzazioni, al personale in servizio è vietato assumere altro impiego o incarico stabile, anche gratuito, nonché esercitare attività professionale, commerciale e imprenditoriale di qualsiasi tipo. 5. Ai destinatari del Codice è fatto divieto di accettare, per sé o per altri, regali, benefici o altre utilità, anche sotto forma di sconti, pure in occasione di viaggi, seminari o convegni, salvo quelli d'uso di modico valore, purché non superiori complessivamente a 150 euro (centocinquanta/euro) nel singolo anno solare e siano corrisposti nell'ambito di ordinarie relazioni di cortesia e consuetudini locali. Non è altresì consentito richiedere o sollecitare regali o qualsiasi altra utilità a titolo di corrispettivo per compiere un atto d'ufficio. 6. Fermo restando il diritto di associazione e di adesione a partiti politici e sindacati, il Garante e il personale dell'Ufficio evitano di partecipare all'attività di associazioni, organizzazioni, partiti e movimenti politici che contrastino con le finalità istituzionali del Garante. I Presidente e i membri del Garante ove accettino una candidatura per elezioni politiche, europee, nazionali, o amministrative restano sospesi dall'incarico e ove eletti cessano dall'incarico. Il componente dell'Ufficio, dopo l'accettazione della candidatura e per tutta la durata della campagna elettorale è posto in aspettativa, così come in caso di elezione. 7. Il dipendente, al momento della cessazione del servizio o dell'incarico, si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lett. 1) della legge 190/2012, che ha introdotto all'art. 53 del d. lgs. 165/2001 il comma 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche Amministrazioni di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri".

<sup>105</sup> Il testo dell'art. 7 del Codice etico del 2021 è il seguente: "1. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti a evitare trattamenti di favore, a respingere pressioni indebite di qualsiasi natura, ad assumere le decisioni nella massima trasparenza, a non creare o fruire di situazioni di privilegio per sé o altri. 2. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti inoltre a non fare promesse, a non assumere impegni o a dare assicurazioni in ordine a questioni che rientrino nelle competenze istituzionali. 3. I Garante e i componenti dell'Ufficio evitano di partecipare attivamente e di assumere incarichi presso associazioni, circoli o altri organismi, ove

Se da una parte è indubbio che le indicazioni contenute nel Codice di autoregolamentazione, e anche nel Codice etico, rimediano ai vuoti e ad alcune (irragionevoli) previsioni contenute nell'art. 7 del DL 23 dicembre 2013 n. 146, così come convertito dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10, è altrettanto certo che tali disposizioni, benchè vincolino i loro destinatari, andrebbero recepite sul piano legislativo.

## **2.2. Dalle interpolazioni immediatamente successive della legge istitutiva all'operatività del GNPL**

Nonostante la legge istitutiva della figura di garanzia non giurisdizionale nazionale a tutela dei diritti delle persone private della libertà risalga al 2013, il GNPL e il suo Ufficio diedero inizio alla loro attività solo nei primi mesi del 2016, e dunque due anni dopo l'istituzione dell'organismo<sup>106</sup>.

Molteplici le variabili che hanno inciso su tale ritardo. Inizialmente, le questioni problematiche principali che impedivano l'effettiva operatività dell'Ufficio erano, in buona sostanza, riconducibili a ragioni di stampo finanziario: una prima criticità era rappresentata dalla gratuità della carica dei membri del collegio e una seconda dall'inesistenza di risorse economiche specificatamente destinate all'Ufficio.

Il terzo comma dell'art. 7 del DL del 2013, così come convertito legge del 21 febbraio 2014 n. 10, infatti, prevedeva che i componenti del GNPL non avessero diritto “ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese”; l'art. 9 del medesimo decreto-legge stabiliva invece la clausola di invarianza finanziaria.

Entrambe le previsioni si ponevano in netto contrasto sia con i Principi di Parigi<sup>107</sup>, sia con le Linee Guida per gli NPMs redatte dal SPT. Queste ultime nello specifico stabilivano, al par. 12: “an NPM should enjoy complete financial and operational autonomy when carrying out its functions under the Optional Protocol”.

---

possano derivarne obblighi, vincoli o aspettative tali da poter pregiudicare l'imparzialità di comportamento nello svolgimento delle attività istituzionali o delle prestazioni lavorative”.

<sup>106</sup> A tal proposito si segnala la campagna dell'associazione Antigone che, alla fine del 2014, chiedeva all'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano di nominare il Garante nazionale dei detenuti. Cfr: <https://www.antigone.it/news/antigone-news/2799-carceri-una-petizione-di-antigone-chiede-al-presidente-della-repubblica-di-nominare-il-garante-nazionale-dei-detenuti> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>107</sup> Nei Principi di Parigi, infatti, si legge: «The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence».

Numerose le perplessità sollevate anche dalla dottrina<sup>108</sup>. Giovanna Di Rosa, a proposito della gratuità della carica, ha osservato che la stessa «circoscrive il numero di soggetti che possono concretamente aspirare all'incarico e l'indipendenza dell'organismo, limitandone la pienezza dei compiti»<sup>109</sup>.

Con la legge di stabilità del 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208), il legislatore provvedeva a sanare tali ostacoli, tramite la modifica della legge istitutiva del GNPL proprio in relazione a questi due profili e, in particolare, modificava il terzo comma dell'art. 7 del DL del 2013<sup>110</sup> che, tutt'oggi, recita: «ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali». Oltre a prevedere la corresponsione in favore dei membri del GNPL di un'indennità forfetaria annua, la stessa legge, introduceva il comma *5bis* all'art. 7, facendo venir meno la clausola di neutralità finanziaria e autorizzando «la spesa di euro 200.000 annui a decorrere dall'anno 2016»<sup>111</sup>.

Altra questione che ha senza dubbio rallentato il processo della «presa di servizio» del GNPL è quella relativa alla struttura e al personale dell'Ufficio che, secondo l'art. 7.4 del DL del 2013, dovevano essere determinati con un Regolamento del Ministero della Giustizia entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. Tale Regolamento fu approvato solo nei primi mesi del 2015 (con il D.M. n. 36 dell'11 marzo), prevedendo, all'art. 3.1, che l'Ufficio del GNPL avesse sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, e all'art. 4.1, che all'Ufficio venissero assegnate venticinque unità di personale del Ministero della Giustizia. Il personale, inoltre, ai sensi dell'art. 7.4 del DL del 2013, doveva essere «scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante». L'art. 4.2 del Regolamento stabilisce che spetti al GNPL provvedere «alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole». Tale personale doveva essere selezionato direttamente dal collegio che,

---

<sup>108</sup> *Ex multis*, si vedano: M. CERESA GASTALDO, op. cit., p. 422 e L. MANCA, op. cit., pp. 22-23.

<sup>109</sup> G. DI ROSA, *Il garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in C. CONTI, A. MARANDOLA, G. VARRASO (a cura di), op. cit., p. 132.

<sup>110</sup> Modificato dall'art. 1, comma 317, lettera a) della legge del 28 dicembre 2015 n. 208.

<sup>111</sup> Modificato dall'art. 1, comma 317, lettera b) della legge del 28 dicembre 2015 n. 208.

però, fu nominato solo nei primi mesi del 2016: il 1° febbraio con decreto del Presidente della Repubblica fu nominato il presidente (Mauro Palma) e un membro del collegio (Emilia Rossi), mentre con successivo decreto, in data 3 marzo 2016 fu nominato l'altro membro (Daniela de Robert).

A partire da quel momento, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà e il suo Ufficio hanno iniziato a svolgere la loro azione di garanzia, effettuando la prima visita *ad hoc* in un istituto penitenziario il 2 aprile 2016<sup>112</sup> e la prima visita regionale nel periodo dal 10 al 15 aprile 2016<sup>113</sup>.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità nei mesi di maggio e giugno del 2016 diramarono delle circolari informative<sup>114</sup> riguardo al GNPL ed entrambe, oltre a comunicare i compiti e i poteri attribuiti alla nuova istituzione, si preoccupavano di specificare che questi ultimi non sono delegabili al personale assegnato al suo Ufficio<sup>115</sup>. La circolare del DAP riportava anche che: «nel corso della visita eventuali petizioni scritte, documenti o altro materiale redatto dai ristretti, pur non essendo soggetti a visto di censura, saranno consegnati al Garante soltanto tramite la consegna al Direttore dell'Istituto». La circolare continuava, poi, stabilendo che le visite presso gli istituti penitenziari effettuate dal GNPL dovessero essere comunicate dai Direttori degli istituti ai Provveditori regionali.

Si segnala, infine, come anche le norme in merito ai componenti del collegio e ai dipendenti dell'Ufficio siano da leggere in combinato disposto con le previsioni contenute all'interno del Codice di Autoregolamentazione (art. 7) e del Codice etico (nello specifico, il titolo II, rubricato "Obblighi di comportamento nell'esecuzione dei compiti istituzionali e delle prestazioni di lavoro"). Molte di queste disposizioni sono state oggetto di

---

<sup>112</sup> Trattasi della visita alla casa di reclusione di Oristano-Massama, «decisa sulla base della segnalazione di alcune criticità». Così in: GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2017*, p. 190.

<sup>113</sup> La prima visita regionale è stata effettuata in Calabria, regione scelta in quanto priva, in quel momento, di una legge istitutiva del Garante regionale e in cui era presente solo un Garante comunale, quello di Reggio Calabria. Cfr. *ibidem*.

<sup>114</sup> Circolare DAP n. 3671-6121/2016 e circolare DGMC n. 24363/2016.

<sup>115</sup> Nella circolare DAP n. 3671-6121/2016 si legge: «Nel rammentare la necessità di verificare l'identità dei componenti della delegazione che accompagna il Garante nel corso di una visita, si rammenta altresì che i poteri attribuiti al collegio del Garante Nazionale (Presidente e Componenti) non sono delegabili al personale assegnato al suo Ufficio, anche se i membri della delegazione potranno certamente avere accesso, insieme a uno dei componenti del collegio, ai luoghi e alla documentazione, nonché presenziare ai colloqui utili allo svolgimento della visita». Nella circolare DGMC n. 24363/2016, invece, si legge: «I poteri attribuiti al Garante Nazionale, Presidente e Componenti, non sono delegabili al personale del suo Ufficio. I membri della delegazione, tuttavia, avranno accesso ai luoghi e alla documentazione, insieme ad uno dei componenti del collegio, e potranno presenziare ai colloqui effettuati durante la visita».

aggiornamento negli anni successivi. Nel 2017, infatti, l'art. 7.5**bis** è stato modificato dall'art. 1, comma 476, lettera b) della l. 27 dicembre 2017, n. 205 che ha aumentato il *budget* assegnato all'Ufficio, prevedendo lo stanziamento di 300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018. L'art. 1, comma 476 della stessa legge ha poi modificato la composizione dell'Ufficio del GNPL prevedendo che i componenti dello stesso siano selezionati non solo dal Dicastero della Giustizia (almeno 20 unità), ma anche dal Ministero dell'Interno (non più di 2 unità) e dagli enti del Servizio sanitario nazionale (non più di tre unità). Il nuovo art. 7.4 del DL n. 146 del 2013, così come modificato nel 2017, prevede inoltre che “il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della Giustizia, il Ministro dell'Interno e il Ministro dell'Economia e delle finanze”. Il nuovo Regolamento, che ha specificato ulteriori aspetti relativi alla composizione e all'organizzazione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale, è stato adottato con il DPCM del 10 aprile 2019 n. 89. Il 30 gennaio 2018 è stato adottato, inoltre, il primo Piano triennale (2018-2020) della prevenzione della corruzione e della trasparenza del GNPL<sup>116</sup>.

### **2.3. Le innovazioni introdotte con il decreto-legge n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020**

Come visto, negli anni successivi all'introduzione dell'organismo nel nostro ordinamento, la disciplina del GNPL ha subito costanti modifiche, prevalentemente al fine di rispondere ad esigenze di carattere organizzativo e operativo e, quindi, molto spesso, finanziario<sup>117</sup>.

Nel 2020, invece, a quattro anni dall'avvio effettivo delle attività dell'Ufficio, il decreto-legge del 21 ottobre 2020 n. 130<sup>118</sup>, convertito con modificazioni dalla legge del 18 dicembre 2020 n. 173, ed efficacemente etichettato da Giulia Mentasti come “l'ennesimo “decreto-

---

<sup>116</sup> Il 27 gennaio 2020 è stato poi adottato il successivo Piano triennale (2020-2022) e il 12 gennaio 2023 è stato approvato il nuovo Piano triennale (2023-2025).

<sup>117</sup> Si distingue dagli altri emendamenti una modifica avvenuta con il DL del 4 ottobre 2018 n. 113 convertito dalla legge del 1° dicembre 2018, n. 132 che ha ulteriormente modificato l'articolo 7 al comma 5 lettera e) prevedendo anche l'accesso ai locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e quindi i luoghi deputati all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

<sup>118</sup> Recante “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”.

immigrazione-sicurezza”<sup>119</sup>, all’art. 13 e ai commi 4 e 5 dell’art. 3, ha introdotto delle modifiche sostanziali all’istituto di garanzia nazionale non giurisdizionale a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>120</sup>.

La prima misura, ex art. 13.1 lett. a), è relativa al cambio di denominazione della figura in questione. Potrebbe sembrar cosa da poco, ma la soppressione delle parole “detenute o” e la definizione del nome in “Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” ha risposto alla necessità, peraltro già espressa dalla stessa Autorità di garanzia<sup>121</sup>, che il nome dell’organo fosse espressione dell’intera area di competenza del GNPL, senza creare indebite distinzioni. Il mandato di garanzia del GNPL, infatti, si estende a tutte le persone private della libertà personale; l’eliminazione del richiamo alle persone detenute nel nome è coerente con l’ambito di intervento del GNPL, meno logica era invece la denominazione originaria che comprendeva sia il riferimento ad una parte (le persone detenute), che al tutto (le persone private della libertà personale), rischiando l’insorgere di legittime confusioni<sup>122</sup>.

Altra importante novità è contenuta nell’art. 13.1 lett. b) che ha cristallizzato sul piano normativo la designazione del GNPL come *National Preventive Mechanism*, sopperendo ad una lacuna contenuta nella legge istitutiva e introducendo all’art. 7 del DL n. 146 del 2013 il comma *1bis*<sup>123</sup>. Oltre a ciò, è evidente la presa di posizione del legislatore che pone fine al lungo e fallimentare percorso interno avviato a seguito dell’invio della nota verbale del 25 aprile 2014 al SPT, in cui la rappresentanza diplomatica italiana aveva indicato come NPM

---

<sup>119</sup> In tal senso si veda: G. MENTASTI, *L’ennesimo “decreto immigrazione-sicurezza” (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema Penale*, 23.10.2020.

<sup>120</sup> Per un commento sulle modifiche introdotte dal DL n. 130 del 2020 con specifico riferimento al GNPL e ai garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale, si veda: D. BERTACCINI, *Modifiche alla disciplina sui garanti dei diritti delle persone private della libertà personale (Artt. 13 e 3, cc. 4 e 5, d.l. 130/2020, conv. con modd. da l. 173/2020)*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali – Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020*, n. 173, Pacini Editore, Pisa, 2021, pp. 223-233.

<sup>121</sup> Nella Relazione al Parlamento del 2018, infatti, si legge: «Bastava dire “private della libertà personale”, categoria che include certamente i detenuti. Quest’ultima formulazione avrebbe poi evitato il frequente ricorso alla sineddoche: infatti, sia nel parlato che per iscritto, anche un po’ per motivi di economia verbale, ci si riferisce troppo spesso alla parte per il tutto e il Garante nazionale di tutti i luoghi e di tutte le situazioni di privazione della libertà diventa, per difetto, il “Garante dei detenuti”». GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2018*, p. 144.

<sup>122</sup> Cfr. *ibidem*. Si veda anche: A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L’esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 11, p. 1300.

<sup>123</sup> Il testo dell’art. 7.1 *bis* è il seguente: “Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell’articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo”.

non solo il GNPL (ai tempi non ancora operativo), ma anche la Rete dei Garanti territoriali che invece, come visto, in quegli anni contava di numerose unità dislocate e in funzione a livello regionale, provinciale e locale, sul territorio nazionale<sup>124</sup>. A partire da quel momento, infatti, soprattutto a seguito dell'avvio delle attività del GNPL nel 2016, si tentarono diverse strade volte ad uniformare gli atti istitutivi dei Garanti territoriali al fine di conformarli ai requisiti contenuti nell'OPCAT e nel CdA del GNPL<sup>125</sup>, ma, come si vedrà più avanti, molti di questi percorsi costituiscono ancora delle questioni aperte, altri invece si sono conclusi senza gli esiti auspicati<sup>126</sup>.

Con il DL n. 130 del 2020, dunque, si supera la precedente impostazione e, designando il solo GNPL come NPM, si riduce conseguentemente il riconoscimento di cui godevano gli organismi di garanzia territoriali sul piano internazionale. In dottrina è stato osservato come tale modifica legislativa possa produrre come conseguenza «l'accentramento e l'autocrazia dell'autorità nazionale a discapito del pluralismo e del radicamento delle autorità territoriali»<sup>127</sup>. Non pare suffragare tale ipotesi un'ulteriore misura introdotta con l'art. 13.1 lett. c) che, inserendo il comma 5.1 all'art. 7 del DL del 2013, introduce la possibilità per il GNPL di delegare ai Garanti territoriali l'esercizio delle sue funzioni in specifici ambiti. Sul punto si segnala che la versione del DL n. 130 del 2020 *ante* conversione prevedeva che tutti i poteri del GNPL stabiliti nell'art. 7.5 del DL n. 146 del 2013, così come convertito dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 10, potessero essere oggetto di delega, con esclusione del punto g) relativo all'obbligo di trasmissione della relazione annuale<sup>128</sup>. Tuttavia, in sede di conversione, l'estensione applicativa della delega di funzioni ha subito una rilevante modifica. L'art. 7.5.1, infatti, ad oggi recita: «Il Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza,

---

<sup>124</sup> La parte di testo più rilevante della nota verbale è la seguente: «The new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by Law n. 10/ 21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional and city levels. Local Guarantors may put forward recommendations to regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to the central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of CAT».

<sup>125</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, op. cit., p. 123 ss.

<sup>126</sup> Cfr. *infra*, in questo capitolo, sezione II, § 2.1.

<sup>127</sup> D. BERTACCINI, *Modifiche alla disciplina sui garanti dei diritti delle persone private della libertà personale (Artt. 13 e 3, cc. 4 e 5, d.l. 130/2020, conv. con modd. da l. 173/2020)*, in op. cit., p. 227.

<sup>128</sup> Il testo dell'art. 13.1 punto c) del DL n. 130/2020 era il seguente: «Il Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per lo svolgimento di specifici compiti nelle materie di cui al comma 5, con esclusione di quella di cui alla lettera g), quando ricorrano particolari circostanze. La delega ha una durata massima di sei mesi».

per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5, quando particolari circostanze lo richiedano. La delega ha una durata massima di sei mesi”.

Pare dunque che il legislatore abbia preferito individuare specifici perimetri di intervento all'interno dei quali la delega potesse essere esercitata. Il *focus* sulle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali è senza dubbio sintomatico delle criticità che, soprattutto nel periodo dell'emergenza sanitaria da Covid-19, momento in cui il DL in questione è stato emanato, sono emerse in questi luoghi. A parere di chi scrive, l'intervento normativo in esame, dunque, si può leggere come un appello che il GNPL, per bocca del legislatore, lancia agli organismi di garanzia territoriali, una richiesta di aiuto e di supporto negli ambiti di azione su cui meno si concentrano le funzioni di garanzia e che, molto spesso, risentono del monopolio dell'ambito penitenziario, area di intervento nei confronti della quale, a causa della sua portata, si spendono maggiori risorse e tempo<sup>129</sup>. Tuttavia, le strutture sanitarie, sociosanitarie, di assistenza, le comunità terapeutiche e di accoglienza per adulti e per minori e i Centri di trattenimento per gli stranieri sono presenti in gran numero sul territorio nazionale e si ritiene che il legislatore, tramite questa delega, abbia dimostrato la consapevolezza dell'impossibilità materiale per il GNPL e per il suo Ufficio di farsi carico di un attento e accurato monitoraggio di tutti i luoghi di privazione della libertà personale presenti in Italia<sup>130</sup>. Con lo strumento della delega di funzioni si decide pertanto di affidarsi all'esperienza maturata dagli organismi di garanzia territoriali, dimostrando, peraltro, un elevato grado di fiducia nei loro confronti dal momento che gli si concede ampi margini sul piano operativo.

A distanza di qualche anno dall'intervento normativo, all'inizio dell'anno 2023, sono stati formalizzati accordi con alcuni Garanti regionali e comunali per procedere alle visite da parte degli organi di garanzia territoriali delegati nell'ambito “migranti”<sup>131</sup>. Le prime deleghe ai Garanti territoriali sono state esercitate nel mese di

---

<sup>129</sup> Per un approfondimento sulle aree di intervento del GNPL, cfr. *infra*, in questo capitolo, sezione I, § 2.4.

<sup>130</sup> Nella Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. 130/2020 si legge, a p. 19: “Quanto alla necessità di intervenire sulla stessa funzionalità del Garante nazionale, va osservato che l'ampiezza delle aree di competenza dell'esercizio del mandato istituzionale e l'articolazione di ognuna di esse nel territorio nazionale comportano, altresì, la necessità che sia data facoltà all'organo di garanzia nazionale di adempiere alle sue funzioni anche attraverso gli organi della rete dei garanti territoriali, investendoli di una delega, comunque specifica, non generalizzata e limitata nel tempo, allo svolgimento di determinati compiti anche oltre le attribuzioni assegnate dai rispettivi atti istitutivi (comma 1, lettera c))”.

<sup>131</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 62. Con riguardo, invece, alla delega in ambito “salute” nel testo della Relazione al Parlamento del 2023 si legge che un'altra «forma di collaborazione è una rete *in fieri* che riguarda le strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali per cui il Garante nazionale ha avviato ad aprile 2022 una ricognizione, preannunciando a tutti i Garanti territoriali la volontà di procedere all'esercizio della delega

febbraio 2023 e si sono concretizzate nelle visite nei CPR di Bari, Brindisi, Torino e Milano e nel Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Crotone. Nel comunicato stampa diramato dal GNPL sul punto si legge come le visite siano state effettuate dal GNPL e “coordinate” dai rispettivi Garanti territoriali dei luoghi visitati<sup>132</sup>. Nello specifico, le visite sono state effettuate da delegazioni composte dai Garanti territoriali, da alcuni membri dell’Ufficio GNPL e dagli esperti del progetto FAMI<sup>133</sup>.

Tornando all’analisi delle innovazioni introdotte dal DL n. 130 del 2020, un’altra misura introdotta dall’art. 13.2 del decreto-legge è la proroga, per un periodo di due anni oltre la scadenza naturale, del Collegio del GNPL in carica, in deroga a quanto previsto dall’articolo 7.2 della legge istitutiva. La fine del mandato del GNPL era infatti vicina (febbraio/marzo 2021) e il legislatore, anche alla luce del periodo emergenziale in corso, ha prediletto la via della proroga del Collegio, senza però modificare la legge istitutiva e, quindi, rendendo ancora più evidente la connotazione eccezionale di tale intervento<sup>134</sup>.

Ulteriori e sostanziali modifiche, con riferimento al settore del trattenimento amministrativo degli stranieri, sono state introdotte poi dai commi 4 e 5 dell’art. 3 del DL n. 130 del 2020. Il comma 4 ha previsto l’inserimento del comma *2bis* all’articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che stabilisce: “lo straniero trattenuto può

---

prevista dalla legge del 2020 in tale area. Considerata la complessità di queste strutture, la loro diffusione capillare su tutto il territorio e il loro complessivo numero, il Garante nazionale ha chiesto di esprimere la disponibilità a effettuare attività di monitoraggio su propria delega, nelle strutture in questione presenti sul territorio di competenza. Per i Garanti che hanno espresso tale volontà di collaborazione, il Garante nazionale ha già avviato specifiche iniziative di formazione, che sono una parte del percorso di implementazione della delega». Cfr. *ibidem*.

<sup>132</sup>Cfr.: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/e46daeda9307a7c56ee0634ec2d065ee.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>133</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023, passim*.

<sup>134</sup> Nella Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. 130/2020 si legge, a p. 19: “La modifica, introduttiva di una deroga ad *hoc*, è fondata su due motivazioni concorrenti: l’una connessa alla natura fondativa del primo insediamento del Garante, l’altra dettata dalla contingenza delle esigenze conseguenti alla pandemia del COVID-19 che ha segnato la prima metà dell’anno in corso. Dall’atto del proprio insediamento, avvenuto nei primi mesi del 2016, il collegio del Garante nazionale è stato impegnato, parallelamente all’ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali, a costituire l’Ufficio dell’organo di vigilanza, ricercando e acquisendo alle proprie dipendenze le risorse umane necessarie e compiendo tutte le attività, anche di ordine materiale, indispensabili al suo funzionamento. Tale rilevante quanto indispensabile impegno ha consentito di acquisire un patrimonio umano e materiale prezioso per lo svolgimento del mandato istituzionale. Inoltre, l’emergenza della pandemia di COVID-19 e le sue note conseguenze sul piano della libera circolazione delle persone nel territorio nazionale, oltre che su quello del mantenimento dell’ordinaria attività lavorativa, non hanno determinato la sospensione dell’attività del Garante nazionale, che ha conservato inalterate le sue funzioni di vigilanza nella situazione eccezionale data e ha acquisito ulteriori competenze operative che pare opportuno valorizzare in un arco temporale più lungo garantito da un tempo contenuto di proroga”.

rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale”. In questo modo è stato introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, un canale di reclamo, sulla falsariga di quello ex art. 35 o.p., esperibile dagli stranieri trattenuti nei CPR, e si è rimediato, in minima parte, ad uno dei numerosi rilievi sollevati dalla CEDU nella sentenza *Khlaifia c. Italia*<sup>135</sup>. La Corte EDU aveva infatti nel 2015 condannato l’Italia sia per la violazione dell’art. 5 CEDU<sup>136</sup> in relazione al diritto alla libertà personale, constatando come il contenimento dei migranti che si consumava nei Centri di primo soccorso o accoglienza (CPSA) fosse privo di una base legale, sia per la violazione dell’art. 13<sup>137</sup> in combinato disposto con l’art. 3 CEDU, poiché ai migranti trattenuti non era stato possibile esperire alcun ricorso in merito alle condizioni di detenzione cui erano stati sottoposti. Sul punto pare utile rilevare come sia stato notato che «il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, nel definire recentemente la procedura di supervisione dell’esecuzione della sentenza *Khlaifia* con un giudizio di sostanziale adeguatezza delle misure ad oggi messe a disposizione dal nostro Paese, non abbia posto l’accento sull’introduzione del reclamo al Garante – pur sottolineando l’importanza di un dialogo continuo con l’Autorità di garanzia – ma abbia fatto riferimento ad istituti che certo non costituiscono una novità nell’ordinamento italiano»<sup>138</sup>. Con la decisione di chiudere la procedura di esecuzione della sentenza *Khlaifia c. Italia*, infatti, il Comitato dei Ministri ha sorprendentemente mostrato di ritenere idonei due rimedi giurisdizionali di carattere generale previsti dall’ordinamento interno e preesistenti alla condanna della Corte: uno in materia di tutela cautelare (ricorso ex art. 700 c.p.c.<sup>139</sup>) e l’altro

---

<sup>135</sup> Per un commento alla sentenza *Khlaifia c. Italia* si veda: A. GILIBERTO, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 23 dicembre 2016. Per considerazioni in merito alla relazione tra la sentenza CEDU e l’istituto del reclamo ai Garanti inserito con il DL n. 130/2020 si vedano, in chiave parzialmente critica, invece: G. MENTASTI, *L’ennesimo “decreto immigrazione-sicurezza” (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema Penale*, 23.10.2020; E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, op. cit., p. 64; B. GIORIS, L. SCOMPARIN, *Il nuovo reclamo alle Autorità garanti per i migranti trattenuti nei CPR: tra timidezze legislative e necessarie prospettive di implementazione, una proposta dal contesto territoriale piemontese*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2021, n. 3, p. 3.

<sup>136</sup> L’art. 5 Cedu stabilisce che: “Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha diritto di indirizzare un ricorso ad un tribunale affinché esso decida, entro brevi termini, sulla legalità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegale”.

<sup>137</sup> L’art. 13 Cedu stabilisce che: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell’esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

<sup>138</sup> Così B. GIORIS, L. SCOMPARIN, op. cit., p. 3.

<sup>139</sup> L’art. 700 c.p.c. sancisce: “Chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d’urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito”.

di risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale (ex art. 2043 c.c.<sup>140</sup>), ritenuti dalla dottrina maggioritaria ineffettivi sotto molteplici profili<sup>141</sup>. Per quanto, dunque, sia apprezzabile l'inserimento della norma che prevede la possibilità per gli stranieri trattenuti nei CPR di rivolgere i reclami ai Garanti di tutti i livelli, persiste all'interno dell'ordinamento giuridico l'assenza di un sistema di tutele giurisdizionali effettive esperibili dalle persone sottoposte alla misura del trattenimento amministrativo, o più in generale in tutti quei casi di privazione della libertà personale *extra ordinem* che, prima di ogni altra cosa, difettano di un rimedio generale e tempestivo di *habeas corpus*<sup>142</sup>.

Sempre con riferimento all'ambito del trattenimento amministrativo degli stranieri, il comma 5 dell'art. 3 del DL n. 130/2020 interviene ancora sulla legge istitutiva del GNPL inserendo al comma 5 dell'art. 7 la lettera *f-bis* che stabilisce che lo stesso: “formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni.” Il legislatore del 2020, in questo modo, provvede ad armonizzare la disciplina originaria che, come visto in precedenza, prevedeva che il potere raccomandatorio del GNPL potesse essere esercitato solo nei confronti dell'amministrazione penitenziaria (art. 7.5 lett. f). Il potere raccomandatorio, tuttavia, si differenzia notevolmente a seconda della P.A. destinataria delle raccomandazioni. Bertaccini, infatti, sul punto rileva:

In ambito penitenziario la formulazione delle specifiche raccomandazioni è riferita all'accertamento sia della fondatezza delle istanze e dei reclami dei detenuti e degli internati, sia delle violazioni alle norme dell'ordinamento (il cui riscontro evidentemente deriva da attività ad iniziativa o in autonomia), laddove in ambito migratorio è rimessa solo alla ricorrenza della prima situazione.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> L'art. 2043 sancisce: “Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”.

<sup>141</sup> Sul punto, *ex multis*, si veda Giulia Mentasti, che scrive: “il procedimento ex art. 700 c.p.c. rischia di mancare di effettività dal momento che molte potrebbero essere le difficoltà connesse alla esecuzione in forma specifica dell'obbligo di *facere* a cui il giudice civile potrebbe condannare la pubblica amministrazione per garantire l'immediata tutela del diritto. Parimenti il risarcimento ex art. 2043 c.c. perde di effettività se si considerano i tempi e i costi normalmente necessari per l'esperimento della relativa azione, del tutto incompatibili con i tempi del trattenimento negli *hotspot*”. Così in G. MENTASTI, *Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza Khlaifia c. Italia ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli hotspot*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, giugno 2022, p. 7.

<sup>142</sup> Sul punto si rimanda alla puntuale analisi contenuta in F. CANCELLARO, *Dagli hotspot ai 'porti chiusi': quali rimedi per la libertà 'sequestrata' alla frontiera?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2020, n. 3, pp. 428-443.

<sup>143</sup> D. BERTACCINI, *Modifiche alla disciplina sui garanti dei diritti delle persone private della libertà personale (Artt. 13 e 3, cc. 4 e 5, d.l. 130/2020, conv. con modd. da l. 173/2020)*, in op. cit., p. 229.

Il legislatore, dunque, negli ambiti di competenza del GNPL che afferiscono alla detenzione amministrativa degli stranieri, pare dimostrare una particolare precauzione nell'attribuzione dei poteri – peraltro tipici di Ombudsman e NPM – a quest'ultimo, in linea, purtroppo, con la scarsità di garanzie (anche giurisdizionali) che connotano il settore del trattenimento amministrativo nel nostro ordinamento<sup>144</sup>.

Da ultimo, occorre rilevare come la legge di conversione n. 173/2020 abbia previsto l'inserimento della lettera *cbis* all'art. 13.1 del DL n. 130/2020, che integra il comma *5bis* dell'art. 7 della legge istitutiva del GNPL e che dispone come lo stesso, nell'ambito delle funzioni attribuite e con le modalità previste dal regolamento del 2019 sulla struttura e sulla composizione dell'Ufficio, debba adottare dei piani di spesa “in coerenza e nei limiti dell'autorizzazione di spesa [...], modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'ufficio”<sup>145</sup>.

#### **2.4. L'organizzazione dell'Ufficio e gli ambiti di intervento**

L'art. 3 del Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del GNPL del 2019 (DPCM 10 aprile 2019, n. 89), oltre a prevedere che “l'organizzazione dell'ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa” (comma 1), dispone che il GNPL “con propria delibera, stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'ufficio” (art. 3.2.a), “determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione” (art. 3.2.b) e adotta “il regolamento interno delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, nonché il codice di comportamento del personale dell'ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui al protocollo ONU” (art. 3.2.c).

Una dettagliata descrizione dell'organizzazione e articolazione dell'Ufficio del GNPL è infatti contenuta nell'art. 8 del Codice di autoregolamentazione del 2021 (figura 11).

---

<sup>144</sup> Sul punto, *ex multis*, si vedano: A. DI MARTINO, *La Disciplina dei CIE è incostituzionale. Un Pamphlet*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, n. 1, pp.1-14, e, più di recente, A. MASSARO, *La Tutela della Salute nei Luoghi di Detenzione. Un'Indagine di Diritto Penale intorno a Carcere, REMS e CPR*, Roma-Tre Press, Roma, 2017, p. 46 ss.

<sup>145</sup> Sul punto si segnala il Regolamento, approvato dal GNPL con deliberazione del 28 giugno 2021, e concernente la disciplina per l'avviamento dell'autonomia contabile del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

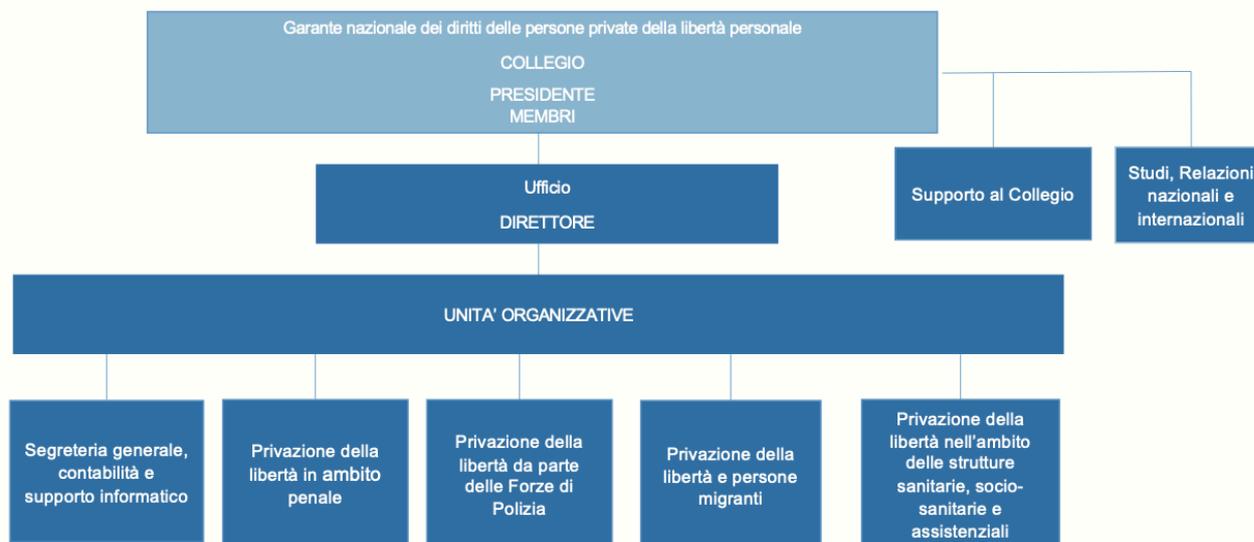


Figura 21: Organigramma dell'Ufficio del GNPL. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 149

Come si può vedere dall'organigramma, l'Ufficio del GNPL è composto dal Collegio (Presidente e due membri), da un Direttore – scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della Giustizia, ai sensi dell'art. 3.3 del Regolamento – e da sette Unità organizzative (d'ora in poi Uo), due delle quali alle dirette dipendenze del Collegio (art. 8.4 CdA). Di seguito, attenendosi a quanto riportato nell'art. 8 del CdA, si passeranno in rassegna le Uo “individuate in relazione alle esigenze istruttorie per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti del Garante e suscettibili di modifica e adattamenti in relazione alle esperienze operative” (art. 8.3 CdA).

L'Uo 1 “Segreteria generale, contabilità e supporto informatico” conta di tre aree distinte: la segreteria, la contabilità e il supporto informatico. Queste svolgono attività, prevalentemente di tipo amministrativo e tecnico, fondamentali ai fini del buon funzionamento dell'Ufficio.

L'Uo 2 “Privazione della libertà in ambito penale” si occupa del monitoraggio e della visita delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità; cura i rapporti con le relative Amministrazioni, in particolare con le Procure della Repubblica e le Magistrature competenti, nonché con gli Enti e le Istituzioni di ricerca e universitarie nel suo ambito di competenza. L'Uo 2 si occupa delle richieste di documentazione e della presa visione degli atti, della trattazione delle segnalazioni riguardanti i luoghi di privazione della libertà personale in ambito penale e delle persone in

esse ristrette. L'Uo 2 è anche preposta al controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in ambito penale e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte. L'Uo 2 è poi competente circa la stesura di report periodici sulle principali criticità riscontrate nelle strutture sulla base dell'analisi degli eventi critici, del monitoraggio delle camere di pernottamento e degli spazi di detenzione, nonché sulla complessiva consistenza numerica delle segnalazioni e dei ricorsi ex art. 35bis o.p. L'Uo 2 si occupa anche dell'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, con particolare riferimento alle pronunce della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale nella sua materia di competenza. Inoltre, da settembre 2021, a seguito di circolare emanata dal Ministero della Giustizia, che prevede la notifica al Garante nazionale delle perquisizioni straordinarie e generali, seppure in via riservata, l'Uo 2 provvede all'archiviazione delle informazioni una volta che la perquisizione annunciata è stata eseguita e la riservatezza dell'informazione è venuta meno<sup>146</sup>.

L'Uo 3 "Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia" si occupa del monitoraggio e della visita delle strutture delle diverse Forze di Polizia utilizzate in situazioni di privazione della libertà personale, cura i rapporti con le relative Amministrazioni nonché con gli Enti e le Istituzioni di ricerca e universitarie nel suo ambito di competenza. L'Uo 3 si occupa delle richieste di documentazione e della presa visione degli atti, del controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà sotto la responsabilità delle Forze di Polizia e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte. L'Uo 3 è inoltre competente della segnalazione di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza da parte delle Forze di Polizia, nonché dell'analisi della formazione professionale relativa a nuovi armamenti in disponibilità delle Forze di Polizia.

L'Uo 4 "Privazione della libertà e persone migranti" si occupa del monitoraggio e della visita delle strutture private della libertà delle persone migranti quali Cpr, *Hotspot*, Centri governativi di prima accoglienza, Centri per minori non accompagnati, strutture e locali idonei, locali delle zone di transito e di frontiera; cura i rapporti con le relative Amministrazioni nonché con gli Enti e le Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di

---

<sup>146</sup> Cfr. Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025 del GNPL, p. 40. All'interno di tale documento si legge un'ulteriore competenza dell'Uo 2 non contenuta all'interno dell'art. 8 del CdA, che si riporta di seguito. L'Uo 2 "cura la preparazione di modelli di checklist per la visita delle varie tipologie di strutture di privazione della libertà personale per adulti e per minorenni. Istruisce le segnalazioni riguardanti i luoghi di privazione della libertà in ambito penale". Cfr. *ibidem*.

sua competenza. L'Uo 4 si occupa delle richieste di documentazione e della presa visione degli atti, della trattazione dei reclami e delle segnalazioni relative alla sua area di intervento. L'Uo 4 è competente anche nel controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone straniere private della libertà in strutture di trattenimento amministrativo. L'Uo 4 si occupa anche del monitoraggio dei rimpatri forzati, nelle diverse fasi della loro implementazione, delle segnalazioni di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e di necessità nell'impiego della forza nel corso di tali operazioni, nonché del coordinamento delle risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (FAMI).

L'Uo 5 "Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali" si occupa del monitoraggio e della visita dei Servizi di diagnosi e cura (Spdc) e delle strutture dove possano trovarsi persone sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio (Tso), delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali tra cui, in particolare, le Residenze per persone disabili – minori o adulte – o anziane, dove si possono configurare di fatto forme di privazione della libertà, e delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di natura psichiatrica (Rems). L'Uo 5 si occupa della trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito sociale, sanitario e sociosanitario e delle persone in essi ospitate; cura i rapporti con le relative Amministrazioni, con le Autorità giudiziarie e con gli Enti e le Istituzioni, anche di ricerca e universitarie, nell'ambito di sua competenza. L'Uo 5 si occupa delle richieste di documentazione e della presa visione degli atti e del controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in strutture dell'ambito di competenza.

L'Uo 6 e l'Uo 7 sono invece Unità organizzative alle strette dipendenze del Collegio.

L'Uo 6 "Supporto al Collegio" cura i rapporti con le Autorità istituzionali, i relativi cerimoniali e le partecipazioni istituzionali, svolge funzioni di Segreteria particolare, di gestione delle Agende del Presidente e dei due membri del Collegio. L'Uo 6 cura anche le pratiche direttamente gestite dal Presidente: valutazioni, approfondimenti, analisi delle questioni e si occupa della gestione dei flussi informativi interni ed esterni, relativi al Collegio, con particolare riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente. L'Uo 6 è competente nella stesura e nella raccolta delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio, nella definizione della fase istruttoria dei reclami ex art. 35 o.p. e dell'attività di segreteria della relativa Commissione deliberante. L'Uo 6 cura, inoltre, il coordinamento

finale per l'invio della Relazione annuale al Parlamento, attraverso la raccolta del materiale predisposto dalle Unità organizzative, nonché l'organizzazione in sé dell'evento.

L'Uo 7 "Studi, Relazioni nazionali e internazionali" svolge attività di studio e ricerca e coordina le pubblicazioni del Garante di carattere generale. Si occupa dell'aggiornamento legislativo e dei processi normativi nazionali e internazionali; cura i rapporti con gli Enti e le Istituzioni di ricerca e universitarie che operano nell'area di competenza del Garante e le relazioni istituzionali con i Garanti territoriali, con gli organi internazionali di riferimento e con gli altri organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà. L'Uo 7 partecipa e coopera in progetti di ambito internazionale e si occupa del servizio di traduzione e interpretariato.

L'art. 8.5 del CdA stabilisce che "con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati, sentito il Direttore, e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie Unità organizzative il personale disponibile, definendone le mansioni e le competenze, nominando il responsabile e, all'occorrenza, il vice-responsabile e uno o più referenti".

La composizione dell'Ufficio nell'anno 2023 risulta essere dunque la seguente (figura 12):

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche			
Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale
<b>Ministero della giustizia</b>			
<b>Dirigente</b>	1		1
Dirigente penitenziario*	1		1
<b>Dirigente Area 1</b>		1	1
Dirigente		1	1
<b>Comparto funzioni centrali, Area 2</b>	4	3	7
Assistente amministrativo		1	1
Assistente informatico	1		1
Assistente giudiziario	2	1	3
Cancelliere esperto	1		1
Operatore		1	1
<b>Comparto funzioni centrali, Area 3</b>	5	2	7
Direttore amministrativo	1		1
Funzionario amministrativo	1		1
Funzionario contabile	1		1
Funzionario della professionalità di servizio sociale	1		1
Funzionario giuridico pedagogico		1	1
Funzionario della professionalità pedagogica		1	1
Funzionario linguistico	1		1
<b>Polizia penitenziaria, ruolo Ispettori, ruolo Agenti e Assistenti</b>		6	6
Vice Ispettore		2	2
Assistente		1	1
Agente scelto		3	3
<b>Ministero dell'interno</b>			
<b>Polizia di Stato, ruolo Direttivo</b>		1	1
Commissario capo		1	1
<b>Polizia di Stato, Area 2</b>	1		1
Assistente amministrativo	1		1
<b>Ministero della salute</b>			
<b>ASL - Cat. D</b>	1		1
Collaboratore amministrativo	1		1
<b>ULSS - Cat. C.</b>	1		1
Assistente amministrativo	1		1
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>26</b>

\* con incarico temporaneo finalizzato alla realizzazione di un progetto di lavoro

Figura 12: Composizione dell'Ufficio del GNPL. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 150

I componenti dell'Ufficio, ai sensi dell'art. 8.6 del CdA, possono partecipare alle visite e alle missioni nazionali e internazionali relative alle diverse attività del Garante indipendentemente dalla Uo di appartenenza. L'art. 8.7 del CdA stabilisce che: “modalità, tempi e presenza dei componenti alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente, previa condivisione con il Collegio”. Come si legge nella Relazione al Parlamento del 2023, nell'analisi dell'organizzazione dell'Ufficio si deve tener conto «d'una certa impostazione interdisciplinare del Garante nazionale basata su un'organizzazione dalla gerarchia *soft* (come si confà alle équipes non militari altamente professionalizzate), conferite entrambe dal Collegio in carica, che rendono

molti temi del Garante non esclusivi d'una singola Unità organizzativa e che consentono un efficace lavoro di rete»<sup>147</sup>.

Infine, l'art. 8.8 del CdA fissa le attività che tutte le Unità organizzative, coordinate dal Collegio, sono tenute a svolgere, che sono: la partecipazione alla formazione interna e esterna con Amministrazioni statali e locali, Autorità giudiziarie, Associazionismo, Università, Garanti regionali e locali (punto a); la predisposizione di protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con enti e organismi nazionali e internazionali (punto b); la redazione di rapporti tematici e pareri nella materia di pertinenza (punto c) e di appositi contributi alla Relazione al Parlamento, curando la raccolta dei dati del proprio ambito di competenza (punto d), e l'allestimento dell'insieme di raccomandazioni e *standard* relativi al proprio ambito di competenza (punto e).

Si segnala, infine, che l'art. 2.5 Regolamento del 2019 stabilisce: “Il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali”. Integra tale disposizione l'art. 6.6 del CdA che prevede che “per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può nominare con propria determinazione esperti e consulenti di comprovata professionalità e competenza. Può inoltre costituire Tavoli, commissioni di studio, gruppi di lavoro o di ricerca composti da componenti esperti dell'Ufficio anche integrati da esperti esterni”. Tra questi vi sono esperti che svolgono i loro incarichi di consulenza e di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà a titolo gratuito e altri che, su specifici progetti (come il FAMI) o per particolari incarichi di collaborazione e consulenza, sono remunerati<sup>148</sup>.

Dall'analisi della struttura dell'Ufficio emerge con ancora più chiarezza quali siano i quattro ambiti tematici di intervento nei confronti dei quali si concentra l'azione di monitoraggio della legalità dei luoghi e di tutela dei diritti delle persone che si trovano al loro interno del GNPL: privazione della libertà in ambito penale (Uo 2), privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia (Uo3), privazione della libertà e persone migranti<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 61.

<sup>148</sup>Cfr.: [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/trasparenza/consulenti\\_collaboratori/](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/trasparenza/consulenti_collaboratori/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>149</sup> Per approfondimenti su tale ambito di competenza del GNPL, si vedano: R. MEDDA, *Il ruolo delle istituzioni di garanzia nella tutela dei diritti fondamentali dei migranti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12.05.2017, pp. 8 e ss; E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, op. cit., p. 54 ss.

(Uo 4) e Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali<sup>150</sup> (Uo 5).

Ai fini del *focus* specifico trattazione sull'Ombudsman penitenziario, di seguito si esplorerà il GNPL in relazione al suo intervento in ambito penitenziario.

#### 2.4.1. L'ambito penitenziario: tra funzione preventiva e reattiva

Come visto, l'Uo 2 "Privazione della libertà in ambito penale" si occupa interamente dell'ambito penitenziario, ma anche l'Uo 6 "Supporto al Collegio" ha una competenza nella definizione della fase istruttoria dei reclami ex art. 35 o.p. e dell'attività di segreteria della relativa Commissione deliberante e si occupa dunque, più in generale, di coordinare il cosiddetto Servizio Reclami<sup>151</sup>.

La due funzioni in ambito penitenziario del GNPL si dividono in una «funzione di tipo preventivo-cooperativo inter-istituzionale»<sup>152</sup>, che questo svolge principalmente monitorando, attraverso le visite, i luoghi di privazione della libertà legati all'esecuzione penale, e una funzione di tipo reattivo, che si esplica attraverso la gestione e la successiva presa in carico, non solo dei reclami ex art. 35 o.p., ma anche di tutte quelle segnalazioni che provengono da soggetti terzi che non sono i detenuti e gli internati legittimati ad esperire il reclamo.

Sebbene il GNPL dichiari di discostarsi dal modello Ombudsman<sup>153</sup>, la sua azione è indiscutibilmente caratterizzata dalle due funzioni di *fire-watching* e *firefighting* tipiche dell'Ombudsman, svolte attraverso i tre poteri propri dell'Ombudsman del potere pubblico: potere di indagine, di raccomandazione e di pubblicizzazione<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> In tal senso, si veda: G. LOSITO, *Le funzioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nell'ambito della tutela della salute*, in *Minority Reports: Cultural Disability Studies*, 2019, n. 2, vol. 9, pp. 185-214. Con specifico riferimento alla competenza del GNPL in ambito di tutela dei diritti delle persone con disabilità, si veda, invece: G. LOSITO, C. PIZZO, *Genealogia di una nuova competenza. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e la disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, n. 2, pp. 445-457.

<sup>151</sup> Cfr. Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025 del GNPL, p. 26.

<sup>152</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>153</sup> Nel testo della Relazione al Parlamento del 2018 si legge: «Inoltre, non è un Ombudsman. Se è chiaro che tutte le figure di garanzia dei cittadini, qualunque sia la loro condizione, in qualche modo discendono dai difensori civici, in particolare dal proto-Ombudsman – cioè quello svedese previsto dalla *Regerisform* –, il Garante nazionale se ne discosta in modo sostanziale in particolare per il modello operativo». Così in GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2018*, p. 144.

<sup>154</sup> Cfr. *supra* capitolo I, § 7.3.

Di seguito l'attenzione si concentrerà sulle visite e sui reclami/segnalazioni ricevuti nell'ambito penitenziario dal GNPL, non solo per comprenderne la portata da un punto di vista quantitativo, ma anche nell'ottica di individuare quali siano le azioni che il GNPL pone in essere una volta terminate le visite, e quali siano le conseguenze che seguono alla ricezione di un reclamo/segnalazione. A tal fine saranno utilizzati i dati riportati nell'ultima Relazione al Parlamento del GNPL (d'ora in poi RAP) dell'anno 2023 – relazione conclusiva del mandato settennale del Collegio – «miniera d'oro»<sup>155</sup> di informazioni, riflessioni ed elaborazioni sul tema della privazione della libertà e dei diritti delle persone private della libertà personale nel nostro Paese.

#### 2.4.1.1. Le visite e le attività di *reporting* e *standard setting*: alcuni dati

Lo svolgimento di visite nei luoghi di privazione della libertà personale, disciplinato dall'art. 7.5 b) del DL n. 146 del 2013, così come convertito in legge, «costituisce la *core activity* del Garante nazionale»<sup>156</sup>. Tali visite si distinguono in: regionali, *ad hoc*, tematiche e di *follow-up*<sup>157</sup>.

Le visite regionali «si svolgono periodicamente in ciascuna delle venti regioni italiane, in strutture liberamente individuate dal Garante nazionale. Talvolta sono visite sub-regionali, quando riguardano una porzione del territorio regionale, ma le loro risultanze, normalmente, confluiscono in un unico rapporto»<sup>158</sup>. Le visite *ad hoc* «sono, invece, quelle richieste dalle circostanze, sulla base delle informazioni raccolte o affluite attraverso diversi canali – reclami individuali previsti sia dall'ordinamento penitenziario, [...], informazioni ricevute dai garanti territoriali, da organizzazioni non governative – o anche desunte dai *media*. Nel corso di queste visite il Garante nazionale controlla specifici luoghi o situazioni»<sup>159</sup>. Le visite tematiche «sono invece finalizzate al controllo per categorie omogenee di ragioni che hanno determinato la privazione della libertà e delle conseguenti connotazioni unificanti anche i relativi luoghi: per esempio, [...] le sezioni a regime speciale *ex art. 41-bis* dell'ordinamento

---

<sup>155</sup> Usa queste parole per definire la Relazione al Parlamento dell'anno 2022 Riccardo De Vito in: R. DE VITO, *Una miniera d'oro: la Relazione al Parlamento 2022 del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in *Questione e Giustizia*, 23.06.2022. La Relazione al Parlamento del GNPL è molto più, infatti, di una rendicontazione delle attività svolte nell'anno precedente “contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati” (art. 4.3 CdA); la Relazione, con i suoi contenuti ed approfondimenti, svolge la funzione di diffondere e promuovere una cultura della legalità e della tutela dei diritti umani.

<sup>156</sup> M. PALMA, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in *Rivista Corte dei conti*, 2022, n. 1, p. 158.

<sup>157</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

penitenziario»<sup>160</sup>. Le visite di *follow up* «sono quelle finalizzate al monitoraggio dell'esecuzione delle raccomandazioni proposte in occasione di precedenti visite»<sup>161</sup>.

Come si legge nel testo della RAP del 2023, quello delle visite è «un lavoro che fin dall'inizio ha richiesto di attivare rapporti di proficua collaborazione interistituzionale con le articolazioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Dap) e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (Dgmc)»<sup>162</sup>; inoltre, «l'avvio di tale collaborazione ha permesso all'Ufficio del Garante nazionale di ottenere l'accesso agli applicativi informatici degli “Eventi critici”, del “monitoraggio degli spazi e delle camere di pernottamento” (cosiddetto “Applicativo 15”) e del “Sistema informativo detenuti” (Sidet) del Dap e al “Sistema informativo dei servizi minorili della giustizia” (Sism) del Dgmc»<sup>163</sup>.

Il GNPL nel periodo di tempo tra il 1° gennaio 2022 e il 30 aprile 2023 ha visitato 54 istituti penitenziari per adulti (45 case circondariali e 9 case di reclusione), sui 190 esistenti<sup>164</sup>, e 3 Istituti Penali per Minorenni (d'ora in poi IPM)<sup>165</sup>, sui 17 esistenti<sup>166</sup>, nella maggior parte dei casi effettuando una singola visita.

A partire dai dati contenuti nella RAP del 2023 è stato possibile ricostruire la distribuzione delle visite effettuate dal GNPL in ambito penitenziario distinguendole per tipologia (figura 13); non è stato possibile, tuttavia, tracciare le visite di *follow up* in quanto non riportate nell'elenco delle visite effettuate contenuto nella RAP. Si presume che tali visite siano state effettuate nei cinque casi in cui gli istituti penitenziari sono stati visitati più di una volta<sup>167</sup>.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 95.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Fonte dati: Ministero della Giustizia.

<sup>165</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 122.

<sup>166</sup> Fonte dati: Ministero della Giustizia.

<sup>167</sup> Si tratta dei casi che hanno coinvolto i seguenti istituti penitenziari: Casa Circondariale di Regina Cieli di Roma (3 visite), Casa Circondariale di Sassari (3 visite), Casa Circondariale di Tolmezzo (2 visite), Casa Circondariale di L'Aquila (4 visite) e Casa Circondariale di Reggio Calabria (2 visite). Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, pp. 122-123.

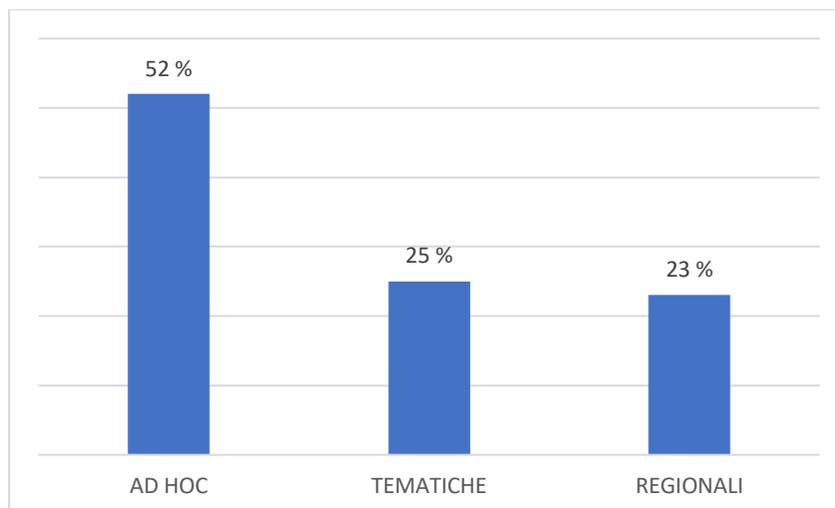


Figura 13: Visite del GNPL in ambito penitenziario divise per tipologia nel periodo 01.01.22-30.04.23. Elaborazione dati RAP 2023, pp. 124-125

Come si può notare dal grafico, più della metà delle visite effettuate dal GNPL in ambito penitenziario e nell'arco di tempo considerato sono state *ad hoc* (52%), circa un terzo sono invece state tematiche (25%) e poco meno di un terzo regionali (23%).

Al termine di ogni visita viene redatto un rapporto contenente le osservazioni e le raccomandazioni rivolte all'amministrazione penitenziaria che viene inviato riservatamente a quest'ultima, al fine di tentare l'instaurazione di un dialogo. Rapporti ed eventuali risposte vengono poi pubblicati sul sito web istituzionale del GNPL<sup>168</sup>. Sul punto Mauro Palma, Presidente del Collegio del GNPL, rileva come «la pubblicazione e la diffusione di tali materiali contribuiscono a rendere meno “opachi” i luoghi visitati e in qualche modo compensano la non stretta vincolatività del sistema di *soft law*»<sup>169</sup>.

Il GNPL, attraverso il suo potere raccomandatorio, concorre nella «definizione di un sistema di standard nazionali, paralleli e dialoganti con quelli sovranazionali»<sup>170</sup> nel settore della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale. Si segnala che la raccolta

<sup>168</sup> Cfr. M. PALMA, op. cit., 2022, p. 159. I rapporti sono consultabili a questo link: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rapporti/>.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

delle raccomandazioni del GNPL è confluita nei due volumi “Norme e normalità”<sup>171</sup> e nel documento “Raccomandazioni, pareri e atti d’intervento 2019-2023”<sup>172</sup>.

Centrale ai fini della comprensione della natura delle raccomandazioni del GNPL è la lettura offerta da Mauro Palma, riportata di seguito:

Le raccomandazioni del Garante nazionale non discendono, dunque, dalla sola riflessione teorica, ma prioritariamente dagli esiti di ciò che le delegazioni del Garante vedono, registrano e analizzano nel corso delle visite ai luoghi di privazione della libertà. È da tale analisi empirica che nascono le specifiche raccomandazioni e anche la loro possibile generalizzazione che è proprio alla base della definizione di standard. A differenza di altri organismi, il Garante nazionale fonda la sua elaborazione, quindi, non solo sulla riflessione teorica, ma anche sull’esperienza continua dell’osservazione diretta.<sup>173</sup>

Le raccomandazioni emanate dal GNPL a seguito delle visite contengono dunque, ai fini di una maggiore tutela dei diritti nell’ambito penitenziario, l’indicazione di misure da adottare e di *standard* da rispettare intrisi di empiricità.

#### 2.4.1.2. I reclami e le loro conseguenze<sup>174</sup>: alcuni dati

L’attività che tradizionalmente si associa alla funzione reattiva dell’Ombudsman penitenziario è quella relativa alla ricezione, e successiva presa in carico, dei reclami e dalle istanze, che il GNPL svolge ai sensi dell’art. 7.5 f) del DL n. 146 del 2013.

---

<sup>171</sup> Il primo, relativo agli standard per l’esecuzione penale detentiva degli adulti, raccoglie le raccomandazioni degli anni 2016-2017; il secondo, relativo agli standard per la privazione della libertà delle persone migranti, raccoglie le raccomandazioni degli anni 2016- 2018. Entrambi i volumi sono scaricabili nella sezione “Pubblicazioni e Relazioni al Parlamento” del sito web istituzionale del GNPL. Cfr.: [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub\\_rel\\_par/](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub_rel_par/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>172</sup> Pubblicato online contestualmente alla pubblicazione della RAP 2023 e consultabile al seguente link: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/e62a3c20058f1655a7e6e2e18e642b16.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>173</sup> M. PALMA, op. cit., 2022, p. 159. Tali standard sono da intendersi come elementari e non minimi, secondo la distinzione riportata nell’introduzione del primo volume “Norme e normalità”, p. 6, infatti, «l’obiettivo non è definire standard minimi, come spesso accade per quelli internazionalmente stabiliti, bensì standard elementari. La distinzione tra minimo ed elementare non è secondaria. Uno standard minimo si limita a indicare la soglia al di sotto della quale un determinato aspetto della detenzione è inaccettabile e rischia di configurarsi come un “trattamento inumano o degradante” vietato in modo inderogabile dall’art. 3 della Convenzione europea per i diritti umani: indica un obiettivo al ribasso. Uno standard elementare indica un obiettivo accessibile e al contempo in grado di far evolvere una situazione, di farla evolvere verso un progressivo miglioramento: è l’etimo stesso dell’aggettivo “elementare” che contiene un significato generativo e, quindi, uno standard elementare non si limita a definire una soglia minima perché indica anche l’evoluzione che l’aspetto considerato deve avere. Così il sistema può svilupparsi e forse superare anche quello stesso attuale modello di privazione della libertà quale risposta al reato che sembra oggi unico e ineludibile».

<sup>174</sup> Il titolo del paragrafo è preso in prestito da Mauro Palma in: M. PALMA, op. cit., 2022, p. 160.

Il GNPL riceve non solo i reclami ex art. 35 o.p., ma anche numerose segnalazioni, sotto diverse forme, che provengono sia dalle persone direttamente interessate, sia dai loro riferimenti familiari e sociali, oltre che da Associazioni della società civile, da Enti e dai Garanti territoriali<sup>175</sup>.

Il numero dei reclami e delle segnalazioni in ambito penitenziario ricevuti dal GNPL è aumentato negli anni «in corrispondenza all'aumento della conoscenza pubblica del Garante nazionale e della sua affermazione concreta nei rapporti istituzionali»<sup>176</sup>. Dalle 234 unità del 2016 si è passati alle 649 unità del 2022. In sette anni il totale delle segnalazioni e dei reclami ricevuti è 3.754 (figura 14).

Anno	N° Segnalazioni e Reclami
2016	234
2017	425
2018	542
2019	561
2020	777
2021	576
2022	649
<b>Totale</b>	<b>3,764</b>

Figura 14: Reclami ex art. 35 o.p. e segnalazioni in ambito penitenziario al GNPL. Storico 2016-2022.  
Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 141

A partire dal 2020 la sezione informatica dell'Ufficio si è occupata di realizzare un database per la gestione dei casi ex art. 35 o.p. (reclami) e delle segnalazioni utile alla «gestione del flusso documentale, anche al fine dell'analisi statistica delle criticità del sistema»<sup>177</sup> e che potesse essere messo a disposizione delle due unità organizzative competenti, l'Uo 6 “Supporto al Collegio” e l'Uo 2 “Privazione della libertà in ambito penale”<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 98.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 98.

<sup>178</sup> Di ciò si ha traccia nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (2020-2022) del GNPL, pp. 32-33.

Interessante è lo studio delle principali questioni oggetto dei reclami/segnalazioni in ambito penitenziario condotto dall'Ufficio GNPL che risponde allo scopo di mappare le cosiddette "aree di criticità", così come compaiono nella tabella (figura 15).

Area di criticità*	N° di reclami ex-art. 35 o.p. e di segnalazioni*	N° reclami* persone in regime 41-bis o.p.
Diritto alla salute e sua tutela	230	34
Questioni non attinenti all'art. 35 o.p.	40	1
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	117	2
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	88	10
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	37	19
Condizioni materiali e igieniche	95	3
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	59	3
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	14	4
Regime penitenziario - Maltrattamenti	23	0
Qualità vita detentiva - Lavoro	17	0
Qualità vita detentiva - Regolamento interno/ordini di servizio	11	5
Qualità vita detentiva - Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	5	4
Regime penitenziario - Isolamenti	11	0
Qualità vita detentiva - Studio	21	3
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	7	3
Qualità vita detentiva - Alimentazione	17	4
Qualità vita detentiva - Declassificazione	3	0
Regime penitenziario - Regime sorveglianza particolare	2	0
Sezioni e camere particolari	2	0
Qualità vita detentiva - Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	19	5
Estradizione	5	0
Regime penitenziario - Perquisizioni	0	0
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	5	0
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	0	0
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	1	0
<b>Totale</b>	<b>829</b>	<b>100</b>

\*N.B.: Per ogni reclamo o segnalazione possono corrispondere una o più aree di criticità

Figura 15: Reclami ex art. 35 o.p. e segnalazioni in ambito penitenziario pervenuti al GNPL per area di criticità, anno 2022. Fonte: Relazione al Parlamento 2023, p. 145

Le aree di criticità emergenti dai reclami e dalle segnalazioni in ambito penitenziario si suddividono nelle macroaree del "regime penitenziario" e della "qualità della vita detentiva", composte da numerose sottocategorie, tra le quali spiccano quella attinente ai "trasferimenti", che conta 117 reclami/segnalazioni nel solo anno 2022, e quella relativa ai colloqui/rapporti con i famigliari che ne conta 88. Vi è poi l'area inerente al "diritto alla salute e alla sua tutela", che si presenta come la criticità maggiormente rappresentata e presente all'interno delle doglianze e delle segnalazioni in ambito penitenziario dal momento che è l'oggetto di 230 reclami/segnalazioni nell'anno 2022.

Altre criticità che risultano da tale mappatura sono quelle che attengono alle condizioni materiali e igieniche, all'attrezzatura e all'utilizzo degli spazi comuni, alle sezioni o alle camere particolari degli istituti penitenziari. Vi sono poi reclami/segnalazioni che hanno ad oggetto la procedura di estradizione o, più semplicemente, la richiesta di colloqui con il GNPL, o, ancora, questioni non attinenti al reclamo ex art. 35 o.p.

Al GNPL, sempre ai sensi dell'art. 7.5 f) del DL n. 146 del 2013, è attribuito il potere di formulare “specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta [...] la fondatezza delle istanze e dei reclami”.

Nel testo della RAP del 2023, nella sezione dedicata all'Unità “Privazione della libertà in ambito penale”, con riferimento a tale ambito di azione si legge di un impegno quotidiano «consistito nell'esaminare i reclami e le segnalazioni, di condurne l'istruttoria e di formulare proposte di risposte e o di interlocuzioni dirette con le Autorità amministrative competenti da sottoporre al Collegio per il suo esame, la redazione definitiva, la sottoscrizione e l'invio»<sup>179</sup>. Tale attività «è stata condotta all'insegna del principio inderogabile di rendere sempre risposta a ogni 'domanda' e a farlo in tempi rapidi: un principio che il Garante si è imposto come segno di presenza di una Istituzione dello Stato di fronte ai bisogni e alle istanze di ogni cittadino, senza distinzione»<sup>180</sup>.

Infine, sempre nel testo della RAP del 2023, si legge come lo strumento della gestione dei reclami/segnalazioni in ambito penitenziario sia utile anche per un'ulteriore attività attribuita all'Unità “Privazione della libertà in ambito penale” e cioè «quella delle comunicazioni formali con le Procure nei casi in cui al Garante sia pervenuta notizia di eventi lesivi che hanno interessato persone private della libertà in ognuno dei luoghi o delle situazioni, *de iure* o *de facto*, compresi del suo mandato istituzionale e, in particolare, dei casi di decessi per cause da accertare, di suicidio, di ipotesi di maltrattamenti o di tortura»<sup>181</sup>. Si ricorda, infatti, che ai sensi degli artt. 4.2 e 5.1 punto e) del CdA del 2021 del GNPL, quest'ultimo ha l'obbligo di informare senza indugio l'Autorità giudiziaria nei casi in cui ravvisi l'esistenza di ipotesi di reato di tortura e maltrattamenti nei confronti delle persone private della libertà, nonché di comunicare le notizie di reato ai danni delle persone private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, affinché il Presidente le trasmetta tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente. Prassi consolidata è che il GNPL invii alle Procure congiuntamente alla comunicazione della notizia di reato anche una dichiarazione di partecipazione al procedimento in qualità di persona offesa ai sensi dell'articolo 90 c.p.p.<sup>182</sup>, offrendo in

---

<sup>179</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 98.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, pp. 98-99.

<sup>182</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 99.

questo modo il proprio contributo all'indagine o anche opponendosi alla sua archiviazione. La partecipazione poi «si è tradotta, in ogni caso possibile, nella costituzione di parte civile condotta, sempre, a titolo simbolico e con l'obiettivo di contribuire all'accertamento dei fatti e di rendere il dovuto segno della presenza dell'Istituzione di garanzia»<sup>183</sup>.

Anche a questo tipo di interventi si estende, come si era già rilevato<sup>184</sup>, la funzione reattiva dell'Ombudsman penitenziario e, in questo caso, del GNPL. Se la ricezione dei reclami e delle segnalazioni e la successiva presa in carico e risoluzione rappresenta una funzione reattiva "in entrata", la comunicazione alle autorità giudiziarie competenti di ipotesi di reato di tortura e maltrattamenti nei confronti delle persone private della libertà, nonché di notizie di reato ai danni delle persone private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali rappresenta, invece, una funzione reattiva "in uscita" del GNPL.

## **2.5. Il bilanciamento tra paradigma preventivo e paradigma reattivo nel GNPL: alcune riflessioni**

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è stato istituito in Italia nel 2013, è operativo dal 2016 ed è stato designato come *National Preventive Mechanism* dapprima nel 2014, con la nota verbale del 25 aprile indirizzata al SPT, e poi formalmente nel 2020, dall'art. 13.1 lett. b) del decreto-legge n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020. A ben vedere, dunque, al GNPL il ruolo di NPM è stato attribuito ancora prima di iniziare ad esistere. Nel 2014 infatti, all'epoca della nota verbale, il GNPL era solo una previsione sulla carta rimasta inattuata. Tale elemento è fondamentale ai fini della comprensione dell'"identità" del GNPL, il quale si autopercepisce e definisce come un organo di garanzia non giurisdizionale la cui connotazione fondamentale è quella preventiva e solo secondariamente reattiva<sup>185</sup>. Il GNPL, infatti, al pari del *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* francese, unico altro Ombudsman nazionale specializzato in ambito penitenziario/privativo della libertà personale operativo in Unione Europea, nasce come NPM ed è stato creato appositamente a tale scopo. La genesi delle due istituzioni specializzate si distingue pertanto dagli altri 19 casi degli Stati

---

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> Cfr. *supra* capitolo II, sezione II, § 2. e capitolo III, § 10.

<sup>185</sup> Cfr., ad esempio: GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2018*, p. 144 e p. 262; GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 94.

dell'UE<sup>186</sup> in cui ad Ombudsman generalisti del settore pubblico preesistenti è stato esteso il mandato ed è stata loro attribuita una competenza specifica come NPM. In tali casi, infatti, la funzione reattiva dell'Ombudsman preesisteva a quella preventiva, che in sé era già in essere, ed è stata solo esplicitata e regolamentata ulteriormente a seguito della designazione come NPM.

A parere di chi scrive, tuttavia, benchè il GNPL ritenga che le sue funzioni reattive siano residuali, quest'ultimo esercita una costante attività di tipo reattivo. Non solo attraverso gli strumenti – più tradizionali – della risoluzione dei reclami/segnalazioni e della denuncia alle autorità giudiziarie nei casi previsti, ma anche attraverso le visite che compie. L'elaborazione dei dati relativi alle visite effettuate dal GNPL in ambito penitenziario nel periodo di tempo dal 1° gennaio 2022 al 30 aprile 2023 (cfr. figura 13) ha dimostrato, infatti, che le visite *ad hoc*, e quindi quelle svolte a seguito della ricezione di reclami individuali o di informazioni ricevute dai garanti territoriali, da organizzazioni non governative o ricavate dai *media*, costituiscono la tipologia di visita prevalente del GNPL in ambito penitenziario. Le visite *ad hoc* sono anch'esse sintomo di una reazione del GNPL, che nasce da input esterni, e non appartengono alla logica preventiva delle visite costanti e a tappeto, in quanto durante le visite *ad hoc* il GNPL è chiamato ad accertare quanto gli è stato segnalato e a prendere in seguito i necessari provvedimenti.

Si ritiene che i concetti di “prevenzione” e “reazione” non vadano intesi in chiave dicotomica<sup>187</sup>, ma vadano letti in modo dinamico, nella reciproca interazione che esiste tra di essi. Ad esempio, oltre al carattere deterrente, e di fatto preventivo, della funzione reattiva,

---

<sup>186</sup> Si tratta dei casi di: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

<sup>187</sup> Un'impostazione di questo tipo si ritrova nell'intervista a Mark Thomson, Segretario generale dell'Association pour la prévention de la torture (APT) dal 2001, contenuta nella Relazione al Parlamento del GNPL del 2018. Mark Thomson, infatti, dichiara: «Un approccio reattivo è un tentativo di stabilire le cause di una crisi allo scopo di punire il colpevole e negoziare una soluzione al conflitto. Nel caso della tortura e del maltrattamento, sono considerati tali l'esame dei fatti che possono condurre a accuse sostenute contro le parti colpevoli. Mentre è apprezzabile la finalità della legge di protezione dei diritti della persona, nella pratica la consueta retroazione dell'applicazione di tale principio porta solitamente con sé tensioni e ostacoli nell'acquisizione delle prove e nell'esercizio dell'azione penale; tensioni e ostacoli che possono essere superati solo con forte determinazione e grandi risorse. Inoltre, poiché l'attenzione dell'approccio reattivo è sul singolo (i diritti della vittima e i reati dell'esecutore) e non sulle politiche e sulle procedure, le cause alla base degli abusi non vengono analizzate in modo tale che si possa prevenire altri possibili abusi. L'approccio preventivo è profondamente diverso quanto a scopo e metodologia. È basato sull'osservazione e sul coinvolgimento con la potenziale vittima e il potenziale esecutore, per comprenderne gli errori e le ingiustizie e proporre soluzioni per correggerli. Tutto ciò richiede un contatto iniziale con gli attori coinvolti e, quindi, visite ai luoghi di privazione della libertà anche quando non ci siano evidenti criticità. In breve, l'approccio reattivo è più orientato alla sanzione mentre quello preventivo va verso l'adozione di una soluzione». Così in: GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2018*, p. 60.

un'altra interessante finalità che si consegue attraverso di essa, sul piano preventivo, è quella messa in evidenza da Mauro Palma, secondo cui:

La trattazione di istanze, segnalazioni o reclami impegna il Garante in un'attività di tipo reattivo, che potrebbe apparire contrastante con il profilo essenzialmente preventivo dato sin dall'inizio alla sua istituzione. Tuttavia, proprio questa attività costituisce un prezioso osservatorio sulle criticità più ricorrenti nella quotidianità che si sviluppa nel corso della detenzione penale o del trattenimento amministrativo. Quando il Garante nazionale riesce a metterle a sistema, sviluppando raccomandazioni generali che oltrepassano il caso singolo, anche i connotati reattivi di quest'attività si volgono verso il suo prevalente mandato preventivo.<sup>188</sup>

Si registra, tuttavia, come lo stesso Palma nel suo più recente discorso di presentazione della Relazione al Parlamento del 2023 sia tornato a distinguere nettamente l'attribuzione di tali funzioni ad organi diversi, sottolineando l'importanza del «dialogo tra funzione preventiva e funzione reattiva, tra l'azione di un organismo indipendente non giurisdizionale dedicato alla prima e quella giurisdizionale esercitata dalla Magistratura»<sup>189</sup>. E ancora:

Da qui il dialogo, essenziale e fruttuoso, che si è sviluppato in questi anni con la Magistratura, a cui è affidato invece il compito reattivo, nell'accertamento delle violazioni avvenute, nel reprimerne il possibile ripresentarsi, nel definire un percorso di sanzione e consapevolezza dell'autore verso la possibile ricomposizione della lesione che la commissione di un reato sempre determina in chi lo ha subito e nella realtà sociale nel suo complesso; così contribuendo anch'essa alla funzione preventiva.<sup>190</sup>

Tale impostazione, che predilige la netta separazione tra le funzioni e la conseguente attribuzione a organi distinti – e quindi preventiva al GNPL e reattiva alla Magistratura – contraddice però quanto riportato nel testo della RAP del 2023, in cui, con riferimento all'ambito penitenziario, si dichiara una coesistenza della funzione preventiva e reattiva in capo al GNPL<sup>191</sup>.

Tale “confusione” si ritiene derivi da una metamorfosi dell'identità del GNPL che è ancora in corso, in quanto lo stesso risente del fatto di essere un'istituzione giovane nel nostro ordinamento. D'altra parte, si pensa anche che l'esitazione sia dovuta a un fenomeno

---

<sup>188</sup> M. PALMA, op. cit., 2022, p. 161.

<sup>189</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 37.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, p. 94 ss.

più complesso riconducibile alla radicata resistenza culturale che si nutre nei confronti della “difesa civica”. In Italia, infatti, non esiste una figura, presente invece nella maggior parte dei Paesi dell’UE, di Ombudsman generalista del settore pubblico che operi a livello nazionale, in quanto sussiste e persiste il timore di attribuire la funzione reattiva ad un organo che non sia quello giudiziario. Tale timore fonda le sue radici non solo nella comune deferenza che si nutre nei confronti della magistratura<sup>192</sup>, ma anche in una diffusa visione dello Stato che, quanto meno dal punto di vista del diritto positivo, si regge su una assoluta separazione dei tre poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario. L’Ombudsman, espressione di un quarto potere, non trova così il giusto spazio e riconoscimento all’interno del perimetro del nostro ordinamento giuridico e quando lo trova, come nel caso del GNPL, presenta dei confini sfumati e un’identità non ancora ben definita.

Il bilanciamento tra le due funzioni si attua anche attraverso ulteriori funzioni di stampo cooperativo e propositivo che concorrono a delineare con più precisione i contorni del GNPL in quanto Ombudsman specializzato del settore pubblico. Si pensi ad esempio alla possibilità del GNPL di rendere pareri non vincolanti *de iure condito* e *de iure condendo* sui temi che incidono sulla privazione della libertà personale (art. 3.3 punto c del CdA del 2021) o alla facoltà del GNPL di presentare opinioni scritte, quale *amicus curiae*, alla CEDU o, dopo l’introduzione di tale possibilità nel regolamento della Corte costituzionale, anche al Giudice delle leggi del nostro Paese<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Sul punto si segnala l’interessante ricerca di stampo empirico condotta da Nadio Delai e Stefano Rolando che, tra le altre cose, indaga la percezione che l’opinione pubblica ha della magistratura. Cfr. N. DELAI, S. ROLANDO, *Magistrati e cittadini. Indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani*, Collana di Diritto e Società, Franco Angeli, Milano, 2016, p. 141 ss. Si veda anche, sugli stessi temi, anche se meno recente: M. L. GHEZZI, M. A. QUIROZ VITALE, *L’immagine pubblica della magistratura italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

<sup>193</sup> Cfr. M. PALMA, op. cit., 2022, p. 160.

## SEZIONE II

I GARANTI TERRITORIALI DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE  
DELLA LIBERTÀ PERSONALE**1. Dalla genesi al (pieno) riconoscimento normativo dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale**

In Italia, come si è avuto modo di accennare a più riprese, a partire dagli anni Duemila iniziarono ad essere istituiti organismi di garanzia a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale a livello comunale, provinciale e regionale<sup>194</sup>. Tale diffusione ha assunto le caratteristiche di un processo *bottom-up*<sup>195</sup> che ha anticipato di molto la creazione dell'autorità del Garante Nazionale<sup>196</sup>. Difatti, mentre il lungo dibattito parlamentare circa l'introduzione di una figura nazionale di garanzia dei diritti delle persone private della libertà proseguiva, le Regioni e gli Enti locali, facendosi portatori di istanze sempre più avvertite a livello territoriale, incominciarono ad istituire Garanti competenti specialmente in ambito penitenziario.

Questo fenomeno può essere spiegato, in primo luogo, alla luce dell'esigenza di rispondere a quello che è stato efficacemente definito da Franco Della Casa come il progressivo "allontanamento" della magistratura di sorveglianza dal mondo del carcere, causato principalmente dall'eccesso di compiti e dalla scarsità di risorse assegnati alla stessa<sup>197</sup>. Tale allontanamento ha prodotto un conseguente indebolimento della funzione di

---

<sup>194</sup> La delibera consiliare del 14 maggio 2003 istituiva il primo Garante comunale di Roma, nominato l'11 ottobre dello stesso anno; mentre, il primo Garante regionale fu eletto il 26 febbraio 2004 dal Consiglio regionale del Lazio, sulla base della legge regionale del 6 ottobre 2003, n. 31.

<sup>195</sup> Si veda in tal senso: B. MELLANO, L. SCOMPARIN, *Garantire i diritti di chi non ha libertà*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020, n. 1, p. 1. Stefano Anastasia indica l'origine del percorso *bottom up* nel Convegno promosso dall'associazione A buon diritto, d'intesa con l'associazione Antigone, che si è svolto nel novembre del 2002 presso la Camera dei deputati. Cfr. S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M. C. LOCCHI (a cura di), *Vita detentiva, identità e diritti*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Giurisprudenza, Perugia, 2021, p. 205.

<sup>196</sup> Nel 2016 – anno in cui il GNPL ha dato inizio alla sua attività – si registravano undici Garanti regionali (Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto), dodici Garanti provinciali (Avellino, Enna, Ferrara, Gorizia, Lodi, Massa Carrara, Milano, Monza Brianza, Padova, Pavia, Trapani, Trento) e quarantadue Garanti comunali (Alessandria, Asti, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Enna, Ferrara, Firenze, Fossano, Ivrea, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Nuoro, Parma, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rovigo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Sondrio, Sulmona, Tempio Pausania, Torino, Trieste, Udine, Venezia, Vercelli, Verona, Vicenza). Sul territorio nazionale operavano quindi un totale di sessantacinque Garanti territoriali, la maggior parte dei quali era composta da Garanti comunali.

<sup>197</sup> Cfr. F. DELLA CASA, *Per un più fluido (ed esteso) "monitoraggio" delle situazioni detentive: il difensore civico della libertà personale*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 1, p. 73 ss. Come rileva magistralmente l'Autore, in un altro contributo, tale allontanamento non è imputabile solo a ragioni di stampo pratico, ma anche di stampo culturale. Infatti Della Casa scrive: «pur senza sottovalutare le carenze di organico, che favoriscono la

controllo e di garanzia dei diritti dei detenuti e ha reso necessaria l'istituzione di organi non giurisdizionali che monitorassero il rispetto della legalità nella fase dell'esecuzione penale.

In secondo luogo, rileva senza dubbio anche il particolare momento storico e politico in cui ha preso avvio tale percorso; periodo che si ricorda per essere stato caratterizzato dalla «massima valorizzazione delle autonomie territoriali, che si realizza prima con l'elezione diretta di sindaci, presidenti di province e di regioni (1993-95) e poi con l'approvazione della riforma costituzionale di ispirazione federalista (2001)»<sup>198</sup>.

Nonostante, infatti, sulla base dell'assetto post-riforma, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., la competenza legislativa in ambito penale (e quindi anche penitenziario) spetti in via esclusiva allo Stato, le Regioni e gli Enti locali in quegli anni si sentirono legittimati ad istituire organi di controllo non giurisdizionali preposti alla verifica, in ambito penitenziario, della fruizione dei diritti e dei servizi la cui tutela ed erogazione erano di loro competenza<sup>199</sup>. Tali azioni sono ascrivibili all'interno della competenza residuale, ex art. 117, comma 4 Cost., che le Regioni detengono nel campo delle politiche sociali, in seno alla quale rientrano le cosiddette "fasce deboli", tra cui figurano anche i detenuti<sup>200</sup>.

All'interno di questo quadro, diversi Garanti territoriali – istituiti con leggi regionali, deliberazioni dei Consigli provinciali e delibere dei Consigli comunali – cominciarono ad operare all'interno delle strutture penitenziarie, nonostante il loro accesso in istituto non fosse libero, ma subordinato all'autorizzazione da parte del magistrato di sorveglianza o dell'amministrazione penitenziaria, essendo la loro attività equiparata principalmente a quella dei volontari penitenziari<sup>201</sup>. Le conseguenze negative che scaturivano da questa impostazione erano diverse: per prima cosa era preclusa la possibilità ai Garanti di effettuare

---

“sedentarietà” della magistratura di sorveglianza oberata dalle richieste di benefici penitenziari, bisogna riconoscere che la presa di distanza dal carcere è anche il risultato di una scelta volontaria determinata dall'intenzione di salvaguardare il valore della terzietà del giudice, e di riaffermare in tal modo la piena appartenenza ad un apparato che considera attività di rango inferiore tutto quanto non rientri nell'area dello *ius dicere*». Così in: F. DELLA CASA, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cassazione penale*, 2004, n. 10, p. 3488. Per approfondimenti sul punto si rimanda anche a: G. ZAPPA, *Dei diritti e della loro tutela giurisdizionale*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 79-92.

<sup>198</sup> S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M. C. LOCCHI (a cura di), op. cit., p. 205.

<sup>199</sup> Indicativo è, ad esempio, l'art. 1 della legge regionale del Lazio del 6 ottobre 2003, n. 31 che recita: “E' istituito, presso il Consiglio regionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, di seguito denominato garante, al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale, i diritti di tali persone”.

<sup>200</sup> Cfr. M. QUATTROCCHI, *Diritti dei detenuti*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 157.

<sup>201</sup> A seconda dei casi, ai sensi dell'art. 17 o.p. (partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa) o ai sensi dell'art. 78 o.p. (assistenti volontari).

visite non preannunciate, in secondo luogo i tempi di ingresso in istituto erano dilatati e impedivano di intervenire con tempestività nei casi di segnalazioni di fatti gravi e urgenti e, da un punto di vista più generale, senza dubbio tutto ciò incideva sul processo di legittimazione della figura in questione, il cui ruolo all'interno dell'ordinamento non era ancora chiaro<sup>202</sup>.

Solo nel 2008 il legislatore, con l'art. 12 *bis*, comma 1, lett. a) e lett. b) del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, poi convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, inseriva – senza peraltro occuparsi di definire – la figura del Garante dei diritti dei detenuti nell'ordinamento penitenziario, prevedendo la possibilità per i detenuti e gli internati di avere colloqui con i Garanti e, allo stesso tempo, sancendo la possibilità per questi di entrare negli istituti penitenziari senza necessità di alcuna autorizzazione<sup>203</sup>. Infatti, la disposizione contenuta all'interno della lett. a) dell'articolo integrava l'art. 18 o.p. e attribuiva la facoltà al “garante dei diritti dei detenuti” di svolgere colloqui con i detenuti o gli internati “anche al fine di compiere atti giuridici”, mentre la lett. b) modificava l'art. 67 o.p. e inseriva nell'elenco dei soggetti legittimati a visitare senza necessità di autorizzazione gli istituti penitenziari anche i “garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati”. Successivamente, l'art. 2*bis*, comma 1, lett. b) decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modificazioni dalla legge del 17 febbraio 2012, n. 9 ha introdotto l'art. 67*bis* o.p. e ha esteso il potere di libero accesso dei Garanti anche alle camere di sicurezza delle forze di polizia, locali e nazionali. Un altro intervento sullo stesso tema è contenuto nell'art. 19, comma 3, del decreto-legge del 17 febbraio 2017, n. 13, come modificato dalla legge di conversione del 13 aprile 2017, n. 46, che ha previsto come l'accesso senza necessità di autorizzazione dei Garanti si applichi anche ai Centri di Permanenza per il Rimpatrio. Ad oggi, dunque, i Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale detengono il potere, previsto dalla legge, di accedere liberamente – in qualsiasi momento e senza autorizzazione – nei principali luoghi dove avviene privazione della libertà personale a seguito dell'esecuzione di un titolo pubblico: gli istituti penitenziari (per adulti e per minori), le camere di sicurezza di polizia (locali e nazionali) e i CPR.

---

<sup>202</sup> Per un inquadramento della figura del garante penitenziario nel nostro ordinamento prima del riconoscimento normativo avvenuto a partire dal 2008, si veda: M. GEMELLI, *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in *La Giustizia penale*, 2007, parte II, pp. 530-544. Per qualche riflessione di più ampio respiro sulle prime esperienze, si veda, invece: L. MANCONI, *Il garante dei detenuti*, in *La nuova città*, 2005, pp. 17-21.

<sup>203</sup> Per un commento su tale intervento legislativo, si rimanda a: F. FIORENTIN, *Al debutto il Garante dei diritti dei detenuti*, in *Guida al diritto*, 2009, n. 2, pp. 107-110.

Un intervento sostanziale nell'ambito della disciplina delle attribuzioni dei Garanti è contenuto poi nel DL del 23 dicembre 2013 n. 146 che, oltre a prevedere l'inserimento del GNPL nel nostro ordinamento, all'art. 3 comma 1 lett. a), sostituisce interamente l'art. 35 o.p. che disciplina il diritto di reclamo dei detenuti e degli internati e dispone che questi possono "rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa" ad una serie di autorità tra cui compaiono anche il Garante nazionale (ai tempi neo-istituito) e i "garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti".

Come visto in precedenza, poi, il comma 4 dell'art. 3 del DL n. 130 del 2020 ha previsto l'inserimento del comma *2bis* all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, stabilendo che: "lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale". Ad oggi i Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale possono quindi ricevere reclami sia dalla popolazione detenuta/internata, ma anche dalle persone straniere trattenute nei CPR.

Con riferimento, invece, alla possibilità di svolgere colloqui individuali e riservati<sup>204</sup>, nel 2018 è stato portato a compimento il processo di legittimazione normativa della figura poiché è diventato un diritto – e non più una mera possibilità – dei detenuti e degli internati conferire, sia tramite colloqui che tramite corrispondenza, con tutti i Garanti. Infatti, l'art. 11 lett. g) del decreto legislativo n. 123 del 2 ottobre 2018, ha introdotto il comma 2 nell'art. 18 o.p., rubricato "Colloqui, corrispondenza e informazione", e ha assimilato i colloqui della persona detenuta con il proprio difensore a quelli con il Garante, in questo modo consentendo di superare le interpretazioni precedenti, secondo cui i colloqui con i Garanti si incasellavano nella disciplina dei colloqui con i familiari, o addirittura delle "terze persone"<sup>205</sup>, e di conseguenza dovevano rispettare le limitazioni in merito alle autorizzazioni, al computo numerico e alla (non) riservatezza applicate in questi casi. Ad oggi, dunque, detenuti e internati possono svolgere colloqui con i Garanti nelle stesse modalità previste per i colloqui con i difensori. Tali colloqui, quindi, non devono sottostare ad alcuna autorizzazione, non

---

<sup>204</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione della materia dei colloqui tra detenuti e Garanti, si veda: D. CERTOSINO, *Privazione della libertà personale e diritto al colloquio con i garanti dei detenuti, i parlamentari e altre autorità*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, anno IX, 2021, pp. 35-55.

<sup>205</sup> Cfr. Circolare DAP del 2 aprile 2009, n. 3618-6068. Tale impostazione era stata superata dalla Circolare DAP dell'8 novembre 2013, n. 3651-6101 che ha disposto come i colloqui con i Garanti fossero fruibili a prescindere dai limiti previsti per i colloqui con i familiari.

devono essere computati tra quelli ex art. 18.1 o.p. e devono svolgersi in assenza di controllo auditivo.

Sul tema dei colloqui tra detenuti e Garanti, con specifico riferimento ai colloqui con persone detenute sottoposte al regime speciale di cui all'art. 41bis o.p., il cosiddetto "carcere duro", interviene poi il DL del 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni dalla legge del 25 giugno 2020, n. 70<sup>206</sup>. La norma in questione definisce una volta per tutte la *vexata quaestio*, originata dalle prescrizioni amministrative contenute nella circolare DAP n. 3651/6101 del 7 novembre 2013<sup>207</sup>, circa la possibilità e le modalità di colloquio dei Garanti territoriali con i detenuti sottoposti a tale regime speciale, problema che ha visto impegnate amministrazione penitenziaria, giurisprudenza e dottrina in un dibattito durato anni<sup>208</sup>. La soluzione a cui giunge l'intervento normativo del 2020, adottato in periodo pandemico come risposta a particolari esigenze securitarie avvertite in quel dato momento<sup>209</sup>, è stata quella di operare una differenziazione al regime dei colloqui tra persone detenute sottoposte al regime

---

<sup>206</sup> Per una disamina esaustiva, ragionata e, in parte, critica di tale intervento normativo, si vedano: D. BERTACCINI, *Un punto ragionato su garanti territoriali dei detenuti, colloqui coi ristretti e regime detentivo speciale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 2, pp. 66-96; D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, pp. 50-73.

<sup>207</sup> Tale circolare, infatti, poneva il detenuto sottoposto al regime speciale di cui all'art. 41bis o.p., come scrive Francesco Urbinati, «davanti ad un'ardua decisione: spendere il proprio colloquio mensile con il garante territoriale, sacrificando il contatto coi familiari, fatte salve le modalità di controllo (audio e video registrazione), oppure optare per le visite, con i conseguenti gravosi condizionamenti alla riservatezza». Così in F. URBINATI, *Ultima tappa della saga colloqui in regime ristretto: nessuna limitazione ai garanti locali*, in *Archivio Penale*, 2019, n. 2, p. 3.

<sup>208</sup> Per una puntuale ricostruzione della questione, si veda: D. CERTOSINO, op. cit., p. 42 ss. Sul tema si vedano anche, a commento della decisione del Trib. Sorv. Perugia, 27 ottobre 2015, n. 1419: L. CESARIS, *Quali garanzie per il garante dei detenuti?*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 2, pp. 564-579; C. SCACCIAOCE, *Diritto al colloquio tra garante e detenuto: quando il potere giurisdizionale è presidio di effettività dei diritti dei detenuti e delle funzioni del Garante*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 1, pp. 1-14. Su Mag. Sorv. Spoleto, 27 giugno 2017, n. SIUS 2017/3087 e Mag. Sorv. Sassari, 27 giugno 2017, n. SIUS 2016/7058, si veda, invece: L. CESARIS, *Ancora sui colloqui dei garanti con le persone private della libertà personale*, in *Diritto Penale Contemporaneo* (web), 2018, n. 2, 2018, pp. 205-215. Sull'ordinanza del Trib. Sorv. Roma del 20 aprile 2018, si rimanda a: V. MANCA, *41-bis e accesso ai colloqui con i Garanti territoriali: si impone il limite massimo di un incontro al mese, alternativo tra familiari e terzi, nota a Trib. sorv. Roma, ord., 20 aprile 2018*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 14 maggio 2018. Ancora, a commento dell'ordinanza del 29 marzo 2019 del Trib. Sorv. Perugia, si veda: F. URBINATI, op. cit., pp. 1-13.

<sup>209</sup> Periodo in cui, a seguito dell' "allarme" massmediatico relativo alle scarcerazioni di alcuni boss mafiosi a causa dell'emergenza pandemica, sono state introdotte discipline di segno opposto, ribattezzate misure "antiscarcerazione" e confluite nei DD. LL. n. 28 e n. 29 di aprile e maggio 2020. Per un'analisi dei DD. LL. nn. 28 e 29, convertiti con modificazioni nella legge n. 70 del 25 giugno 2020, si veda: A. CABIALE, *Covid e "scarcerazioni": diventano legge, con alcune novità, i contenuti dei DD. LL. nn. 28 e 29 del 2020*, in *Sistema Penale*, 13.07.2020. Bertaccini, con riferimento alla nuova disciplina dei colloqui tra persone detenute sottoposte al regime di cui all'art. 41bis o.p. e Garanti rileva: «Non si tratta affatto di ragionevoli interrogativi sulle garanzie sistemiche, bensì proprio di irrazionali cedimenti alle preoccupazioni securitarie». Così in D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, p. 55.

detentivo di cui all'art. 41*bis* o.p. e Garanti, in relazione alla tipologia di Garanti, e quindi al livello territoriale di appartenenza. L'art. 2-*sexies* del DL 28 del 2020, come convertito dalla legge n. 70/2020, infatti, ha inserito nell'art. 41*bis* o.p. i commi 2*quater*.1, 2*quater*.2 e 2*quater*.3, che rispettivamente stabiliscono modalità di visita e di colloqui tra le persone sottoposte a tale regime con il Garante Nazionale, con Garanti regionali e con i Garanti locali. Il comma 2*quater*.1, riconoscendo al GNPL la qualifica di NPM, prevede che questo possa accedere senza alcuna limitazione all'interno delle sezioni speciali degli istituti, incontrare detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41*bis* o.p. e possa svolgere con questi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali. Il comma 2*quater*.2 riconosce, invece, ai "garanti regionali dei diritti dei detenuti, comunque denominati" la facoltà di accesso, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti e la possibilità di incontrare detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41*bis* o.p. insieme alla possibilità di svolgere con loro colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali. Infine, il comma 2*quater*.3 stabilisce come i Garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane dei diritti dei detenuti, "comunque denominati", nell'ambito del territorio di propria competenza, possano accedere esclusivamente in visita accompagnata agli istituti ove sono ristretti i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41*bis* o.p. e specifica che "tale visita è consentita solo per verificare le condizioni di vita dei detenuti". Per questi Garanti "non sono consentiti colloqui visivi con i detenuti sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo". Come osserva efficacemente Bertaccini: «l'originalità di tale provvedimento si è sostanziata nella previsione – prima volta all'interno dell'ordinamento penitenziario – di una differenziazione tra le tre tipologie di garanti (nazionale, regionali e locali) per livello territoriale di competenza, in ragione di attribuzioni decrescenti per tali rispettive categorie in materia di luoghi e ristretti assoggettati al regime sospensivo»<sup>210</sup>.

L'ultimo intervento normativo che ha avuto ad oggetto la disciplina dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale è contenuto nel DL n. 130 di ottobre 2020 che, oltre ad introdurre lo strumento del reclamo ai Garanti esperibile dalle persone trattenute nei CPR, all'art. 13.1 lett. c), così come modificato dalla legge di conversione legge n. 173 del

---

<sup>210</sup> D. BERTACCINI, op. cit., 2020, p. 50.

2020, inserisce il comma 5.1 all'art. 7 del DL del 2013, introducendo la possibilità per il GNLP di delegare i Garanti territoriali nell'esercizio delle sue funzioni, per un massimo di sei mesi e quando particolari circostanze lo richiedano, solo in relazione a specifici luoghi di privazione della libertà personale, quali: le strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, le comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché i CPR.

Non si può non notare la dissonanza che contraddistingue questi ultimi due interventi normativi. Il primo, soprattutto nei confronti dei Garanti locali, negando loro la possibilità di conferire con i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41*bis* o.p., agisce per sottrazione; il secondo, invece, attribuendo ai Garanti territoriali la possibilità di essere delegati dal GNPL ad esercitare le sue funzioni attraverso l'esercizio di penetranti e incisivi poteri in specifici ambiti di intervento, ad esclusione di quello penitenziario, agisce per addizione.

Terminata la genealogia normativa dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà in Italia, è evidente come ci si trovi dinnanzi ad una disciplina disorganica, su cui il legislatore è intervenuto a macchia di leopardo e senza una visione di insieme che guidasse il riconoscimento statale di tali figure nel nostro ordinamento. La disciplina nazionale, infatti, arrivata in ritardo e tuttora in corso di evoluzione, sommata al principio di autonomia normativa degli Enti territoriali, ha provocato il risultato per cui «le attribuzioni e le funzioni dei garanti riflettono le diverse sensibilità dei legislatori regionali e delle competenti autorità amministrative locali»<sup>211</sup>. L'assenza di un quadro giuridico di riferimento e l'eterogeneità delle normative territoriali, inoltre, hanno inficiato senza dubbio anche sulla qualificazione di tali figure dal punto di vista concettuale e teorico, ponendole a cavallo tra gli istituti tipici della difesa civica e le autorità amministrative indipendenti<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M. C. LOCCHI (a cura di), op. cit., p. 207.

<sup>212</sup> Sul punto, per approfondimenti, si veda: R. MEDDA, *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2017, n. 4, p. 968 ss.

## **2. I Garanti regionali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte**

Ad oggi diciannove delle venti Regioni italiane dispongono di un Garante con competenze in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>213</sup>.

Il quadro è nettamente migliorato in tempi più recenti quando tra il 2020 e il 2021 sono stati istituiti due Garanti regionali in Regioni che ne erano sprovviste, la Liguria e la Basilicata, e nel 2023 è stato nominato in Sardegna il Garante, la cui carica, nonostante fosse stato istituito nel 2011, era rimasta vacante sin dalla sua istituzione. Tali vicende possono senz'altro essere lette, come osservato da alcuni, come «un ritorno di interesse delle Regioni»<sup>214</sup> nei confronti degli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti delle persone private della libertà. L'unica Regione ad oggi sprovvista di una figura di questo tipo a livello regionale è il Trentino-Alto Adige.

Le Regioni che si sono mosse in autonomia e senza una linea di indirizzo precisa nell'emanazione delle normative regionali in merito, hanno, a seconda dei casi, optato: i) per l'inserimento di Garanti specializzati in ambito privativo della libertà, e di conseguenza penitenziario (come in Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria); ii) per l'introduzione di Garanti denominati “dei diritti della persona” competenti nella tutela dei diritti dei soggetti considerati vulnerabili, quali minori, disabili, vittime di reato e detenuti (come in Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise e Veneto); o, ancora, iii) per l'estensione dei mandati delle preesistenti istituzioni di difesa civica con la conseguente attribuzione in capo al Difensore Civico regionale di specifiche competenze in ambito penitenziario (come in Lombardia e in Valle d'Aosta). Il quadro attuale dei Garanti regionali in Italia con competenza in ambito penitenziario è dunque quello rappresentato di seguito (figura 16). Tutti i Garanti sono organi monocratici, con la specificità del Garante della regione Lazio, che è coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni da due coadiutori<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Con la precisazione che, al 31 dicembre 2023, non è ancora stato nominato il Garante regionale della Basilicata.

<sup>214</sup> F. PICOZZI, *I Garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, in *Queste Istituzioni*, 2021, n. 4, p. 46.

<sup>215</sup> Ai sensi dell'art. 2.1 della legge regionale del 6 ottobre 2003, n. 21.

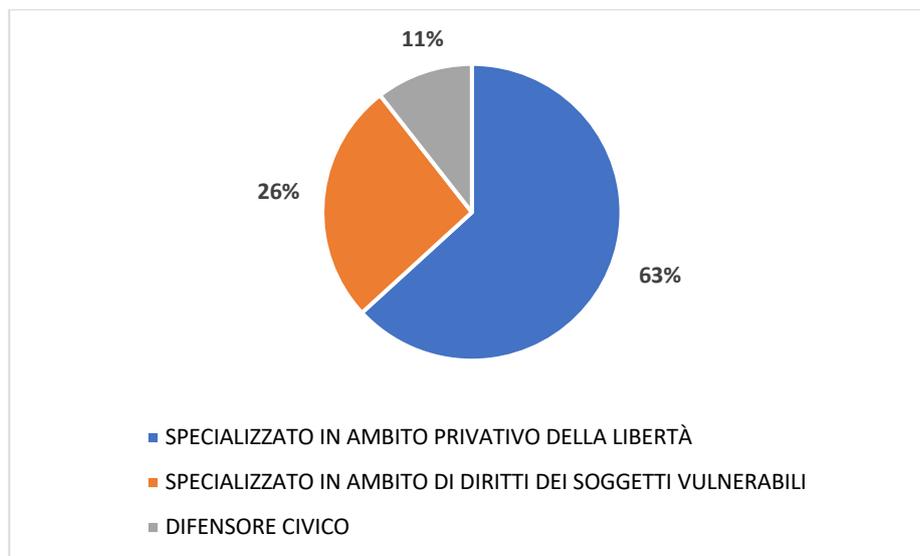


Figura 16: Garanti regionali in Italia con competenza in ambito privativo della libertà/penitenziario

In dodici Regioni (il 63% dei casi, cfr. figura 16) i Garanti regionali in Italia con competenza in ambito penitenziario sono Garanti specializzati (i), con denominazioni anche molto diverse tra loro. La denominazione più frequente è “Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale”<sup>216</sup>, ma c’è poi anche il caso dell’organismo di garanzia siciliano che si chiama “Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti”.

La seconda categoria di Garanti regionali in Italia con competenza in ambito penitenziario è rappresentata, in cinque casi (26 % del totale, cfr. figura 16), dai Garanti regionali dei diritti della persona (ii). Tali figure in Basilicata, Marche, Molise e Veneto hanno assimilato anche le funzioni della difesa civica<sup>217</sup> e sono, dunque, dei Garanti generalisti del settore pubblico il cui mandato, multiplo, si concentra anche nella tutela dei diritti di alcuni soggetti vulnerabili. Oltre al mandato generalista, dunque, tutti e quattro i Garanti regionali dei diritti della persona hanno una competenza nella tutela dei diritti dell’infanzia e

<sup>216</sup> Negli otto casi di: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana. Vi sono poi i casi dell’Emilia-Romagna e dell’Umbria in cui la denominazione del Garante è “Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale” o il caso della Calabria in cui nella denominazione è presente il riferimento ai “diritti” e si chiama “Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”.

<sup>217</sup> In Basilicata ex art. 8 della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5. Nelle Marche ex art. 7 della legge regionale del 28 luglio 2008, n. 23, prima sostituito dall’art. 2 della legge regionale del 14 ottobre 2013, n. 34, poi modificato dall’art. 9 della legge regionale del 12 dicembre 2018, n. 48. In Molise ex art. 10 della legge regionale del 9 dicembre 2015, n.17. In Veneto ex art. 11 della legge regionale del 24 dicembre 2013, n. 37.

dell'adolescenza<sup>218</sup>, due di questi hanno una competenza specifica nei confronti delle vittime di reato (Basilicata e Marche)<sup>219</sup> e in un caso (Basilicata)<sup>220</sup> anche nell'ambito della tutela del diritto alla salute e delle persone con disabilità.

La declinazione della competenza in ambito privativo della libertà/penitenziario nei quattro casi in esame assume sfumature diverse: in Basilicata l'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale è disciplinato al Capo VI (artt. 22-23) della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5; nelle Marche la legge regionale del 28 luglio 2008, n. 23, modificata dall'art. 9 della legge regionale del 12 dicembre 2018, n. 48 al Capo IV disciplina l'Ufficio di Garante dei diritti dei detenuti (artt. 13-14); in Molise il Capo IV, rubricato "Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e ristrette in Istituti penitenziari" della legge regionale del 9 dicembre 2015, n.17 contiene l'art. 14 che disciplina le funzioni del Garante in tale ambito di intervento; in Veneto il Capo IV rubricato "Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" della legge regionale del 24 dicembre 2013, n. 37 contiene l'art. 14 che disciplina le funzioni del Garante in tale area di intervento. Nei due casi di Basilicata e Marche è previsto dalle leggi istitutive che le funzioni di garanzia in ambito privativo della libertà/penitenziario siano assegnate a specifici Uffici. Non è così invece nei due casi di Molise e Veneto.

Un caso a sé è rappresentato, invece, dal Garante regionale dei diritti della persona del Friuli-Venezia Giulia che, istituito con la legge regionale del 16 maggio 2014 n. 9 – legge che disciplina anche l'istituto del Difensore civico, che non è da questo assorbito –, si presenta come un garante specializzato in tre ambiti specifici di tutela: bambini e adolescenti (art. 8), persone private della libertà personale (art. 9), persone a rischio di discriminazione (art. 10).

---

<sup>218</sup> In Basilicata ex artt. 14-15-16 della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5. Nelle Marche ex artt. 10-11-12 della legge regionale del 28 luglio 2008, n. 23, modificati dall'art. 9 della legge regionale del 12 dicembre 2018, n. 48. In Molise ex artt. 12-13 della legge regionale del 9 dicembre 2015, n.17. In Veneto ex art. 13 della legge regionale del 24 dicembre 2013, n. 37.

<sup>219</sup> In Basilicata ex artt. 19-20-21 della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5. Nelle Marche ex artt. 14 *bis-ter-quater* della legge regionale del 28 luglio 2008, n. 23, aggiunti dall'art. 8 della legge regionale del 9 marzo 2020, n. 11.

<sup>220</sup> Ex artt. 17-18 della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5.

Vi sono, infine, i due casi di Lombardia<sup>221</sup> e Valle d'Aosta<sup>222</sup> (11% del totale, cfr. figura 16), in cui il mandato del Difensore civico è stato esteso ed è stata prevista una competenza privativa della libertà/penitenziaria aggiuntiva (iii). Pare interessante rilevare come negli anni ai Difensori civici di queste due Regioni, oltre alla funzione di garanzia in esame, siano state attribuite ulteriori funzioni di garanzia: in Lombardia, nell'ambito della tutela della salute<sup>223</sup>, dei diritti delle persone con disabilità<sup>224</sup> e del contribuente<sup>225</sup>; in Valle d'Aosta, nell'ambito della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>226</sup> e dei diritti delle persone con disabilità<sup>227</sup>.

Allo stesso tempo, occorre constatare come i Garanti dei diritti della persona che hanno assimilato le funzioni di Difensore civico siano di fatto da ricondurre nell'alveo dei Garanti generalisti, ai quali si sommano funzioni di garanzia specifiche in alcune materie. L'unica eccezione di Garante "macro specializzato" nell'ambito dei diritti dei soggetti vulnerabili è rappresentata, dunque, dal caso del Friuli-Venezia Giulia (cfr. figura 17), dal momento che il Garante dei diritti della persona di questa regione non esercita il controllo generalizzato sul buon andamento della P.A. – che spetta al Difensore civico regionale ancora in funzione – come invece fanno i suoi omonimi nelle altre regioni.

Rileva notare come sia l'integrazione in strutture generaliste di funzioni di garanzia specialiste, sia l'assorbimento in organismi di garanzia specialisti di funzioni di garanzia generaliste rispondano alla visione di un organo di garanzia non giurisdizionale come di uno

---

<sup>221</sup> L'art. 10 della legge regionale del 14 febbraio 2005, n. 8 attribuiva *pro tempore* al Difensore civico regionale le funzioni di Garante dei detenuti. Come si legge, infatti, nell'art. 1.2 del Regolamento Regionale 14 dicembre 2006, 10, tale attribuzione era stata pensata come una misura temporanea: "Le funzioni di Garante dei detenuti, di seguito indicato come "Garante", sono svolte *pro tempore* dal Difensore civico sino alla istituzione della figura preposta e alla definizione delle funzioni ad essa attribuite, in un ambito di riconosciuta autonomia rispetto agli organi e alle strutture amministrative regionali". Tuttavia, ad oggi non è stata ancora istituita una figura di garanzia apposita e specializzata.

<sup>222</sup> L'art. 2, comma 1, della legge regionale del 1° agosto 2011, n. 19 ha inserito l'art. 2 *ter* rubricato "Compiti del Difensore civico in qualità di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" alla legge regionale del 28 agosto 2001, n. 17.

<sup>223</sup> Tale competenza risulta priva di una fonte normativa che la legittimi, tuttavia compare, insieme alle altre, nel sito web istituzionale del Difensore civico regionale della Lombardia. Cfr.: <https://www.difensoreregionale.lombardia.it/wps/portal/site/difensore-regionale/competenze/funzioni-di-garanzia/garante-della-salute> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>224</sup> Ai sensi della legge regionale del 24 giugno 2021, n. 10.

<sup>225</sup> Ai sensi dell'art. 8 della legge regionale del 6 dicembre 2010, n.18.

<sup>226</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale del 27 marzo 2019, n. 3.

<sup>227</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale del 1° agosto 2022, n. 20.

“sportello unico”<sup>228</sup>, anche detto “*One-Stop-Shop*”<sup>229</sup>: prospettiva che si allontana dalla specializzazione degli organi di garanzia.

La situazione che pare delinearsi, alla luce di tali evidenze, è dunque quella presentata nella figura che segue (figura 17).

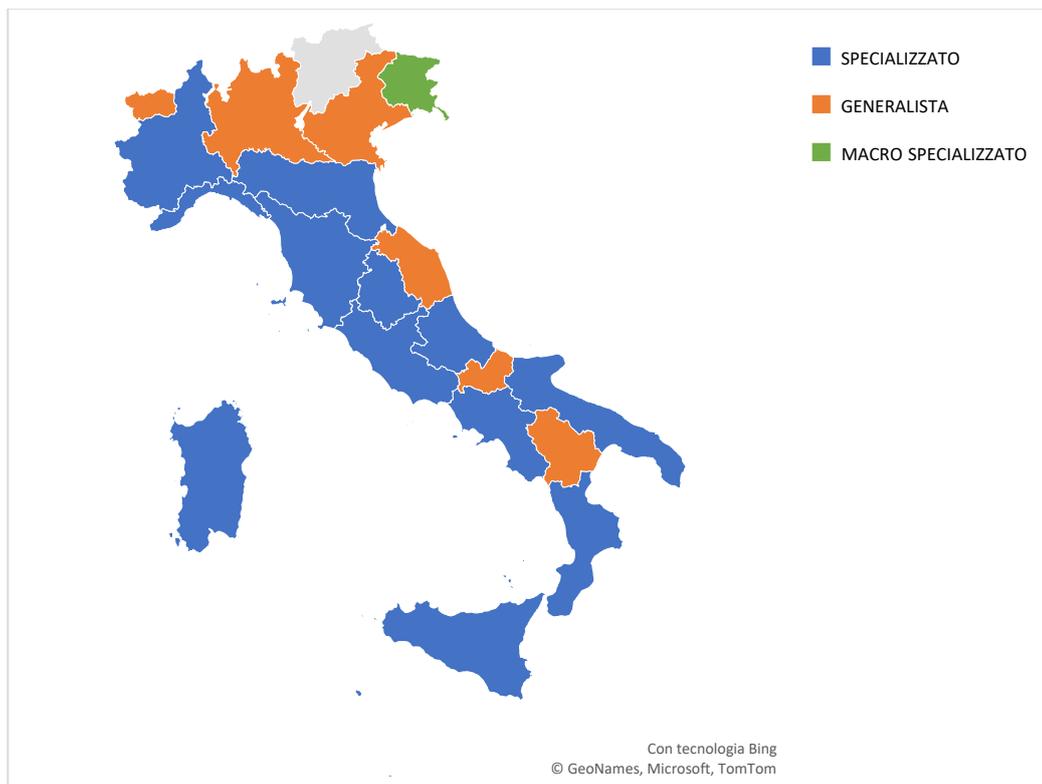


Figura 17: Garanti regionali con funzioni di garanzia dei diritti delle persone private della libertà in Italia

Dalla fotografia prodotta è evidente la disomogeneità dei modelli dei Garanti regionali con funzioni di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale presenti in Italia, alla quale logicamente consegue una disomogeneità delle leggi istitutive e dei poteri ad essi attribuiti. Negli ultimi anni si è tentato di sopperire a tale eterogeneità attraverso processi di armonizzazione normativa che sono ancora in corso d’opera: fondamentali in tale senso sono state le “Linee guida del Garante nazionale per l’istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale” del 2 novembre 2016 e le “Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli organi di garanzia: difensore civico, garante

<sup>228</sup> Cfr. D. BRUNO, D. BERTACCINI, *I Garanti (dalla parte) dei detenuti*, Bologna, Bononia University Press, 2018, pp. 44-45.

<sup>229</sup> Cfr. T. BUCK, R. M. KIRKHAM, B. THOMPSON, *Time for a ‘Leggatt-style’ review of the Ombudsman system?*, in *Public Law*, 2011, n. 1, p. 27.

per l'infanzia e l'adolescenza, garante dei diritti dei detenuti" approvate dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 26 settembre 2019.

### **2.1. Le Linee guida e di indirizzo rimaste sulla carta: un'occasione mancata ai fini del riconoscimento internazionale delle figure regionali**

La nota verbale del 25 aprile 2014 indirizzata al SPT conteneva non solo la designazione come NPM del GNPL (ai tempi non ancora operativo), ma anche della Rete dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale. A partire da quel momento e con l'inizio delle attività da parte del GNPL, che «ha ritenuto che il proprio compito di coordinamento dovesse concretizzarsi nel contribuire a costruire un sistema coerente»<sup>230</sup>, si tentò di avviare, in sedi diverse, dei percorsi la cui finalità era quella di uniformare le legislazioni istitutive così da renderle conformi agli standard internazionali e da valorizzare ulteriormente gli organismi di garanzia territoriali.

L'attenzione, inizialmente, si concentrò in prevalenza sugli organi di garanzia regionale, in quanto numericamente inferiori e più "vicini" (nel senso di più facilmente raggiungibili) al GNPL, rispetto ai Garanti locali<sup>231</sup>.

Le "Linee guida del Garante nazionale per l'istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale" del 2 novembre 2016 si preoccupano di fissare cinque requisiti essenziali, individuati dal GNPL, ai fini della concordanza dei Garanti regionali con i principi contenuti nell'OPCAT. Tali elementi essenziali riguardano: la modalità di elezione e la durata del mandato del Garante, il rapporto tra l'inibizione di attività lavorative e la retribuzione del Garante, l'estensione dell'oggetto della funzione di garanzia a tutti gli ambiti di privazione della libertà personale, il potere di raccomandazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni competenti e l'obbligo di riservatezza.

Tali requisiti sono stati misurati empiricamente attraverso uno studio delle diciannove leggi istitutive dei Garanti regionali, nelle loro diverse forme di Garanti specializzati, Garanti dei diritti della persona e Difensori civici, in modo da avere a disposizione un quadro aggiornato della rispondenza delle leggi regionali ad oggi in vigore a tali attributi individuati

---

<sup>230</sup> D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, p. 65.

<sup>231</sup> Per una puntuale ricostruzione sul punto, si veda: D. BRUNO, D. BERTACCINI, *op. cit.*, p. 122 ss.

dal GNPL come necessari per il loro riconoscimento formale e sostanziale all'interno del NPM nel 2016.

Con riferimento al primo requisito, il GNPL, asserendo nel testo delle Linee guida che «la prima garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia del Garante Regionale proviene dalle modalità della sua istituzione», fissa come requisiti fondamentali l'elezione del Garante da parte del Consiglio Regionale e l'eliminazione del legame temporale tra il mandato del Garante e quello della legislatura regionale, suggerendo che «il mandato del Garante dovrebbe avere durata diversa, preferibilmente più lunga, rispetto a quella della legislatura regionale».

Dall'analisi degli atti istitutivi è emerso come in diciotto regioni su diciannove il Garante sia eletto dal Consiglio Regionale; l'unica eccezione è rappresentata dal Garante regionale della Sicilia che è nominato con decreto del Presidente della Regione (art. 33.2 legge regionale 19 maggio 2005, n. 5), non rispettando, in questo modo, il requisito dettato dal GNPL.

Per quanto attiene, invece, alla durata del mandato dei Garanti regionali con competenze in ambito privativo della libertà/penitenziario, la situazione appare assai diversificata. L'istogramma che segue rappresenta quanto rilevato dallo studio delle leggi istitutive, dal quale si evince come il mandato dei Garanti regionali si distingua in nove tipologie che nascono dalla combinazione tra la durata dello stesso e la possibilità per il Garante di essere o meno rieletto una volta terminato il primo mandato, ad eccezione della legge del Lazio che non specifica se il Garante è rieleggibile. Un'ulteriore variabile è data anche dal fatto che la sua elezione avviene ad inizio della legislatura regionale dando luogo, in questo modo, ad un mandato “legato alla legislatura” (figura 18).

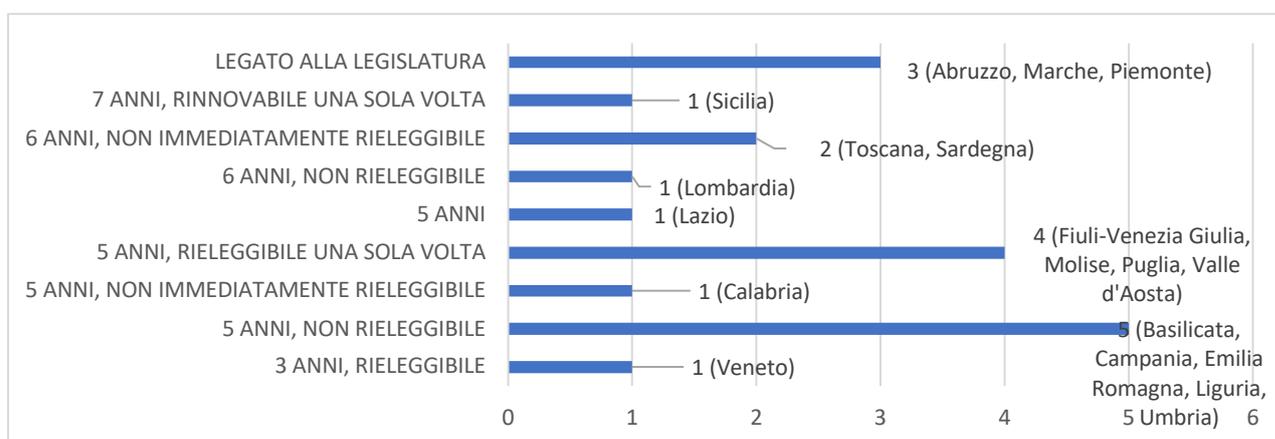


Figura 18: Mandato dei Garanti regionali con competenze in ambito privativo della libertà/penitenziario

Nelle leggi regionali dei Garanti dell'Abruzzo<sup>232</sup>, delle Marche<sup>233</sup> e del Piemonte<sup>234</sup> è espressamente previsto, infatti, come l'elezione del Garante avvenga ad inizio della legislatura e, pertanto, tali previsioni risultano in aperto contrasto con il requisito fissato dal GNPL. Diverso è per i numerosi casi di mandati della durata di cinque anni (Basilicata<sup>235</sup>, Calabria<sup>236</sup>, Campania<sup>237</sup>, Emilia-Romagna<sup>238</sup>, Friuli-Venezia Giulia<sup>239</sup>, Lazio<sup>240</sup>, Liguria<sup>241</sup>, Molise<sup>242</sup>, Puglia<sup>243</sup>, Umbria<sup>244</sup>, Valle d'Aosta<sup>245</sup>) in quanto il fatto che il mandato coincida con i cinque anni della legislatura regionale non è espressamente previsto e potrebbe rappresentare una semplice coincidenza. Hanno invece un mandato che supera i cinque anni i Garanti della Lombardia<sup>246</sup>, Sardegna<sup>247</sup>, Toscana<sup>248</sup> (6 anni) e il Garante della Sicilia<sup>249</sup> (7 anni). Un caso a sé è rappresentato dal Garante del Veneto<sup>250</sup> il cui mandato – breve – è della durata di soli tre anni.

Con riferimento, invece, al rapporto tra l'inibizione di attività lavorative e la retribuzione del Garante, diciotto leggi istitutive prevedono che al Garante spetti un'indennità (nella maggior parte dei casi parametrata sulla base di quella percepita dai Consiglieri regionali<sup>251</sup>) e solo la legge regionale della Sicilia prevede, all'art. 33.3 della legge del 19 maggio 2005, n. 5, tra le altre cose, che: "l'incarico di Garante è espletato a titolo onorifico". All'interno della legge regionale siciliana non ci sono indicazioni in merito all'inibizione dell'attività

---

<sup>232</sup> Ex art. 6.5 della legge regionale del 23 agosto 2011, n. 35.

<sup>233</sup> Ex art. 3.1 della legge regionale del 28 luglio 2008, n. 23.

<sup>234</sup> Ex art. 2.1 della legge regionale del 2 dicembre 2009, n. 28.

<sup>235</sup> Ex art. 3.4 della legge regionale del 15 gennaio 2021, n. 5.

<sup>236</sup> Ex art. 3.2 della legge regionale del 29 gennaio 2018, n. 1.

<sup>237</sup> Ex art. 2.1 della legge regionale del 24 luglio 2006, n. 18.

<sup>238</sup> Ex art. 10.6 della legge regionale del 19 febbraio 2008, n. 3, così come sostituito dall'art. 21 della legge regionale del 27 settembre 2011, n. 13.

<sup>239</sup> Ex art. 4.2 della legge regionale del 16 maggio 2014, n. 9.

<sup>240</sup> Ex art. 2.2 della legge regionale del 6 ottobre 2003, n. 31.

<sup>241</sup> Ex art. 2.5 della legge regionale del 1° giugno 2020, n. 10.

<sup>242</sup> Ex art. 3.2 della legge regionale del 9 dicembre 2015, n. 17.

<sup>243</sup> Ex art. 3.6 del regolamento regionale del 29 settembre 2009, n. 21.

<sup>244</sup> Ex art. 2.3 della legge regionale del 18 ottobre 2006, n. 13.

<sup>245</sup> Ex art. 9.1 della legge regionale del 28 agosto 2001, n. 17.

<sup>246</sup> Ex art. 4.1 della regionale del 6 dicembre 2010, n. 18.

<sup>247</sup> Ex art. 13.4 della legge regionale del 7 febbraio 2011, n. 7.

<sup>248</sup> Ex art. 5.2 della legge regionale del 19 novembre 2009, n. 69.

<sup>249</sup> Ex art. 33.2 della legge regionale del 19 maggio 2005, n. 5, così come integrato e modificato dall'art. 23, commi 4 e 5, della l.r. 19/2005 e integrato dall'art. 16, comma 1, della l. r. 1/2008.

<sup>250</sup> Ex art. 3.2 della legge regionale del 24 dicembre 2013, n. 37.

<sup>251</sup> Le percentuali della proporzione variano da regione a regione: si passa dal caso della Valle d'Aosta in cui l'indennità del Garante è uguale a quella dei Consiglieri regionali, a quello dell'Umbria in cui è previsto che al Garante spetti un'indennità che non superi il 20 % di quella dei Consiglieri regionali. Particolare è invece il caso del Garante della Marche la cui retribuzione è calcolata sulla base dello stipendio tabellare previsto per la qualifica dirigenziale regionale o anche quello del Molise che è previsto guadagni 31.200 euro lordi all'anno.

lavorativa e pertanto si deve ritenere che tutte le leggi istitutive dei Garanti regionali con competenze in ambito privativo della libertà/penitenziario rispettino il requisito fissato dal GNPL su questo punto.

Per quanto attiene al requisito dell'estensione dell'oggetto della funzione di garanzia a tutti gli ambiti di privazione della libertà (per legge o di fatto), la maggior parte delle leggi regionali tipizza i soggetti nei confronti dei quali si estendono le funzioni di garanzia del Garante all'interno di elenchi di persone che, a vario titolo, sono private della libertà personale; tali elenchi, tuttavia, non potranno mai ritenersi del tutto esaustivi. La locuzione che rimanda ad un'interpretazione estensiva dell'oggetto nei confronti del quale il Garante esplica le sue funzioni di garanzia è, infatti, unicamente quella che fa riferimento ad una privazione della libertà personale che avvenga a qualsiasi titolo. Le uniche tre leggi regionali che superano il vaglio da questo punto di vista sono quelle del Friuli-Venezia Giulia, del Molise e del Veneto. La legge regionale del Friuli-Venezia Giulia (l. r. 16 maggio 2014, n. 9), infatti, all'art. 9, contiene il riferimento a chiunque "si trovi in altri luoghi di restrizione o di limitazione delle libertà personali"; la legge regionale del Molise (l. r. 9 dicembre 2015, n. 17), all'art. 14.1, e la legge regionale del Veneto (l. r. 24 dicembre 2013, n. 37), all'art. 14.1, contengono l'indicazione "delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale".

Si segnala che anche la legge regionale della Sicilia (legge del 19 maggio 2005 n. 5), all'art. 33.3 a, contiene la locuzione "persone private della libertà personale". Tuttavia, si ritiene che dati i numerosi rimandi alle persone detenute – peraltro contenuti nella stessa denominazione della figura di garanzia che si chiama "Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti" – contenuti nella stessa legge, si debba preferire un'interpretazione secondo cui "persone private della libertà personale" in questo caso sia solo una perifrasi di "persone detenute".

Un altro requisito presente nelle Linee guida del GNPL del 2016 è quello relativo al potere di raccomandazione dei Garanti regionali nei confronti delle pubbliche amministrazioni competenti e, quindi, oggetto del loro controllo. All'interno di otto leggi regionali

(Abruzzo<sup>252</sup>, Basilicata<sup>253</sup>, Campania<sup>254</sup>, Lazio<sup>255</sup>, Piemonte<sup>256</sup>, Puglia<sup>257</sup>, Sardegna<sup>258</sup>, Toscana<sup>259</sup>, Umbria<sup>260</sup>) è contenuta una formulazione – pressoché identica dal punto di vista letterale – secondo cui il Garante “si attiva nei confronti dell’amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni” di cui il Garante deve assicurare l’erogazione. Tali prestazioni, molto spesso esplicitate all’interno delle leggi istitutive, sono quelle rientranti nell’alveo dei servizi di competenza regionale come, ad esempio, le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all’istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all’inserimento nel mondo del lavoro delle persone private della libertà. Differiscono dalle altre leggi regionali quella del Molise e del Veneto che prevedono che il Garante regionale “sollecita le amministrazioni competenti affinché assumano le iniziative volte ad assicurare le prestazioni” di competenza regionale.

Ad avviso di chi scrive, il potere di “attivazione” e di “sollecito” previsto all’interno di queste leggi è molto più debole rispetto a quello di raccomandazione, che è invece più specifico e dai contorni meno sfumati.

Solo in due leggi regionali è previsto un esplicito potere raccomandatorio in capo ai Garanti regionali nei confronti delle P.A. e si tratta dei casi della Calabria e della Liguria. La legge regionale della Calabria (l. r. 29 gennaio 2018, n. 1), infatti, stabilisce, all’art. 7.1 c), che il Garante “si attiva nei confronti dell’amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a) formulando, nel pieno rispetto delle decisioni assunte dall’autorità giudiziaria, specifiche raccomandazioni”. Ancora, al punto l), specifica che il Garante “riceve dai detenuti o dagli internati istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, a norma dell’articolo 35, primo comma, n. 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e, ove accerti il mancato rispetto delle norme vigenti in materia che comportino la violazione dei diritti delle persone private della libertà e dei corrispondenti obblighi a carico dell’amministrazione

---

<sup>252</sup> Ex art. 6.14 c) della legge regionale del 23 agosto 2011, n. 35.

<sup>253</sup> Ex art. 23.2 c) della legge regionale del 15 gennaio 2021 n. 5.

<sup>254</sup> Ex art. 5.1 c) della legge regionale del 24 luglio 2006, n. 18.

<sup>255</sup> Ex art. 5.1 c) della legge regionale del 6 ottobre 2003, n. 31.

<sup>256</sup> Ex art. 5.1 c) della legge regionale del 2 dicembre 2009, n. 28.

<sup>257</sup> Ex art. 31.2 c) della legge regionale del 10 luglio 2006, n. 19.

<sup>258</sup> Ex art. 11.1 c) della legge regionale del 7 febbraio 2011, n. 7.

<sup>259</sup> Ex art. 2.1 c) della legge regionale del 19 novembre 2009, n. 69.

<sup>260</sup> Ex art. 6.1 c) della legge regionale del 18 ottobre 2006 n. 13.

responsabile ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti, formula rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle autorità competenti”. In tal modo la legge regionale calabrese prevede che il potere di raccomandazione del Garante in questione possa essere esercitato non solo nei casi che riguardano le materie attribuite alla competenza regionale, ma sia più esteso, e che il Garante possa servirsene ogniqualvolta questo ravvisi una qualsiasi forma di violazione dei diritti delle persone detenute o internate o di inadempimento nei loro confronti da parte delle amministrazioni competenti. Vi è poi il caso del Garante regionale della Liguria che stabilisce, ai sensi dell’art. 6.5 della legge regionale del 1° giugno 2020, n. 10, così come modificato dall’art. 4 della legge regionale 2 aprile 2021, n. 4, che “nel caso in cui ritenga che la segnalazione sia fondata, può formulare specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata, la quale, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni”.

Tacciono del tutto sul punto, non prevedendo alcun tipo di potere raccomandatorio nei confronti delle P.A. statali, le leggi istitutive dei Garanti regionali dell’Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia e Valle d’Aosta.

In numerose leggi emerge con chiarezza come l’intervento del Garante debba rivolgersi principalmente nei confronti degli organi regionali di riferimento con cui intrattiene una relazione diretta e ai quali invia proposte e pareri; meno marcata e più velata è invece la relazione con le amministrazioni statali, nei confronti delle quali solo pochi legislatori regionali, come visto, hanno disciplinato con più chiarezza che cosa il Garante regionale può o non può fare. Si segnala, inoltre, che nella quasi totalità delle leggi istitutive nella descrizione del mandato del Garante regionale è contenuta la clausola “fatte salve le competenze delle amministrazioni statali”, a dimostrazione della cautela operata dai legislatori regionali nel definire i confini degli ambiti di competenza delle figure di garanzia regionali.

L’ultimo requisito presente nelle Linee guida del GNPL del 2016, infine, è quello relativo all’obbligo di riservatezza sulle informazioni acquisite nell’esercizio delle funzioni. Bertaccini nella ricostruzione dell’interlocuzione avvenuta tra GNPL e Garanti regionali, su questo specifico punto ha rilevato quanto segue:

Nella lettera propedeutica dell’8 giugno 2017, il Garante nazionale ha infatti specificato che l’approccio cooperativo con le pubbliche amministrazioni implica la possibilità di segnalare e di denunciare determinate situazioni all’attenzione dei mezzi di comunicazione soltanto come ultima risorsa (*last resort measure*), per cui solamente qualora le autorità sollecitate non instaurino il dialogo cui sono tenute con le figure di garanzia

acquista significato e risulta proficuo rivolgersi alla collettività esterna, secondo la strategia progressiva (*escalation strategy*) che è definita tipica dei Meccanismi preventivi nazionali modellati sul Protocollo opzionale.<sup>261</sup>

Dallo studio delle leggi regionali è emerso che previsioni in tal senso sono rare: se n'è rinvenuta traccia, ad esempio, nella legge regionale del Molise (l. r. del 9 dicembre 2015, n.17), all'art. 7.2, e nella legge regionale del Veneto (l. r. del 24 dicembre 2013, n. 37), all'art. 8.2. Entrambi le disposizioni recitano: "Il Garante è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto in possesso per ragioni di ufficio e che siano da ritenersi segrete o riservate ai sensi delle leggi vigenti".

Bertaccini fa notare come, a ben vedere, all'interno dell'OPCAT non sia previsto tale requisito, ma si richieda unicamente che gli NPMs privilegino informazioni confidenziali e pubblichino dati personali solo con il consenso espresso della persona interessata (art. 21)<sup>262</sup>. Pare dunque che il GNPL, in questo caso, non abbia tanto preso come riferimento i parametri fissati dall'OPCAT per gli NPMs, ma si sia preoccupato di fissare un requisito di stampo etico/deontologico che delineasse il comportamento preferibile da adottare<sup>263</sup>. Tale parametro risulta disatteso nella quasi totalità delle leggi istitutive dei Garanti regionali.

A seguito dell'emanazione delle Linee guida del 2016, il percorso verso il riconoscimento internazionale dei Garanti regionali è proseguito e il 6 settembre 2017 il GNPL ha inviato loro una missiva sottolineando l'urgenza di procedere alla formalizzazione della Rete dei Garanti come NPM, mediante la sottoscrizione di "dichiarazioni modello" quale impegno

---

<sup>261</sup> D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, p. 67.

<sup>262</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>263</sup> Bertaccini sul punto osserva: «Un secondo profilo riguarda l'istanza di connotare l'attività dei garanti territoriali come riservata (con le amministrazioni coinvolte) e non comunicabile all'esterno, se non alle condizioni poste dal Garante nazionale (peraltro alquanto imprecise), che rinviano alla presunta prassi degli organismi di garanzia modellati sul Protocollo opzionale. In realtà, questa pretesa risulta riflettere una modalità tipica non tanto delle istituzioni esistenti a livello nazionale, dato che come appena rilevato non viene prevista dal Protocollo opzionale per i Meccanismi preventivi nazionali, quanto invece del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura, dispositivo che come ben discusso dalla letteratura internazionale presenta però una fisionomia di ruolo e di azione che non corrisponde affatto a quella delle figure di garanzia sulla privazione di libertà come i garanti territoriali in esame, le cui specificità di mandato e di esperienza dovrebbe quindi essere salvaguardate e valorizzate. Di fatto, tali prescrizioni contrastano in modo palese con la scelta, sinora attuata in genere dai garanti territoriali, ma a volta seguita pure dal Garante nazionale, di comunicare i risultati delle visite o delle istruttorie, comprese le criticità riscontrate, pur in un clima di costante collaborazione con le autorità coinvolte, ma senza sottacere dati riscontrati e specifiche sollecitazioni di intervento per risolvere delle questioni complesse, attivando anche l'interessamento dell'opinione pubblica, per far diffondere la sensibilità oltre quei settori della società civile già più attenti o impegnati in tema di rispetto dei diritti umani in ambito carcerario e non solo». Così in D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, p. 70.

formale ad attenersi in modo rigoroso ai principi stabiliti dall'OPCAT e dal Codice di autoregolamentazione del GNPL<sup>264</sup>.

A distanza di due anni, il 26 settembre 2019, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha emanato, sempre al fine di uniformare le normative regionali, le “Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli organi di garanzia: difensore civico, garante per l’infanzia e l’adolescenza, garante dei diritti dei detenuti” concentrandosi sugli aspetti istituzionali e funzionali degli organismi di difesa civica<sup>265</sup> e di garanzia. Le Linee di indirizzo contengono delle indicazioni molto precise su: natura dell’organo di garanzia e previsione statutaria; autonomia, indipendenza e terzietà dell’organo, requisiti di nomina; incompatibilità e ineleggibilità, modalità di elezione, durata, decadenza, revoca e *prorogatio* dell’incarico, indennità (aspetti istituzionali); programmazione delle attività, funzioni, interventi e poteri propri dell’organo, rapporti con le autorità nazionali, regionali e locali, rapporti con altri enti ed associazioni e trattamento dei dati personali (aspetti funzionali).

Negli ultimi anni alcuni legislatori regionali hanno modificato le leggi istitutive, ma non tutti gli interventi sembrano aver preso le mosse dalle Linee guida del GNPL o dalle Linee di indirizzo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>266</sup>. Il cammino verso l’armonizzazione della legislazione regionale, dunque, anche alla luce dell’analisi empirica delle leggi istitutive contenuta in questa sede, può considerarsi tutt’altro che concluso.

Nelle more di tale lungo percorso, gli Organismi internazionali hanno tuttavia maturato la decisione di non accogliere la designazione espressa dallo Stato italiano nella nota diplomatica del 2014 e di riconoscere come NPM il solo Garante nazionale<sup>267</sup>. Tale presa di posizione, come visto, è stata recepita a livello legislativo interno con il DL n.130 del 2020, così come convertito in legge, che nell’art. 13.1 lett. b) inserisce il comma *1bis*<sup>268</sup> all’art. 7 della legge istitutiva del GNPL.

---

<sup>264</sup> Cfr. *ivi*, p. 66.

<sup>265</sup> Un documento che aveva anticipato le Linee di indirizzo del 2019 in materia di difesa civica era la Carta di Ancona del 2013, approvata dal Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome.

<sup>266</sup> Per approfondimenti si veda: F. PICOZZI, *I Garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, in *Queste Istituzioni*, 2021, n. 4, pp. 45-60.

<sup>267</sup> Bertaccini fa notare come, purtroppo, non vi sia traccia delle discussioni e dei documenti sulla questione. Cfr. D. BERTACCINI, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L’Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, p. 68.

<sup>268</sup> Il testo dell’art. 7.1 *bis* è il seguente: “Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell’articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall’Assemblea

Indipendentemente da tale intervento normativo, che al momento mette un punto alla vicenda, si ritiene che sarebbe comunque opportuno omogeneizzare la normativa regionale, in modo da renderla conforme agli standard internazionali e da evitare l'esistenza di differenze nei mandati degli organismi di garanzia che dovrebbero operare nello stesso modo. In quest'ottica, sarebbe ottimale anche uniformare i modelli degli organismi di garanzia regionali che, come visto, ad oggi, sono di tre tipi: specializzato, generalista, macro specializzato (cfr. figura 21). Compiere questi passi potrebbe riaprire la strada verso il pieno riconoscimento internazionale dei Garanti regionali dei diritti delle persone private della libertà personale in Italia, e potrebbe auspicabilmente comportare un inserimento *ex post* di tali organismi di garanzia nel sistema NPM, implicando il passaggio dall'attuale *Ombuds institution model* ad un *Multiple institutions model*.

### **3. I Garanti locali dei diritti delle persone private della libertà personale: lo stato dell'arte**

I Garanti locali, da alcuni soprannominati anche “subregionali”<sup>269</sup>, sono i Garanti istituiti dagli Enti locali e, più nello specifico, da: Province, Città metropolitane e Comuni.

Sono istituiti Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale nelle Province di Avellino, Brindisi, Caserta, Lodi, Massa Carrara, Monza Brianza, Pavia e Trento (provincia autonoma), nelle Città metropolitane di Cagliari e Reggio Calabria e in numerosi Comuni.

Il quadro delle figure di garanzia comunali è in continua evoluzione. Il primo è stato istituito nel Comune di Roma nel 2003; l'ultimo, nel comune di Modena nel mese di febbraio 2023<sup>270</sup>. Negli ultimi vent'anni risultano essere stati istituiti 61 Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale. Nello specifico, nei Comuni di: Alba, Alessandria, Asti, Belluno, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Catanzaro, Crotone, Cuneo, Ferrara, Firenze, Fossano, Genova, Gradisca d'Isonzo, Ivrea, Lecce, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Modena, Monza, Napoli, Novara, Nuoro, Oristano,

---

Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo”.

<sup>269</sup> Cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (prima parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 10, p. 1168.

<sup>270</sup> Si segnala che il dibattito circa l'introduzione del Garante comunale in questione è scaturito a seguito dei gravi fatti avvenuti nel corso delle rivolte del marzo 2020 nel carcere di Modena durante le quali nove persone detenute sono decedute. Anche in questo caso, dunque, parrebbe trovare conferma la teoria di Sabine Carl relativa agli eventi “catalizzatori dell'introduzione” degli Ombudsman specializzati in ambito penitenziario.

Padova, Palermo, Parma, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Rovigo, Saluzzo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Siena, Siracusa, Sondrio, Tempio Pausania, Torino, Trani, Trieste, Udine, Venezia, Verbania, Vercelli, Verona e Vicenza.

I Garanti locali dei diritti delle persone private della libertà personale sono dunque, ad oggi<sup>271</sup>, 71: 61 comunali, due istituiti dalle Città metropolitane e otto provinciali. Si tratta di organismi di garanzia di tipo monocratico specializzati in ambito penitenziario/privativo della libertà. Non si registra, pertanto, e probabilmente anche in forza della soppressione della figura del difensore civico comunale ad opera dell'art. 2 comma 186 della Legge Finanziaria del 2010, nessun caso di Garante generalista con competenza specifica in ambito penitenziario come nel caso degli organismi regionali.

In quanto organismi maggiormente rappresentativi dal punto di vista numerico rispetto a quelli provinciali e delle Città metropolitane, in questa sede l'analisi si concentrerà sui Garanti comunali.

### **3.1. I Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale: il report “Diritti Comuni” e il Protocollo firmato dal Garante nazionale e dall'ANCI**

Nei primi mesi del 2021 l'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, nella persona della Garante Monica Cristina Gallo, che ai tempi era la referente dei Garanti comunali della Conferenza dei Garanti territoriali<sup>272</sup>, ha promosso e portato avanti il progetto “Il Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale: il ruolo e i poteri, dalla definizione normativa alle buone prassi”<sup>273</sup>. Da tale progetto, svolto in collaborazione con la Clinica legale<sup>274</sup> “Carcere e diritti I” del

---

<sup>271</sup> Il riferimento temporale della presente ricerca è il 31 luglio 2023.

<sup>272</sup> La Conferenza è una forma di coordinamento interno dei Garanti territoriali istituita il 27 luglio 2018 che riunisce tutti i Garanti provinciali, comunali, delle aree metropolitane e regionali presenti sul territorio nazionale, ma che è aperta anche alla partecipazione del Garante Nazionale. Per approfondimenti sulla Conferenza e sulle altre forme di coordinamento tra Garanti, cfr. *infra*, in questo capitolo, sezione III, § 1.

<sup>273</sup> L'Autrice del presente scritto ha coordinato e partecipato a tale progetto in qualità di collaboratrice dell'Ufficio Garante del Comune di Torino da giugno 2020 a giugno 2021.

<sup>274</sup> La Clinica legale è un metodo di formazione giuridica esperienziale che nasce negli anni '30 del secolo scorso nelle Law School americane e che da circa un decennio è stato trapiantato e si è diffuso anche nei Dipartimenti di Giurisprudenza delle Università italiane. Per approfondimenti sulla genesi della *Clinical legal education* negli Stati Uniti, si rinvia a: J. FRANK, *Why not a Clinical lawyer-school?*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1933, vol. 81, n. 8, pp. 907-923. Invece, per una ricostruzione delle Cliniche legali nel panorama italiano, si veda: L. SCOMPARIN, *Lo sviluppo delle cliniche legali nelle Università italiane: un processo bottom-up che parte dalla reazione verso il formalismo formativo e arriva a ridefinire l'identità del giurista contemporaneo*, in *Questione Giustizia*, 2019, n. 3, pp. 142-148. Nel corso della Clinica legale studenti e studentesse sono coinvolti in attività pratiche il cui scopo principale è promuovere, attraverso un approccio

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, è nato il report "Diritti Comuni. Il Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale: dall'analisi dell'esistente, alla proposta di un'identità uniforme e condivisa"<sup>275</sup>, definito da Stefano Anastasia, portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali, un documento «a metà tra la ricerca e l'iniziativa politico-istituzionale»<sup>276</sup>. Il report "Diritti Comuni" ha perseguito un duplice fine: da una parte, fornire una panoramica completa e aggiornata circa la normativa locale dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà in Italia e, dall'altra, proporre alcuni suggerimenti operativi per l'adeguamento e l'omogeneizzazione di tale normativa ad un interlocutore privilegiato: l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). A partire dai risultati della ricerca e dalle proposte avanzate ai fini dell'armonizzazione delle discipline locali contenuti nel report, l'11 luglio 2022 è stato firmato un Protocollo d'Intesa tra ANCI e il GNPL attraverso il quale entrambe

---

interdisciplinare, l'accesso alla giustizia. Con il tempo si sono sviluppati diversi modelli di Clinica legale, tra i quali si possono annoverare: il metodo di "Legal Aid" (cfr.: F. S. BLOCH, M. A. NOONE, *Legal Aid Origins of Clinical Legal Education*, in F. S. BLOCH (ed.), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 153-166), il metodo di "Research and Documentation" (cfr. D. MCQUOID-MASON, R. PALMER, *African Law Clinicians' Manual*, Open Society Foundations/University of Kwazulu-Natal/Institute for Professional Legal Training, 2013, pp. 130-133), ma anche la "Street Law Clinic" (cfr. R. H. GRIMES, D. MCQUOID-MASON, E. O'BRIEN, J. ZIMMER, *Street Law and Social Justice Education*, in F. S. BLOCH (ed.), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 231-235) e la "Community Law Clinic" (cfr. A. F. CODY, B. SCHATZ, *Community Law Clinics: Teaching Students, Working with Disadvantaged Communities*, in F. S. BLOCH (ed.), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 167-182. Nel caso di specie, gli studenti e le studentesse della Clinica legale "Carcere e Diritti I" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino dell'a.a. 2020/2021 si sono cimentati in un'attività di ricerca, supervisionata da docenti e tutor didattici, e sono stati i protagonisti dell'intero processo di produzione della conoscenza. Il modello di Clinica legale applicato in questo caso è stato dunque quello del "Research and Documentation": l'esperienza degli studenti e delle studentesse è stata immersiva e completa. Infatti, oltre ad essersi occupati in prima persona dello studio delle normative comunali e dell'elaborazione dei dati rilevati, sono stati coinvolti dall'inizio, momento in cui è stata commissionata la ricerca dall'Ufficio Garante, alla fine, essendosi occupati della redazione di alcune parti di testo del report, nonché della disseminazione dei risultati. Per approfondimenti sul metodo Clinico legale di "Research and Documentation" e sulla capacità della Clinica legale di sviluppare le competenze di studenti e studentesse nell'ambito della ricerca empirica, si veda: R. OWEN, *Lawzone: Mapping Unmet Legal Need*, in *International Journal of Clinical Legal Education*, 2017, vol. 24, n. 2, pp. 3-42. Più in generale sul ruolo della Clinica legale in carcere, si rimanda a: C. BLENGINO, *Interdisciplinarity and Clinical Legal Education: how synergies can improve access to rights in prison*, in *International Journal of Clinical Legal Education*, 2018, vol. 25, n. 1, pp. 210-239. È bene tenere a mente anche come la Clinica legale costituisca uno dei mezzi attraverso cui l'Università assolve alla sua cosiddetta Terza Missione, entrando in interazione diretta con la società e con i suoi bisogni. Cfr., in tal senso: C. BLENGINO, *Il metodo clinico legale in carcere: obiettivi e risultati*, in C. BLENGINO, M. C. GALLO, *Giovani dentro e fuori. Un'indagine per conoscere la popolazione giovanile nella Casa Circondariale di Torino*, Collane@unito.it, Università degli Studi di Torino, 2022, p. 11.

<sup>275</sup> La redazione del report è stata curata dall'Autrice del presente scritto. Il report rappresenta il frutto della raccolta dei contributi di un gruppo ristretto di Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale, degli studenti e delle studentesse della Clinica legale "Carcere e diritti I" dell'a.a. 2020/2021, insieme a tutor e docenti, e di alcuni componenti dell'Ufficio del GNPL. Il report è consultabile al seguente link: <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Report-Diritti-Comuni.pdf> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>276</sup> Tale definizione compare nella prefazione del report "Diritti Comuni".

le Parti, ai sensi dell'art. 2 del Protocollo, si sono impegnate a “avviare una collaborazione finalizzata ad uniformare il mandato, i poteri e in generale la configurazione dei Garanti comunali e di città metropolitana per consolidare la loro istituzione, per dotarli di una identità uniforme e condivisa sul tipo del Garante nazionale, contribuendo alla costruzione di uno statuto comune, riconoscibile e condiviso che consenta una migliore e più strutturata cooperazione con il Garante nazionale, tale da facilitare anche l'esercizio dei poteri di delega attribuiti dalla legge nazionale attraverso la promozione e il sostegno della corretta diffusione di un modello volto alla prevenzione delle pratiche contrarie ai diritti umani, quali la tortura e le gravi forme di maltrattamento, a livello locale, da realizzare con azioni di supporto amministrativo, informativo e formativo verso gli enti locali, utili a rafforzare la rete dei garanti locali”. Ai sensi dell'art. 3.3, inoltre: “l'Anci si impegna [...] a costituire un gruppo di lavoro di almeno otto componenti con il coinvolgimento e partecipazione diretta dei ‘Garanti comunali’, individuati fra quelli con la più lunga permanenza in tale funzione. Al gruppo di lavoro partecipa un esperto indicato dal Garante nazionale. Il suddetto gruppo di lavoro procederà alla redazione di linee-guida per i Comuni sui requisiti minimi da adottare per la nomina del Garante comunale”.

La prima riunione del Gruppo di Lavoro, composto dalla rappresentanza di ANCI, del Garante nazionale e da alcuni Garanti comunali<sup>277</sup>, si è tenuta il 21 dicembre 2022. Come si legge sul sito web dell'ANCI: “L'obiettivo principale del gruppo di lavoro è procedere alla redazione di linee-guida per i Comuni sui requisiti minimi da adottare per la nomina dei Garanti comunali, nella consapevolezza dell'importanza di prevedere tale figura a partire dall'aggiornamento degli statuti comunali per consolidare e sostenere la loro istituzione. Tra i prossimi passi, anche la realizzazione di appositi incontri con i rappresentanti delle amministrazioni comunali e di informazione e formazione sull'importanza della figura dei garanti comunali”<sup>278</sup>.

Si tratta, dunque, di un percorso che ad oggi è ancora in corso e i cui risultati si potranno apprezzare solo tra qualche tempo.

Per dare un'idea della disomogeneità delle normative locali – che, come si vedrà, supera di molto quella delle normative regionali in cui si registrano maggiori analogie – e della necessità di procedere ad un'armonizzazione (anche in vista di future istituzioni), di seguito

---

<sup>277</sup> Dei Comuni di Biella, Bologna, Brescia, Firenze, Milano, Oristano, Roma, San Gimignano, Torino e Trani.

<sup>278</sup> Cfr.: <https://www.anci.it/prima-riunione-protocollo-anci-garante-nazionale-diritti-persone-private-della-liberta-personale/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

saranno riportati alcuni dati presentati nel report, aggiornati a seguito dello studio dei regolamenti dei nuovi Garanti comunali emanati e reperiti nel frattempo<sup>279</sup>.

### **3.1.1. Alcuni dati aggiornati a partire dal report “Diritti Comuni”**

Dal 2021 ad oggi si è tracciata l’istituzione di altri otto Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale nei Comuni di: Catanzaro, Genova, Gradisca d’Isonzo, Modena, Monza, Palermo, Pescara e Pistoia. Pertanto, i dati della ricerca che verranno illustrati di seguito tengono conto delle normative comunali di questi Garanti (ad eccezione dei casi di Catanzaro e Pescara, di cui non è stato possibile reperire alcuna fonte istitutiva o regolamentare) e integrano lo studio contenuto nel report “Diritti Comuni” grazie al reperimento delle normative comunali dei Garanti di Reggio Emilia e San Severo, che nel 2021 non era stato possibile consultare. Il campione di riferimento è dunque composto da 59 Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale sui 61 ad oggi istituiti. Le fonti della normativa locale utilizzate nello studio sono di diverso tipo: nella maggior parte dei casi si tratta di regolamenti comunali, ma anche di atti istitutivi adottati con delibera comunale e, in via residuale, di atti di nomina e, ancora più raramente, di Statuti comunali.

Gli elementi presi in esame sono: le modalità di nomina dei Garanti, la durata del mandato, i requisiti richiesti ai fini della nomina, le incompatibilità previste per l’esercizio della funzione, i compiti stabiliti nel mandato e la previsione o meno di una retribuzione, di un rimborso spese, di un ufficio o di collaboratori a supporto delle funzioni previste.

---

<sup>279</sup> I risultati contenuti nel report “Diritti Comuni” del 2021 sono il frutto di un’analisi dati svolta su 51 atti istitutivi o regolamenti comunali dei Garanti dei Comuni di: Alba, Alessandria, Asti, Belluno, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Crotone, Cuneo, Ferrara, Firenze, Fossano, Ivrea, Lecce, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Napoli, Novara, Nuoro, Oristano, Padova, Parma, Piacenza, Pisa, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rovigo, Saluzzo, San Gimignano, Sassari, Siena, Siracusa, Sondrio, Tempio Pausania, Torino, Trani, Trieste, Udine, Venezia, Verbania, Vercelli, Verona e Vicenza. Nel 2021 i Garanti comunali istituiti erano 53, ma ai fini della ricerca non era stato possibile reperire i regolamenti comunali dei Garanti di Reggio Emilia e San Severo.

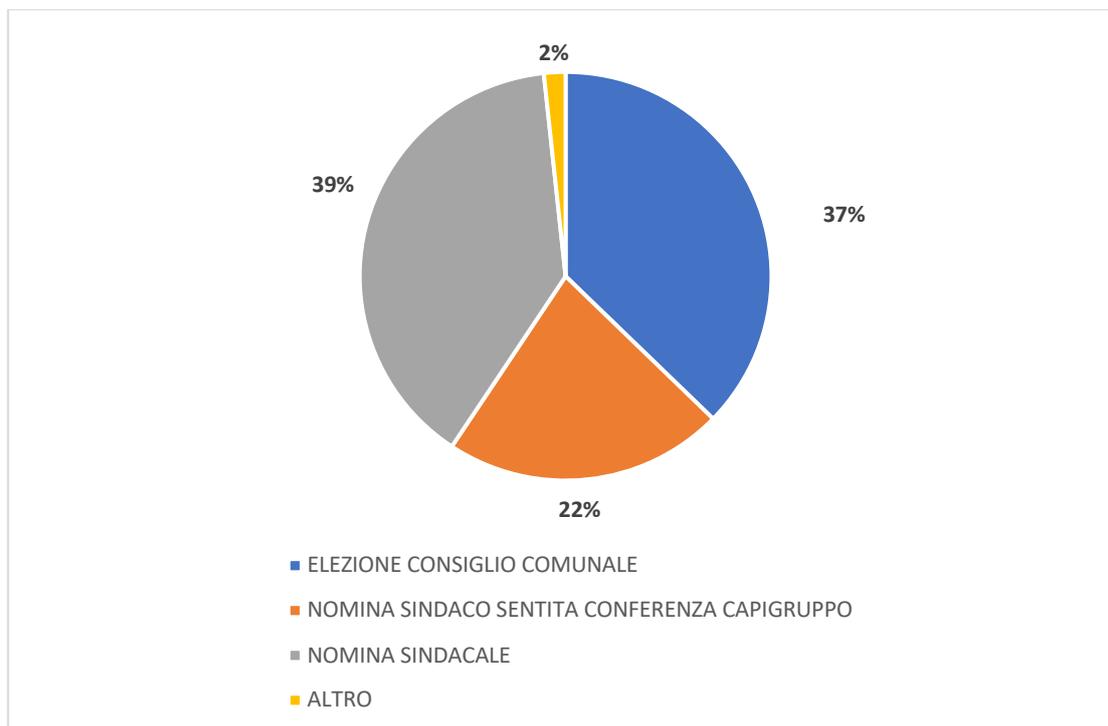


Figura 19: Nomina del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale

Sono state rilevate tre principali procedure adottate dai Comuni per la nomina dei Garanti (cfr. figura 19): la nomina sindacale (39%), l'elezione da parte del Consiglio comunale (37%) e la nomina del Sindaco, sentita la conferenza dei Capigruppo (22%). Quest'ultima modalità si colloca in una posizione intermedia rispetto alle prime due: il compito di nominare il Garante resta in capo al Primo cittadino, ma con un coinvolgimento del Consiglio comunale, seppur limitato alla sola conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari. Infine, peculiare è il caso rappresentato dalla Città di Bolzano (inserito sotto la voce altro, 2 %), in cui il Consiglio comunale nomina un proprio membro come "Referente per i problemi del carcere cittadino", il quale svolge le funzioni di Garante.

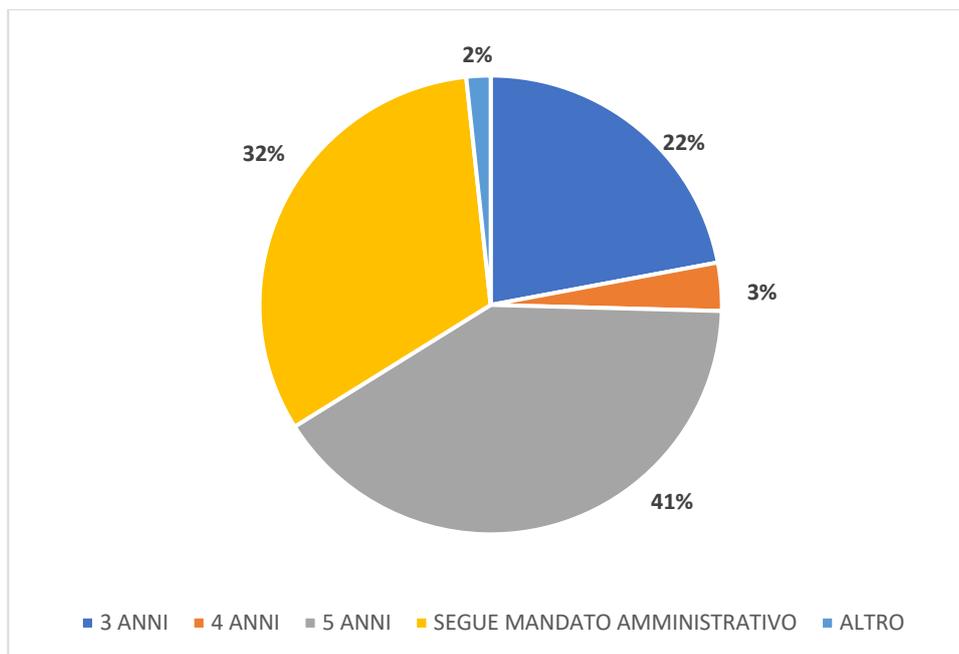


Figura 20: Mandato del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale

La durata del mandato del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale può variare: da un minimo di tre a un massimo di cinque anni (cfr. figura 20). Il mandato quinquennale è l'opzione adottata nella maggior parte dei casi (41 %); nel 32 % dei casi la durata del mandato segue il mandato amministrativo del Consiglio comunale; nel 22 % ha invece durata di tre anni. Residuali sono i casi in cui il mandato ha una durata di quattro anni (3%). Vi è poi il Garante comunale di Bolzano (rientrante sotto la voce "altro", 2 %), la cui carica segue quella da Consigliere comunale.

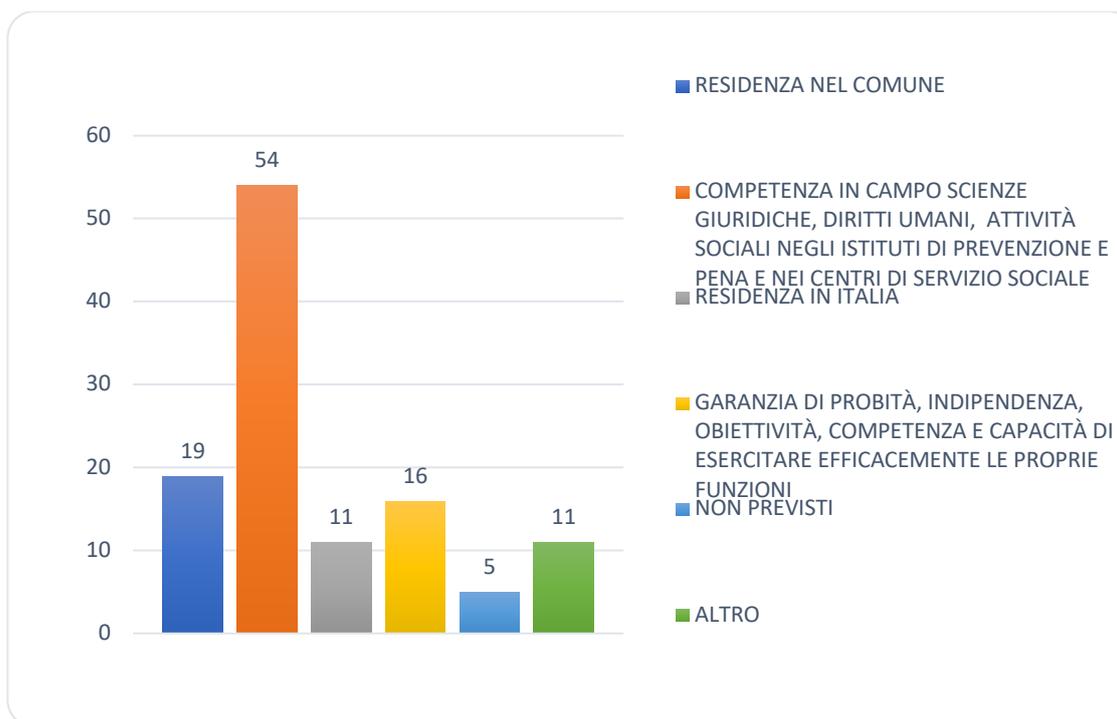


Figura 21: Requisiti richiesti ai fini della nomina come Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale

Per quanto riguarda i requisiti necessari per ricoprire il ruolo di Garante comunale, si evidenzia un certo grado di uniformità nella normativa comunale di riferimento (cfr. figura 21). Requisito presente nella quasi totalità dei regolamenti – rilevabile in 54 dei 59 atti analizzati – è il possesso di una competenza nel campo delle scienze giuridiche, dei diritti umani, ovvero l'aver svolto attività sociali negli istituti di prevenzione e pena e nei centri di servizio sociale. In 19 casi si richiede al Garante il requisito della residenza nel Comune in cui ricoprirà la carica e in 11 casi la residenza in Italia. Il requisito della garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza e capacità di esercitare efficacemente le proprie funzioni è presente, invece, in 16 fonti normative comunali.

Vi sono poi undici casi particolari, in cui sono richiesti requisiti ulteriori e specifici. Il regolamento del Garante del Comune di Roma, ad esempio, richiede la conoscenza del contesto penitenziario, della sua organizzazione e del suo ordinamento, oltre alla richiesta di avere già svolto attività di raccordo tra associazioni private (ad esempio sportive o del terzo settore) e Istituzioni pubbliche, ed in particolare quelle detentive, nonché l'essere in possesso di una spiccata capacità di relazione e sensibilità verso le tematiche sociali. Il regolamento del Garante del Comune di Milano, invece, indica come requisito necessario l'essere una persona di indiscusso prestigio e notoria fama nel campo delle scienze giuridiche. Alcuni

regolamenti richiedono un titolo di studio specifico: il Comune di Siena richiede un diploma di scuola superiore di secondo grado; il Comune di Sondrio richiede la laurea ed il Comune di Trani specifica che è necessario il possesso di una laurea magistrale. In alcuni regolamenti (come nei casi dei Comuni di Milano, Novara e Vercelli) è espressamente previsto che i requisiti richiesti per poter ricoprire il ruolo di Garante siano i medesimi previsti per la carica di Consigliere comunale. Nei Comuni di Palermo e Reggio Emilia, invece, è richiesto espressamente il possesso della cittadinanza italiana. Cinque sono, infine, i casi in cui non sono richiesti specifici requisiti ai fini della nomina di Garante e si tratta dei casi dei Comuni di: Alessandria, Asti, Bolzano, Fossano e San Severo. Anche nel caso del Comune di Bolzano non sono richiesti requisiti specifici, data la contestualità della carica di Garante con quella di Consigliere comunale.

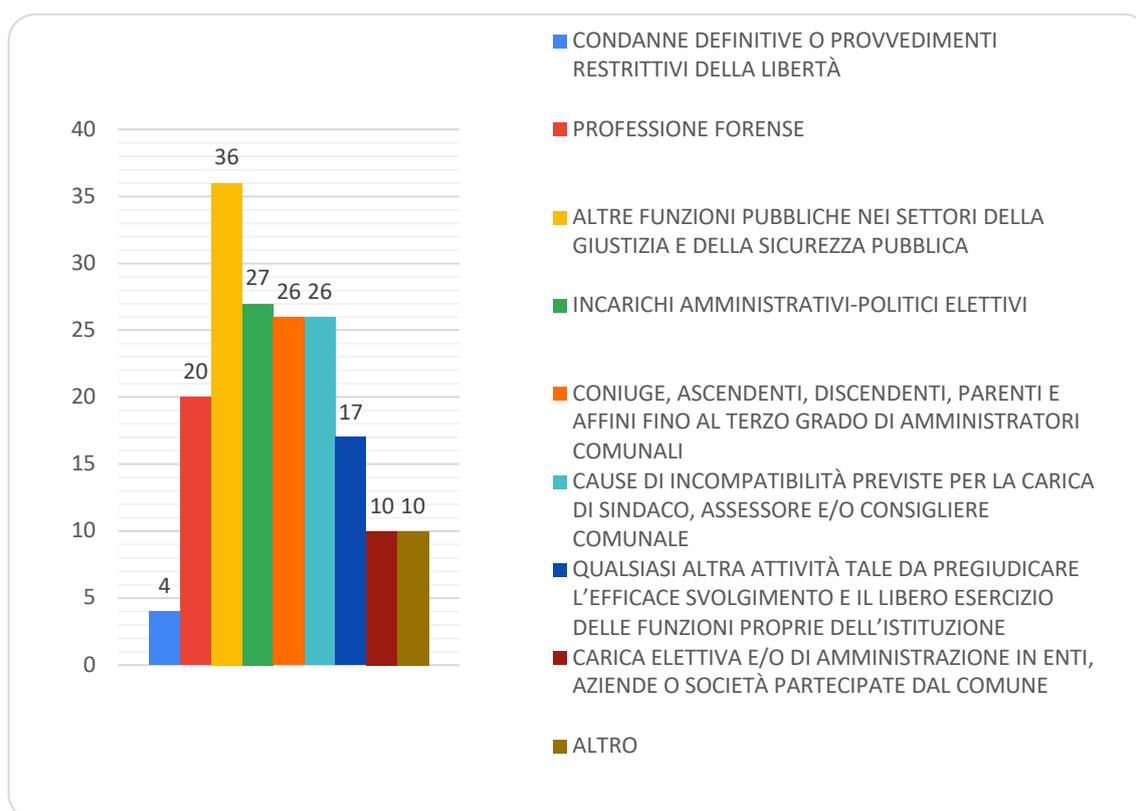


Figura 22: Le incompatibilità previste per l'esercizio della funzione di Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale

Con riferimento alle incompatibilità previste dalle normative comunali per l'esercizio della funzione di Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale, il panorama appare alquanto eterogeneo (cfr. figura 22).

La causa di incompatibilità più ricorrente, rinvenibile in 36 atti, è l'esercizio contestuale di funzioni pubbliche nei settori della giustizia e della sicurezza pubblica. In 27 atti è sancito che non può essere nominato Garante chi ricopra incarichi amministrativi-politici elettivi ed è altresì previsto che l'accettazione della candidatura per elezioni politiche o amministrative costituisca causa di decadenza dalla carica. In 26 casi è anche esclusa la compatibilità con l'incarico di Garante per i coniugi, parenti e affini fino al terzo grado di amministratori comunali. In 26 casi è stabilito che si estendono al Garante comunale le stesse cause di incompatibilità previste per la carica di Sindaco, Assessore e/o Consigliere comunale.

Un'altra causa di incompatibilità contenuta in 20 atti è l'esercizio della professione forense.

In 17 casi è esclusa genericamente la compatibilità con l'incarico di Garante di qualsiasi altra attività tale da pregiudicare l'efficace svolgimento e il libero esercizio delle funzioni proprie dell'istituzione, con riferimento ai requisiti di indipendenza e obiettività. In dieci atti si prevede che siano incompatibili i soggetti che contestualmente esercitano cariche elettive e/o di amministrazione presso enti, aziende o società partecipate dal Comune. Un'incompatibilità meno comune ai fini della nomina, presente solo in quattro atti, riguarda, invece, le persone che siano state colpite da provvedimenti restrittivi della libertà personale o che abbiano riportato condanne definitive per determinati reati.

Vi sono poi regolamenti che prevedono ulteriori cause di incompatibilità: a titolo d'esempio, nei Comuni di Udine e di Palermo è incompatibile con la carica di Garante chi ricopra un ruolo di amministratore o legale rappresentante in associazioni operanti per la tutela dei diritti alla persona e interessate ai problemi penitenziari. A Reggio Emilia, invece, non può essere nominato Garante chi, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune, ovvero verso un istituto o un'azienda da esso dipendente, è stato legalmente messo in mora.

Nel caso del Comune di Bolzano, invece, vigono le incompatibilità previste per la carica di Consigliere comunale.

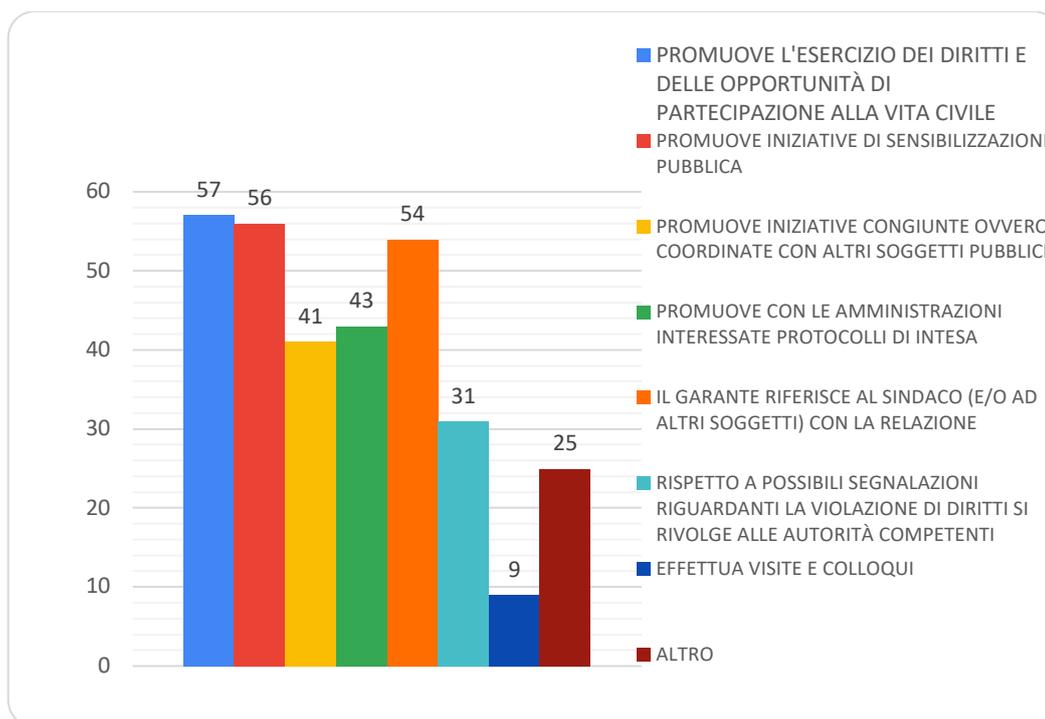


Figura 23: I compiti dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale

Come si può notare dal grafico (figura 23), l'analisi comparativa delle fonti comunali evidenzia una vasta eterogeneità dei compiti attribuiti ai Garanti comunali sul territorio nazionale. Tale analisi permette, tuttavia, di cogliere alcuni compiti comuni che, in particolare, riguardano: la promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone comunque private della libertà personale (in 57 casi); la promozione di iniziative e di momenti di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà personale e dell'umanizzazione della pena detentiva (in 56 casi); la promozione di iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e competenti nel settore per l'esercizio dei compiti dei Garanti nonché con il mondo dell'associazionismo cittadino (in 41 casi) e la promozione con le pubbliche amministrazioni interessate dei protocolli d'intesa utili a espletare le funzioni dei Garanti (in 43 casi). In 31 casi si rinviene poi il compito/dovere, rispetto a possibili segnalazioni che giungano alla loro attenzione e che riguardino violazioni di diritti, garanzie e prerogative delle persone private della libertà personale, di rivolgersi alle autorità competenti per avere eventuali ulteriori informazioni o per segnalare il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti. Nella quasi totalità dei casi (54 su 59), poi, è previsto che il Garante comunale riferisca al Sindaco ed al Consiglio comunale

e anche, in molti casi, alla Giunta e alle Commissioni consiliari, e sia tenuto a presentare annualmente una relazione sull'attività svolta.

Tra i compiti previsti in un numero minore compare, solo in nove casi, la facoltà del Garante comunale di visitare periodicamente i luoghi di privazione della libertà per prendere visione della situazione strutturale e di funzionamento di tali luoghi, nonché di effettuare colloqui con le persone private della libertà.

Infine, in 25 casi sono previsti compiti ulteriori rispetto a quelli menzionati e che compaiono più di frequente negli atti. Tra questi, i più significativi sono: la promozione di iniziative di collaborazione con centri di studi e ricerca, nonché con il mondo del volontariato, dell'associazionismo e del privato sociale che opera in campo penale e penitenziario (ad esempio nei casi dei Comuni di Milano, Lecco, Fossano); l'obbligo di rendersi a disposizione delle famiglie dei detenuti e di quanti sono interessati alle problematiche afferenti alla restrizione (ad esempio nei casi dei Comuni di Piacenza, Vicenza, Siena); la necessità di coordinarsi con i Garanti regionale e nazionale al fine di promuovere metodologie di lavoro uniformi sul territorio (ad esempio nel caso del Comune Vercelli); la realizzazione di specifiche attività di prevenzione, informazione ed educazione mirate alla riduzione dei rischi di suicidi in carcere o di episodi di autolesionismo e maltrattamenti e la promozione di servizi di giustizia riparativa, mediazione penale e culturale (ad esempio nel caso del Comune di Reggio Calabria); il supporto alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi e la formulazione di osservazioni e pareri, a seguito di richiesta degli organi comunali competenti, in ordine ad interventi di carattere amministrativo che possono riguardare persone sottoposte a misure restrittive della libertà (ad esempio nei casi dei Comuni di Vicenza e Siena). Si segnala anche il caso del Garante comunale di Genova che può riferire e richiedere informazioni, iniziative e interventi agli Organi del Comune di propria iniziativa ogniqualvolta lo ritenga opportuno e, ancora, quello del Comune di Modena che si può attivare nei confronti delle Amministrazioni pubbliche interessate affinché assumano le iniziative necessarie a garantire l'effettivo esercizio dei diritti.

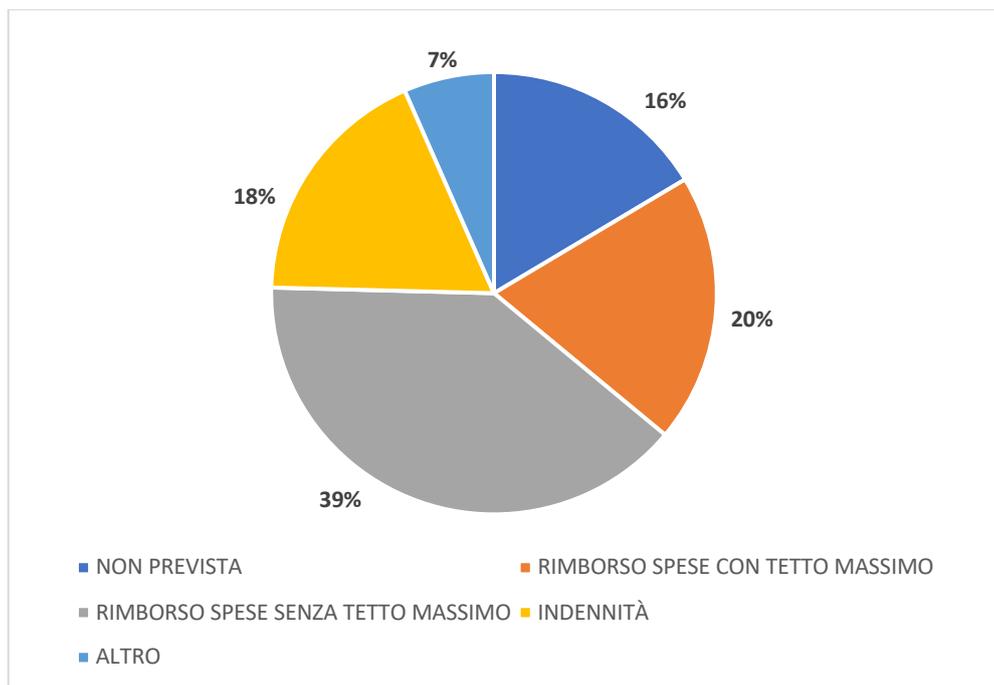


Figura 24: Retribuzione e rimborso spese dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale

Dal punto di vista del trattamento economico, come si evince dal grafico soprariportato (figura 24), nella maggior parte dei casi (il 59% del campione analizzato) ai Garanti comunali è riconosciuto esclusivamente un rimborso delle spese sostenute e documentate, senza previsione di un tetto massimo (nel 39% dei casi) e con un tetto massimo predeterminato (nel 20% dei casi). Solo nel 18% dei casi ai Garanti viene riconosciuta un'indennità a fronte dell'attività e delle funzioni svolte, il più delle volte calcolata in proporzione (minore) rispetto all'indennità che spetta ai Sindaci o ai Consiglieri comunali. In alcuni regolamenti (che rappresentano il 7% del totale) sono previste alcune peculiarità come la previsione della percezione di un'indennità che si sommi anche al rimborso spese (nei Comuni di Bologna e Rovigo); oppure la mancata espressa previsione sul punto, dovuta alla sovrapposizione della carica di Garante con quella di Consigliere comunale (nel caso del Comune di Bolzano); la previsione di un rimborso delle spese sostenute e documentate, esclusivamente con riferimento a brevi trasferte da svolgersi in giornata (nel caso del Comune di Vercelli). Nel 16 % dei casi, invece, è espressamente previsto che la funzione di Garante sia esercitata a titolo gratuito.

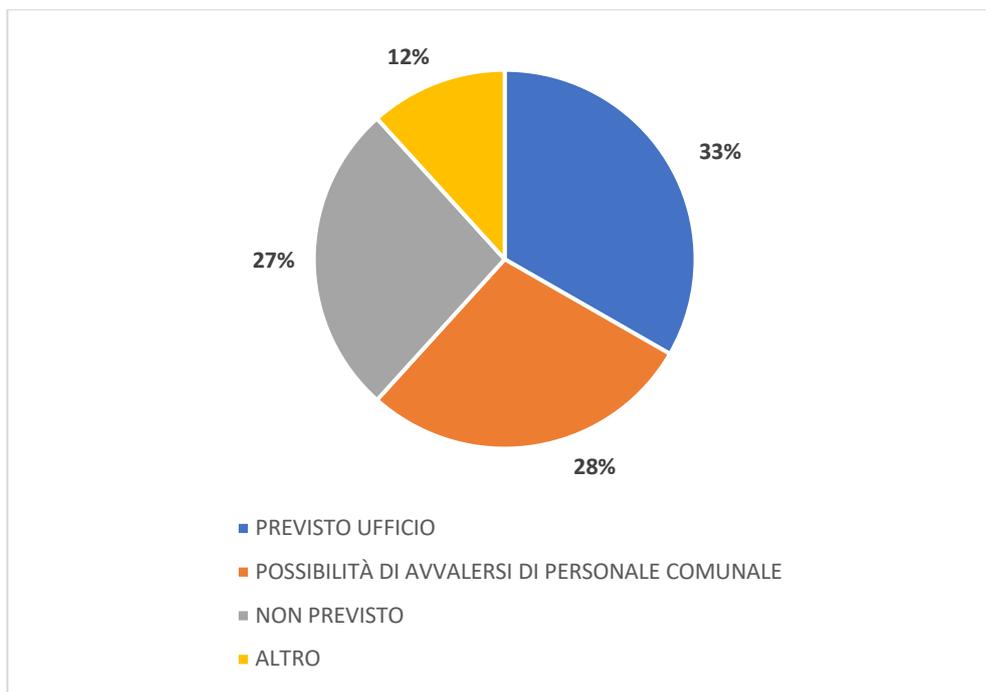


Figura 25: Ufficio e collaboratori dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale

Relativamente alla presenza di uffici di supporto e di collaboratori a sostegno dell'azione del Garante comunale, come si evince dal grafico di cui sopra (figura 25), solamente nel 33% dei casi i Comuni hanno previsto, almeno nel disposto del regolamento, l'istituzione di un ufficio di supporto dedicato. Nel 28% dei casi è prevista la possibilità per i Garanti di avvalersi di dipendenti del Comune addetti presso le strutture amministrative dello stesso. Nel 27% di casi, invece, non sono presenti indicazioni in tal senso: in alcuni casi si rimette a successivi atti l'istituzione di un ufficio dedicato o l'individuazione della collaborazione con altre strutture comunali.

Da ultimo va segnalato che nel 12% dei casi alcuni Comuni hanno operato scelte non riconducibili alle tre precedentemente analizzate. In particolare, sono degni di nota i casi dei Comuni di Porto Azzurro e Verona. Nel primo è previsto che il servizio sociale del Comune possa selezionare collaboratori esterni e nel secondo che il Garante possa avvalersi del supporto di uno o più collaboratori di sua fiducia da lui scelti, ma questi sono tenuti a collaborare con il Garante a titolo gratuito.

Diverse sono le considerazioni che si possono formulare circa la figura del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale nel nostro Paese. A prescindere dalla normativa nazionale che, come visto, negli anni ha cristallizzato alcuni punti fermi, l'elevata eterogeneità delle normative comunali in materia produce significative

differenze nelle modalità di esercizio del ruolo di garanzia che viene a queste figure assegnato. Influenzano l'esercizio del ruolo di garanzia sia i compiti che gli atti istitutivi e i regolamenti assegnano ai Garanti sia anche le risorse, economiche e di personale, attribuite a ciascun Garante. Quest'ultima variabile, infatti, non va sottovalutata. Alcuni Garanti comunali hanno a disposizione maggiori mezzi in quanto percepiscono un'indennità di servizio o, in altri casi, un rimborso spese e sono coadiuvati da collaboratori, mentre altri svolgono il loro ruolo in autonomia e a titolo volontario, senza alcun tipo di retribuzione e sostegno<sup>280</sup>.

Permane poi, come nel caso dei Garanti regionali, anche il problema relativo all'estensione dell'oggetto di garanzia a tutti i luoghi di privazione della libertà e alle persone ivi presenti, a cui segue quello della denominazione dei Garanti, che è tutt'altro che uniforme. Con riferimento all'oggetto delle funzioni di garanzia, ancora, rileva osservare come in molte normative comunali la competenza dei Garanti si limiti alle sole persone residenti nel Comune, creando un illogico discrimine tra chi è residente nel Comune e chi non lo è. Numerose volte compare poi una delimitazione del mandato del Garante alle attribuzioni e alle competenze del Comune. Il riferimento molto spesso è al lavoro, alla formazione professionale, all'assistenza, alla tutela della salute, allo sport, ma anche, più genericamente, ai diritti fondamentali delle persone private della libertà. In molti altri casi tali confini non sono marcati espressamente, offrendo così un terreno fertile per la nascita di prassi non scritte e distinte da Comune a Comune.

Il Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà è tuttavia del tutto privo di un vero e proprio potere di raccomandazione nei confronti delle amministrazioni interessate e oggetto del suo controllo. In rari casi, infatti, si registra la possibilità che il Garante si attivi nei confronti delle P.A. qualora riscontri inadempimenti agli obblighi o violazioni dei diritti nei confronti delle persone private della libertà. La regola che emerge dagli atti istitutivi è infatti che le interlocuzioni tra Garante comunale e amministrazioni statali siano caratterizzate dal confronto e dalla collaborazione.

---

<sup>280</sup> Considerazioni in tal senso erano già state formulate nel Report "Diritti Comuni" a p. 11. A riprova dell'incidenza che l'assegnazione di risorse esercita sul buon svolgimento della funzione di garanzia, si segnala che il Garante comunale di Crotone ha recentemente diffuso una comunicazione nella quale comunica che, a causa della mancanza di risorse per il funzionamento e l'operatività dell'Ufficio del Garante comunale, a far data dal 12 giugno 2023, è costretto ad effettuare, con chi ne farà richiesta all'indirizzo mail comunale, colloqui periodici, esclusivamente in modalità online.

Occorre osservare, infine, come la procedura di nomina maggiormente diffusa sia quella che prevede la nomina sindacale senza un coinvolgimento del Consiglio comunale, il che aumenta il rischio di una designazione squisitamente politica, che mina fortemente i requisiti di terzietà e indipendenza indispensabili per il corretto ed efficace svolgimento delle funzioni di garanzia. Ancora più critico, in tal senso, è poi il caso del Comune di Bolzano in cui il Consiglio comunale nomina un proprio membro come “Referente per i problemi del carcere cittadino”.

Alla luce di quanto fin qui rilevato è evidente, dunque, come gli organismi di garanzia comunali italiani, così come ad oggi in essere, non possano ritenersi conformi agli standard previsti dall’OPCAT per i NPMs.

### **3.2. Un caso di studio: l’Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino**

Il fatto che i Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale non rientrino nel sistema NPM italiano non implica che gli stessi non svolgano funzioni di tutela dei diritti delle persone private della libertà nonché di prevenzione dei maltrattamenti nei loro confronti. In tale sede l’attenzione si concentrerà su uno specifico caso di studio: l’Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, all’interno del quale l’Autrice del presente scritto ha avuto la possibilità di prestare servizio come volontaria del Servizio Civile Universale dal mese di giugno 2020 al mese di giugno 2021.

Il Garante comunale di Torino è stato istituito con il regolamento n. 288, approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale di Torino in data 7 giugno 2004 e successivamente modificato nel 2006 e nel 2012<sup>281</sup>, e si presenta come una tra le più longeve figure di garanzia comunali nel panorama nazionale, nonché tra quelle maggiormente strutturate. A

---

<sup>281</sup> Il regolamento istitutivo, all’art. 3, rubricato “Compiti del Garante”, stabilisce che: “Il Garante: a) promuove l’esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone private della libertà personale ovvero limitate nella libertà di movimento domiciliate, residenti o dimoranti nel territorio del Comune di Torino, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, alla casa, al lavoro, alla formazione, alla cultura, all’assistenza, alla tutela della salute, allo sport, per quanto nelle attribuzioni e nelle competenze del Comune medesimo, tenendo altresì conto della loro condizione di restrizione; b) promuove iniziative di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà personale e della umanizzazione della pena detentiva; c) promuove iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e in particolare con il Difensore Civico cittadino, competenti nel settore per l’esercizio dei compiti di cui alla lett. a); d) promuove con le Amministrazioni interessate protocolli di intesa utili a poter espletare le sue funzioni anche attraverso visite ai luoghi di detenzione in accordo con gli organi preposti alla vigilanza penitenziaria”.

disposizione del Garante del Comune di Torino, infatti, sono state poste sia risorse strutturali – la figura dispone infatti di un Ufficio comunale apposito – sia risorse umane – non solo tre dipendenti dell’amministrazione comunale appositamente dedicati<sup>282</sup>, ma anche, a partire dal 2018, due volontari del Servizio Civile Universale che prestano servizio presso l’Ufficio per un periodo di dodici mesi. A ciò si aggiunge che l’Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino (d’ora in poi UG) vanta, grazie all’esperienza maturata negli anni, una metodologia di lavoro consolidata, specialmente nel settore penitenziario, ambito nei confronti del quale si concentra prevalentemente la sua azione<sup>283</sup>.

Gli strumenti attraverso cui l’UG assolve le sue funzioni di garanzia dei diritti in ambito penitenziario sono diversi, ma i principali possono essere riassunti come segue: da una parte, effettua colloqui con le persone detenute, riceve telefonate e corrispondenza e incontra nel suo ufficio persone detenute o ex detenute e loro famigliari su appuntamento<sup>284</sup>; allo stesso tempo, esegue visite di monitoraggio all’interno degli istituti penitenziari<sup>285</sup>.

Da un punto di vista quantitativo, la principale attività svolta dall’UG del Comune di Torino si concretizza nello svolgimento di numerosi colloqui con le persone detenute all’interno degli istituti penitenziari presenti sul territorio comunale (la casa circondariale Lorusso e Cutugno e l’Istituto Penale Minorile Ferrante Aporti di Torino). La maggior parte dei colloqui avvengono a seguito di una richiesta scritta della persona detenuta, ma possono avvenire anche a seguito di una segnalazione che proviene da terzi (altri detenuti, famigliari, associazioni, volontari).

---

<sup>282</sup> I dati si riferiscono al personale dipendente in servizio presso l’Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino al mese di luglio 2023.

<sup>283</sup> Fermo restando che l’UG svolge anche un’opera di monitoraggio della legalità nell’ambito di altre aree della privazione della libertà (ex art. 3.1 punto a) del suo regolamento istitutivo) come, ad esempio, quella del trattenimento amministrativo, dal momento che nel Comune di Torino è presente un CPR.

<sup>284</sup> Cfr. RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 48 ss.

<sup>285</sup> Cfr. *ivi*, p. 54 ss. Trattasi di visite che hanno ad oggetto un monitoraggio prevalentemente strutturale dell’istituto penitenziario ma che di fatto servono a rilevare anche altre criticità. Come si legge nel testo della relazione annuale, infatti: «tra gli obiettivi dell’attività è stato posto quello di individuare le situazioni individuali di maggiore vulnerabilità e fragilità, spesso correlate con gli spazi di reclusione, dando spazio alle testimonianze delle persone presenti in ciascuna sezione. Tutte le criticità relative a persone ritenute vulnerabili e/o in condizioni di salute critiche sono state tempestivamente segnalate alla Direzione al termine del monitoraggio. Lo stesso è stato fatto per quanto riferito o appreso in ordine alle presenze del personale sanitario, dei funzionari giuridici pedagogici, degli psicologi e psichiatri e alla qualità e quantità del vitto». Così in RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 54.

Per fornire un'idea più accurata del numero di colloqui svolti dall'UG all'interno della casa circondariale Lorusso e Cutugno di Torino<sup>286</sup> negli ultimi anni, si riporta di seguito un grafico (figura 26), di cui si è curata l'elaborazione, contenuto nella Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino dell'anno 2023 (sull'attività dell'anno 2022).

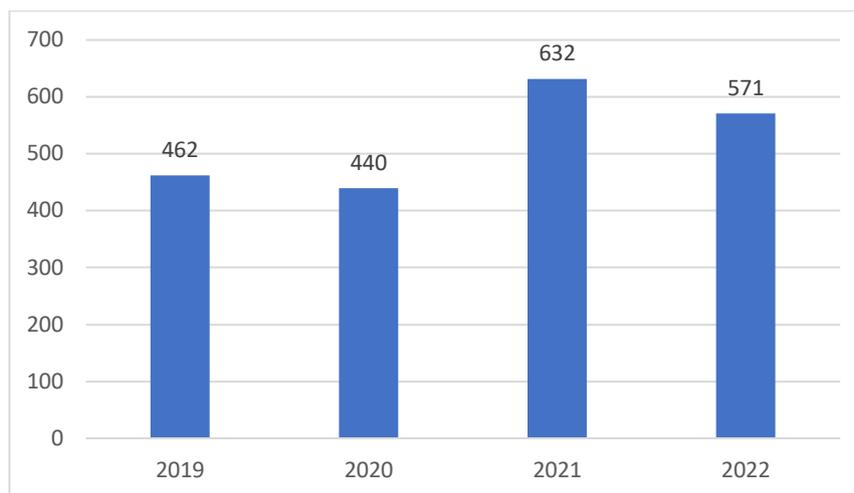


Figura 26: Numero di colloqui con persone detenute CC Lorusso e Cutugno e UG serie storica 2019-2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 48 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice)

Come si può notare, si tratta di numeri elevati. Nell'anno 2022 l'UG ha svolto 571 colloqui con 432 persone detenute. Spesso capita, infatti, che l'UG effettui più di un colloquio con la stessa persona. Nell'anno 2022 l'UG ha svolto due colloqui a testa con 65 persone, tre colloqui a testa con 22 persone, quattro colloqui a testa con 6 persone e cinque colloqui a testa con 3 persone (cfr. figura 27). Tale dato, se confrontato con il numero dei detenuti presenti al 31 dicembre 2022 all'interno dell'istituto, e cioè 1.381 persone (fonte dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica), porta al risultato approssimativo per cui circa un terzo delle persone che nell'anno 2022 sono state detenute all'interno della casa circondariale Lorusso e Cutugno hanno svolto un colloquio con l'UG.

<sup>286</sup> L'Istituto penitenziario per adulti, infatti, a dispetto di quello per minori, a causa dell'elevato numero di persone in esso detenute e della complessità relativa alla sua gestione (nella CC sono infatti presenti tutti i circuiti detentivi presenti nell'ordinamento, ad eccezione del solo regime ex art. 41bis o.p.) è quello nei confronti del quale si concentra prevalentemente il lavoro dell'UG. Per un approfondimento in merito ai colloqui svolti dall'UG nell'IPM torinese, si veda: RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 51 ss.

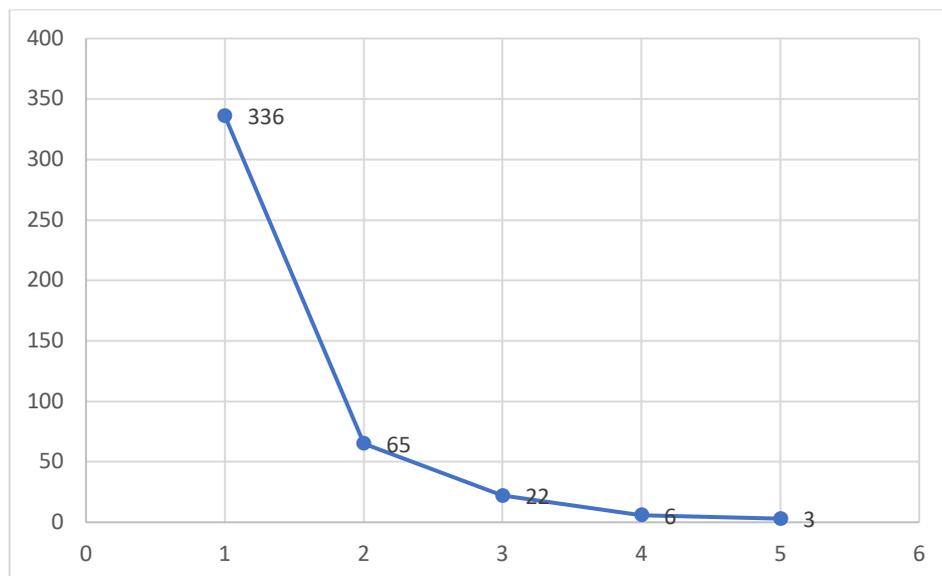


Figura 27: Persone per numero di colloqui svolti dall'UG nell'anno 2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 50 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice)

Di queste 432 persone colloquate nell'anno 2022, 391 sono uomini e 41 donne (cfr. figura 28). Le donne presenti in istituto al 31 dicembre 2022 erano 115 (fonte dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica) e, quindi, anche in questo caso trova conferma il calcolo approssimativo secondo cui circa un terzo delle donne detenute (presenti in numero minore all'interno dell'istituto penitenziario rispetto agli uomini) hanno svolto un colloquio con l'UG nell'anno 2022.

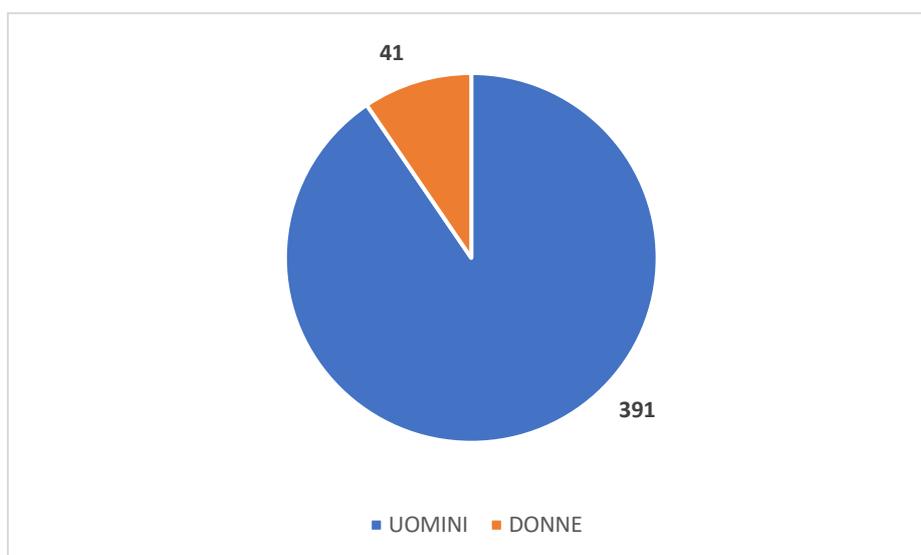


Figura 28: Persone detenute divise per genere che hanno effettuato colloqui con l'UG nell'anno 2022. Fonte: Relazione della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino sull'attività del 2022, p. 49 (Elaborazione dati a cura dell'Autrice)

Ai fini di un approfondimento ulteriore, si è proceduto a studiare le descrizioni dei colloqui contenute all'interno di un *database* interno all'UG per individuare i motivi dietro alle richieste o alle segnalazioni pervenute dalle persone detenute direttamente interessate o da altri che hanno dato l'impulso allo svolgimento del colloquio. In buona sostanza, si è cercato di comprendere per quali ragioni nell'arco dell'anno 2022 è stato richiesto un colloquio con l'UG torinese.

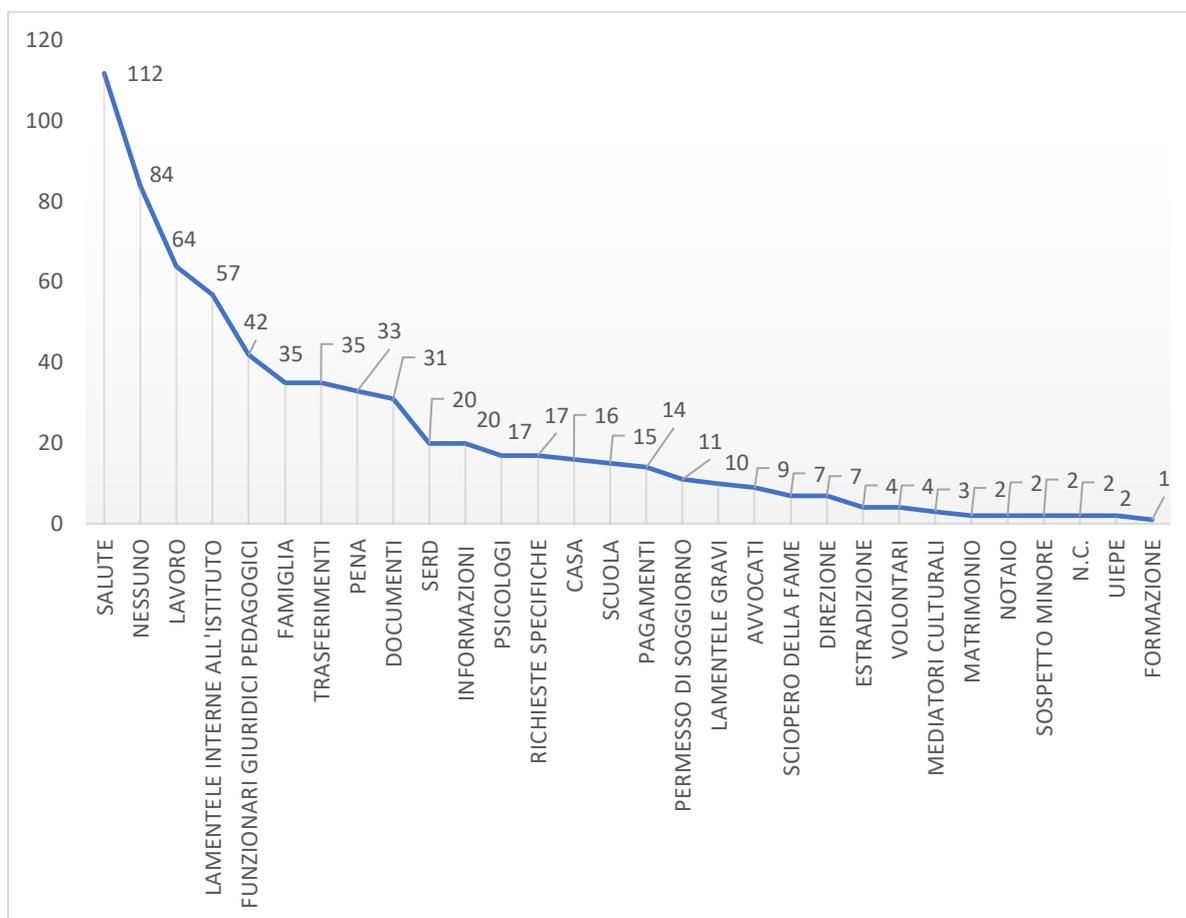


Figura 29: Motivi colloqui tra detenuti CC Lorusso Cutugno e UG anno 2022

\*Ad ogni colloquio corrispondono da 1 a 3 motivi

Il quadro che è emerso (cfr. figura 29) è che il principale motivo per cui si richiede un colloquio con l'UG (rilevato in 112 colloqui) è relativo a problematiche che concernono la salute delle persone detenute. Molto spesso le criticità che vengono sollevate all'UG riguardano ritardi nell'effettuare visite ed esami specialistici, interventi chirurgici in

ospedale ma anche gravi lacune nella comunicazione tra l'amministrazione e le persone detenute<sup>287</sup> o, in alcuni casi, la mancata assunzione di determinati medicinali.

Proseguendo nell'analisi, 84 colloqui sono stati classificati sotto la voce "nessuno" poiché dallo studio che ha preceduto la categorizzazione è emerso come non vi fossero motivi specifici alla base del colloquio. Tale dato è molto significativo e mostra come in numerosi casi l'UG venga contattato dalle persone detenute non tanto perché ci sia il bisogno di un suo intervento, quanto piuttosto per potere anche solo parlare con la Garante o con i membri del suo Ufficio, senza necessità di avanzare alcun tipo di richiesta.

In 64 colloqui emerge poi il motivo/problema del lavoro. Molte sono le persone detenute che si rivolgono all'UG per rappresentare la loro necessità di reperire un lavoro, sia internamente che esternamente all'istituto durante l'esecuzione della pena, ma anche una volta uscite. Tra le persone che sono nella fase di fine pena molto spesso alla richiesta di un supporto nella ricerca di un lavoro all'esterno si affianca anche la questione dell'emergenza abitativa, frequentemente connessa alle procedure di assegnazione delle case popolari (motivo oggetto di 16 colloqui).

In 57 colloqui, invece, sono state registrate lamentele circa le condizioni di vita all'interno dell'istituto legate sia a malfunzionamenti strutturali di vario genere (soprattutto con riferimento alle condizioni igieniche), sia a dinamiche relazionali tra le persone detenute, ma anche tra le persone detenute e il personale di custodia. Molto sovente le lamentele riguardano alcune regole interne fissate dall'amministrazione che non sono accettate e condivise dalla popolazione detenuta. In alcuni casi, invece, si segnala la mancata fornitura di beni, come cuscini e carta igienica, o di servizi, come l'acqua calda. Oltre a queste lamentele generiche, se ne registrano dieci con un elevato livello di gravità.

Si nota come frequentemente l'UG venga contattato per richiedere che interceda per sollecitare altre persone/Servizi a prendere contatti o a svolgere colloqui con le persone detenute. Nello specifico, le richieste di presa di contatti si rivolgono nei confronti di: funzionari giuridici pedagogici (in 42 colloqui), SERD<sup>288</sup> (in 20 colloqui) psicologi (in 17 colloqui), avvocati (in 9 colloqui), Direzione (in 7 colloqui), volontari (in 4 colloqui),

---

<sup>287</sup> Si riporta ad esempio il caso di due persone detenute che hanno riferito di essere state portate in ospedale per eseguire un esame specialistico per il quale era necessario il digiuno il giorno precedente all'esame, ma, dal momento che non erano state informate, non avevano potuto procedere con la dovuta preparazione e hanno dovuto rinviare l'esame a mesi dopo.

<sup>288</sup> Servizio per le dipendenze che opera sia internamente all'istituto che esternamente sul territorio.

mediatori culturali (in 3 colloqui), notaio (in 2 colloqui) e UIEPE<sup>289</sup> (in 2 colloqui). Il dato che emerge è che 106 colloqui tra persone detenute e UG hanno avuto ad oggetto la richiesta esplicita di un intervento dell'UG volto a ad interpellare altri operatori, professionisti, Servizi (come nel caso del SERD) o Uffici (come nel caso dell'UIEPE) affinché si mettessero in contatto con le persone detenute che ne avevano fatto precedentemente richiesta.

Venti colloqui si ascrivono poi nella più generale categoria "informazioni". Si tratta infatti di richieste di informazioni molto eterogenee tra loro e dotate di un certo grado di genericità. Si riportano come esempio i casi di alcune persone detenute che hanno chiesto all'UG informazioni in merito ad una comunità per tossicodipendenti che opera nel territorio piemontese o informazioni sulle attività svolte da una specifica associazione del Terzo Settore.

Al contrario, in 17 colloqui sono state registrate richieste molto specifiche rivolte all'UG come, ad esempio: la richiesta di contattare il coniuge per aiutarlo a risolvere una pratica legata al reddito di cittadinanza, la richiesta di vedersi assegnata una cella individuale o, ancora, richieste molto più concrete, come il caso di una persona detenuta che ha chiesto che gli venissero donati uno zaino, un astuccio e due pacchi di biscotti alla fragola.

Un altro tema molto sentito, e che emerge in 35 colloqui, è quello della famiglia. In molti casi le persone detenute durante i colloqui si limitano a raccontare le loro situazioni familiari (spesso connotate da separazioni difficili, sentenze di tribunali e figli minori che non si vedono da anni); in pochi casi invece sono segnalate delle difficoltà nello svolgimento dei colloqui con i propri cari e si richiede l'intervento dell'UG per far valere questo loro diritto.

Trentacinque colloqui, invece, hanno ad oggetto il tema dei trasferimenti. Nella maggior parte dei casi si richiedono informazioni specifiche in merito allo stato delle pratiche, già avviate, di trasferimento presso un altro istituto penitenziario e altre volte si esprime il desiderio di ottenere un trasferimento, principalmente per motivi di salute o di famiglia, o in un altro istituto penitenziario oppure, per motivi trattamentali, in un altro padiglione all'interno della stessa Casa Circondariale.

Trentatré colloqui hanno ad oggetto questioni legate al fatto di reato, alla rimodulazione della pena e anche, più in generale, alla richiesta di benefici penitenziari, e rientrano nella

---

<sup>289</sup> Ufficio Interdistrettuale per l'Esecuzione penale esterna.

categoria “pena”. Tale ambito è escluso dalla competenza dell’UG che non può che prendere nota e dichiararsi non competente, come tra l’altro fa in due casi specifici, senza specificarne i motivi, che rientrano espressamente nella categoria “N.C.”.

Numerosi colloqui hanno poi ad oggetto richieste relative alle procedure di rinnovo dei documenti d’identità e della patente o di rilascio di specifici certificati (31), permessi di soggiorno (11) e atti di matrimonio (2).

Quattordici colloqui si riferiscono, invece, a mancati pagamenti, il più delle volte da datori di lavoro precedenti o anche dall’INPS.

In quindici colloqui categorizzati come “scuola” e in uno “formazione”, le persone detenute hanno dichiarato la loro intenzione di iscriversi internamente all’istituto ad un corso di istruzione o di formazione e hanno chiesto informazioni all’UG in tal senso.

Si rilevano, infine, cinque colloqui in cui le persone hanno rappresentato la loro volontà di essere estradate o hanno comunicato di essere in attesa di estradizione (nella categoria “estradizione”), sette persone che hanno dichiarato di stare portando avanti uno sciopero della fame (nella categoria “sciopero della fame”) a sostegno di alcune specifiche richieste già avanzate nei confronti della Direzione dell’istituto, e due colloqui durante i quali le persone hanno dichiarato di essere minorenni (nella categoria “sospetto minore”).

Alla luce della disamina delle motivazioni alla base dei colloqui intercorsi tra le persone detenute presso la CC Lorusso e Cutugno di Torino e l’UG nell’anno 2022, emerge con chiarezza come la maggior parte degli interventi richiesti all’UG, declinabili nelle categorie individuate, rientrino nell’ottica del cosiddetto *problem solving*. Di seguito, dunque, si esporranno brevemente le modalità attraverso le quali si esplica il carattere costitutivo dell’azione dell’UG che si concretizza, appunto, nella presa in carico delle questioni e nel successivo tentativo di addivenire ad una soluzione dei problemi che vengono portati alla sua attenzione.

Con riferimento, ad esempio, ai numerosi colloqui (112) che hanno avuto oggetto doglianze relative alle questioni sanitarie, l’UG attua un’opera di “traduzione” di tali reclami in segnalazioni puntuali che invia con cadenza regolare all’Area sanitaria dell’istituto, affinché questa si appresti ad attuare le necessarie azioni nei confronti dei singoli casi<sup>290</sup>. Ancora, ai 106 colloqui nel corso dei quali è stato richiesto un esplicito intervento dell’UG volto a ad interpellare altri operatori, professionisti, Servizi o Uffici hanno fatto seguito

---

<sup>290</sup> Per approfondimenti si rimanda a: RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, pp. 226-227.

comunicazioni scritte e verbali dirette a sollecitare l'intervento di tali soggetti nei confronti di chi ne aveva fatto richiesta. I casi relativi alle lamentele generiche interne all'istituto (57) o anche a lamentele più gravi (10), insieme a quelli di chi ha dichiarato di essere in sciopero della fame (7) o di essere minore di età (2) vengono condivisi con la Direzione dell'istituto penitenziario attraverso l'instaurazione di un dialogo che mira alla comprensione e alla risoluzione di dette criticità. L'UG, in questo modo, assolve il ruolo di "radar" delle problematiche che contraddistinguono l'istituto e le persone al suo interno e, grazie ad una costante mappatura dei bisogni e delle criticità in essere, facilita anche il lavoro di altri operatori interni o che gravitano a vario titolo attorno al mondo penitenziario<sup>291</sup>.

Poi, vi sono gli interventi più mirati che consistono, ad esempio, nella presa di contatti con i familiari o nella realizzazione di richieste specifiche, o, ancora, nel tentativo di sopperire alle lacune informative e di fornire assistenza, come intermediario, nelle procedure relative al rinnovo di documenti o del rilascio di permessi di soggiorno.

La regola aurea che orienta l'azione dell'UG torinese è che, a seguito dell'intervento messo in atto, indipendentemente da quale esso sia, è necessario inviare una lettera in busta chiusa destinata alla persona detenuta con cui si è svolto il colloquio, al fine di aggiornarla sullo stato dell'arte della questione che ha sottoposto all'UG.

Nella relazione annuale dell'UG sull'attività dell'anno 2022, a commento della principale attività svolta dall'Ufficio, e cioè quella dei colloqui con le persone detenute, si legge:

Questi momenti di ascolto e confronto sull'esigibilità dei diritti relativi alle persone private della libertà, esitano generalmente nell'attivazione di una serie di azioni che coinvolge la rete composta da realtà istituzionali e del Terzo Settore che l'Ufficio ha costruito e incrementato negli anni, nella convinzione che instaurare e allargare rapporti e relazioni sia fondamentale per tentare di svolgere al meglio il proprio mandato.<sup>292</sup>

L'UG svolge un ruolo centrale anche nella fase del reinserimento in società delle persone detenute e costituisce uno "snodo" tra le realtà istituzionali (tra cui compaiono anche gli

---

<sup>291</sup> Pare utile precisare che, soprattutto se si prende a riferimento il dato relativo alle richieste delle persone detenute di incontrare i funzionari giuridico pedagogici, ex art. 82 o.p., (emerso in 42 colloqui), il cui lavoro è fondamentale ai fini dell'attivazione di percorsi interni ed esterni al carcere e al buon andamento del cosiddetto trattamento penitenziario individualizzato, si evidenzia con chiarezza come questi non siano in grado di fronteggiare la domanda rieducativa che gli si presenta davanti a causa del rapporto sbilanciato tra il numero di personale dell'area educativa e quello delle persone detenute. Nel 2021, infatti, nella CC torinese il rapporto era di 1 a 110 (un educatore prende in carico 110 persone detenute). Cfr. RELAZIONE GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2020, p. 51.

<sup>292</sup> RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 48.

Uffici e i servizi comunali) e del Terzo Settore. A tal fine rileva menzionare l'attivazione nel mese di aprile 2023 dello "Sportello Rete Civica – Dimittendi" che si rivolge a coloro che stanno scontando gli ultimi due anni di pena detentiva e necessitano di un accompagnamento nella fase della cosiddetta "dimissione" dall'istituto penitenziario<sup>293</sup>.

Tale Sportello è frutto di un percorso di co-progettazione che vede coinvolta una rete di soggetti e di servizi come il Comune di Torino, l'UG, l'Anagrafe, i Servizi sociali, lo Sportello Lavoro della Regione Piemonte, l'Area trattamentale della Casa Circondariale, numerosi enti del Terzo Settore e, non da ultimo, l'Università degli Studi di Torino, in special modo le Cliniche legali. Tale esperienza rientra tra le numerose attività che si aggiungono a quella principale relativa ai colloqui con le persone detenute. Molto spesso, infatti, l'UG si impegna in progetti e collaborazioni con associazioni, fondazioni e con l'Università (come nel caso, ad esempio, della ricerca confluita nel report "Diritti Comuni")<sup>294</sup> e organizza e partecipa a momenti di dibattito pubblico e di sensibilizzazione della cittadinanza sulle tematiche di sua competenza, oltre a presentare e pubblicare annualmente la relazione sulle attività svolte, momento in cui si apprezza a pieno il valore dell'*accountability* dell'azione dell'UG.

Infine, l'operato dell'UG nell'ambito della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale si è esteso, negli ultimi anni, anche al di là delle attività per così dire "ordinarie" ed è sfociato in due forti azioni/reazioni legali che si sono tradotte in indagini e procedimenti penali in corso. Una delle due azioni è scaturita a seguito della raccolta di numerose comunicazioni da parte delle persone detenute, relative a fatti di maltrattamenti, vessazioni e tortura, avvenuti nei loro confronti tra marzo 2017 e settembre 2019. Tali segnalazioni sono state trasmesse alla Procura della Repubblica per gli opportuni

---

<sup>293</sup> Come si legge nel comunicato stampa diffuso dalla Città di Torino: «Nel concreto, lo Sportello supporterà i detenuti fornendo assistenza per l'iscrizione ai centri per l'impiego, per l'individuazione di soluzioni abitative per i permessi o per il dopo pena, per il rinnovo e la richiesta dei documenti di identità. E ancora, al dimittendo saranno proposte attività formative finalizzate a trovare un lavoro una volta uscito dal carcere, e messi a disposizione gli strumenti utili per rinforzare le reti sociali necessarie per il reinserimento e il rafforzamento dell'occupabilità». Cfr.: [http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article\\_226.shtml#:~:text=Lo%20Sportello%20di%20Rete%20Civica%20%2D%20Dimittendi%20nasce%20all'interno%20di,servizi%20sociali\)%20e%20gli%20enti](http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_226.shtml#:~:text=Lo%20Sportello%20di%20Rete%20Civica%20%2D%20Dimittendi%20nasce%20all'interno%20di,servizi%20sociali)%20e%20gli%20enti) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>294</sup> I lavori svolti negli ultimi anni in collaborazione con le Cliniche legali del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino sono numerosi. Per una panoramica, non aggiornata, si veda: RELAZIONE GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2020, p. 134 ss.

accertamenti e nel 2021 è iniziato il processo a carico di alcuni agenti del personale di polizia penitenziaria e di alcuni vertici dell'Amministrazione<sup>295</sup>.

Il secondo caso, invece, ha visto la Garante comunale – il cui esposto aveva poi dato il via alle indagini dell'autorità giudiziaria – richiedere l'accertamento delle responsabilità in merito al decesso di un giovane detenuto avvenuto alla fine del 2019. Il giovane, Alessandro Raddi, dopo aver perso molto peso, infatti, versava nei mesi antecedenti alla morte in uno stato di salute deteriorato, più e più volte segnalato dall'UG all'Area sanitaria e alla Direzione dell'istituto penitenziario. L'ipotesi è che non abbia ricevuto cure mediche adeguate, nonostante i reiterati appelli rivolti alle autorità da parte dell'UG, ma anche dai familiari<sup>296</sup>.

In entrambi i casi la Garante comunale in carica, Monica Cristina Gallo, si è esposta in prima persona e nel caso del maxiprocesso per i presunti casi di tortura nei confronti dei detenuti della CC torinese si è costituita parte civile del processo<sup>297</sup>.

È necessario puntualizzare come la scelta della Garante di denunciare quanto appreso nell'esercizio delle sue funzioni sia stata personale e non imposta da alcuna previsione normativa né nazionale né comunale, dal momento che il regolamento istitutivo della figura non contiene alcuna indicazione in tal senso. Come osserva attentamente Stefania Carnevale, infatti:

Mancano nondimeno previsioni che definiscano con chiarezza lo statuto penale e processuale di questi organi, quale che sia l'estensione territoriale delle rispettive competenze o l'ampiezza delle loro facoltà: ogni garante può imbattersi in sospetti episodi di tortura, violenza o sopraffazione. La lacuna è da colmare al più presto, poiché le possibilità assegnate dalla legge di ordinamento penitenziario espongono facilmente chi assume questo ruolo all'incontro con fatti dotati di rilevanza penale. Va stabilito anzitutto se sussista un obbligo inderogabile di denunciarli, atteso che non è stato sinora chiarito se i garanti siano da annoverare, o con quali

---

<sup>295</sup> Per un riassunto aggiornato sulle fasi del procedimento penale torinese si veda: <https://www.antigone.it/cosa-facciamo/i-processi#paragraph9> (ultimo accesso in data 31.12.2023). Per alcune riflessioni di più ampio respiro sulla vicenda, si rinvia a: M. MIRAVALLE, *Cosa può insegnare il caso Vallette. Tre questioni su cui riflettere senza pregiudizi*, in RELAZIONE GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2020, pp. 18-24.

<sup>296</sup> Si segnala che a giugno 2023 la Procura della Repubblica torinese ha richiesto la seconda archiviazione del caso a fronte dell'insufficienza degli elementi raccolti, non valutati sufficienti per procedere con l'accertamento della responsabilità a carico dello *staff* medico che opera all'interno dell'istituto penitenziario.

<sup>297</sup> Insieme al GNPL, al Garante regionale e all'associazione Antigone. Per leggere le testimonianze degli Avvocati delle parti civili nel procedimento penale di Torino, si rinvia a: RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 58 ss.

limiti, fra i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio o gli esercenti un servizio di pubblica necessità.<sup>298</sup>

In conclusione, l'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino si presenta come un valido esempio di organismo di garanzia comunale che, attraverso la sua presenza costante all'interno dell'istituto penitenziario (i 571 colloqui dell'anno 2022 si sono svolti in 43 occasioni distribuite nel corso dell'anno<sup>299</sup>), la presa in carico delle questioni, la predisposizione di interventi mirati e, quando necessario, la denuncia, concorre alla tutela dei diritti fondamentali e, da un punto di vista più generale, della dignità delle persone private della libertà personale.

---

<sup>298</sup> S. CARNEVALE, *Tortura e maltrattamenti in carcere: i presidi di diritto processuale e penitenziario a supporto degli strumenti sostanziali*, in *disCrimen*, 25.2.2019, p. 16.

<sup>299</sup> Cfr. RELAZIONE ANNUALE GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEL COMUNE DI TORINO, Attività 2022, p. 48.

### SEZIONE III

#### **IL PLUSVALORE DI UN SISTEMA DI GARANZIA NON GIURISDIZIONALE E MULTILIVELLO A TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE**

##### **1. Il coordinamento tra i Garanti di livelli diversi: nazionale, regionale e locale<sup>300</sup>**

Ai fini di una maggiore comprensione del funzionamento del sistema di garanzia non giurisdizionale e multilivello a tutela delle persone private della libertà personale nel nostro Paese, pare utile approfondire per alcuni punti le relazioni tra i Garanti che appartengono a livelli territoriali diversi.

Il primo elemento degno di nota è che la struttura del sistema non risponde ad una logica gerarchica in cui il GNPL è al vertice e i Garanti territoriali sono a quest'ultimo subordinati: tale evidenza è data sia dalla mancanza di un'indicazione di segno contrario nella normativa nazionale – che si limita ad affidare al GNPL il compito di “promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali” (art. 7.5 DL n. 146/2013) –, sia dal fatto che tali organismi promanano da Enti e istituzioni diverse (Ministero della Giustizia, Regioni, Enti locali) e quindi in nessun modo i Garanti territoriali possono intendersi come articolazioni territoriali del Garante Nazionale<sup>301</sup>.

In aggiunta, l'assenza di gerarchie si rileva anche tra Garanti regionali, provinciali, delle Città metropolitane e comunali, comprovata dal fatto che a questi, oltre ad appartenere a Enti tra loro distinti, è ormai consuetudine riferirsi con il concetto di “Rete”<sup>302</sup>, che si pone in

---

<sup>300</sup> Nel presente paragrafo sono state riportate le dichiarazioni rilasciate all'Autrice nel corso di tre interviste svolte nell'anno 2021. Tali interviste sono state fondamentali ai fini della comprensione e della ricostruzione delle dinamiche di coordinamento tra i Garanti di livelli diversi. Sono stati intervistati: la dott.ssa Monica Cristina Gallo, Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino, in data 28.04.2021; l'On. Bruno Mellano, Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte, in data 13.05.2021; e il dott. Alessandro Albano, Capo Unità Studi, Relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in data 24.07.2021. Gli estratti dei testi delle interviste e le riflessioni da queste scaturite sono confluiti all'interno del contributo pubblicato nel 2021: E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, pp. 56-61. Nel corso del presente paragrafo si farà estesamente ricorso ai contenuti dell'articolo menzionato.

<sup>301</sup> Sul punto Stefano Anastasia fa notare come l'errato convincimento circa la qualificazione dei Garanti territoriali come articolazioni del GNPL sia invece molto diffuso, in special modo tra i dirigenti e i funzionari degli Enti territoriali, oltre che tra i dirigenti e il personale delle amministrazioni centrali dello Stato. Cfr. S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M. C. LOCCHI (a cura di), *Vita detentiva, identità e diritti*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Giurisprudenza, Perugia, 2021, p. 202, nota 4.

<sup>302</sup> L'utilizzo di tale termine si rinviene sin dalla prima relazione al Parlamento del GNPL (cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2017*, p. 36), ma, ancora prima, ve n'è traccia nella nota verbale diplomatica inviata il 25 aprile

netto contrasto rispetto all'idea di un sistema dotato di una struttura organizzativa di tipo gerarchico-piramidale.

Il principio costitutivo delle dinamiche relazionali di “rete” è quello della collaborazione tra gli attori che la compongono. In questo caso, la collaborazione, di tipo interistituzionale, «va sperimentata giorno per giorno, sul campo, avendo presente le prerogative di ciascun attore istituzionale, di ciascun garante e di ciascun ente. Né si limita alle relazioni tra Garante nazionale e garanti territoriali, ma si articola ulteriormente tra garanti regionali, comunali e di area vasta (province e aree metropolitane)»<sup>303</sup>.

Ai fini dell'attuazione degli interventi volti alla cooperazione e alla collaborazione tra i Garanti dei diversi livelli, anche allo scopo di evitare delle sovrapposizioni negli ambiti di competenza, l'unica risposta efficace è quella del coordinamento. Il coordinamento delle azioni tra i Garanti del sistema multilivello italiano assume due forme: quella programmatica e quella operativa. Con il primo s'intende un coordinamento in senso lato, che risponde ad esigenze di uniformità politica e di azione e vuole mirare all'assunzione di impegni programmatici da parte di tutte le figure di garanzia nei confronti, in *primis*, delle amministrazioni oggetto del controllo, ma anche dell'opinione pubblica; con il secondo s'intende, invece, un coordinamento in senso stretto degli interventi e delle azioni nell'ottica di una risoluzione dei singoli casi.

La testimonianza del Capo Unità Studi, Relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio del GNPL aiuta a mettere in luce come queste due forme di coordinamento si declinino nella pratica. Il coordinamento programmatico, infatti, secondo Alessandro Albano, «avviene in vari modi: in primo luogo, tramite riunioni di coordinamento organizzate a Roma su iniziativa del Garante nazionale, in cui si fa il punto della situazione nei vari ambiti di competenza e si affrontano tematiche specifiche più rilevanti o emergenti». A questi incontri partecipano principalmente i Garanti regionali, che poi si coordinano a loro volta con i Garanti locali all'interno del proprio territorio; in alcuni casi sono invitati anche i Garanti

---

2014 al SPT, in cui si legge «the net of local Guarantors». Il concetto di “Rete”, dunque, è associato al sistema di relazioni esistente tra i Garanti territoriali. Sul sito web del GNPL nella sezione “La rete dei Garanti e il National Preventive Mechanism italiano” si legge: “La comunità reticolare di figure di Garanzia territoriali costituisce uno strumento utile sia alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse realtà locali sia al rafforzamento dell'ampio mandato attribuito al Garante nazionale, che, anche attraverso la collaborazione con i Garanti, ricopre in modo efficace tutte le aree previste dal Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT)”. Cfr.: [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rete\\_garanti/](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rete_garanti/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>303</sup> S. ANASTASIA, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in M. C. LOCCHI (a cura di), op. cit., p. 212.

delle realtà territoriali più grandi, mentre, più raramente, gli incontri sono estesi a tutti i Garanti territoriali. Si registrano due forme diverse di incontro e condivisione tra Garanti riconducibili al concetto di coordinamento programmatico: da un lato le riunioni organizzate dal GNPL a cui partecipano sempre i Garanti regionali e talvolta i locali; dall'altro la Conferenza dei Garanti territoriali, aperta alla partecipazione dei Garanti di tutti i livelli, promossa dal livello territoriale e istituita il 27 luglio 2018. I compiti indicati dal Regolamento istitutivo della Conferenza prevedono che questa elabori linee-guida per la regolamentazione, l'azione e l'organizzazione degli Uffici dei Garanti territoriali, monitori lo stato dell'arte della legislazione in materia di privazione della libertà, effettui studi e ricerche, organizzi eventi e dibattiti e promuova occasioni di confronto e di formazione comune. Inoltre, la Conferenza, sempre ai sensi del Regolamento istitutivo, deve esercitare ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà, elaborare documenti comuni ai fini dell'unitarietà dell'azione dei Garanti territoriali e promuovere l'istituzione di nuovi Garanti a ogni livello. Pare utile precisare che la Conferenza è un organo privo di personalità giuridica, ma dotato di una forte valenza politica in quanto deputato a rappresentare l'intera categoria dei Garanti territoriali e ad instaurare un dialogo con l'opinione pubblica, le amministrazioni interessate (tra cui spicca il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria), oltre che con l'autorità di garanzia nazionale. Sul punto, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte, Bruno Mellano, nel corso dell'intervista rilasciata all'Autrice, ha dichiarato come sia secondo lui necessario che *«il livello territoriale tragga dal lavoro autorevole e professionale del Garante Nazionale una ricaduta positiva in termini di formazione, informazione, di metodo»*, ma allo stesso tempo si definisce uno strenuo sostenitore *«di quella forma di organizzazione dal basso»* che è la Conferenza dei Garanti territoriali. A parer suo *«i due profili non sono antagonisti: [...] la Conferenza può avere voce politica e di denuncia e di mobilitazione, molto di più del Garante Nazionale a causa del suo habitus istituzionale»*.

In secondo luogo, vi è una forma di coordinamento di tipo operativo che interessa i Garanti nella definizione e nella predisposizione degli interventi da attuare nei confronti dei singoli casi. Il coordinamento operativo avviene dunque sia tra GNPL e Garanti territoriali, sia tra Garanti territoriali di livelli diversi. Rispetto al primo, e quindi il coordinamento tra autorità nazionale e territoriali, Alessandro Albano sostiene vi sia un rapporto diretto con i singoli Garanti territoriali *«quando emergono casi particolari nei territori o in occasione di*

*visite in loco da parte del Garante Nazionale*». La segnalazione di casi specifici all'autorità nazionale può pervenire, come già visto, dai famigliari delle persone interessate, dagli avvocati, dalle associazioni e, attraverso lo strumento del reclamo, dalle stesse persone limitate della libertà personale, ma anche, dunque, dal Garante territoriale. La Garante comunale di Torino, Monica Cristina Gallo, ha dichiarato di interpellare l'autorità nazionale solo per *«episodi gravi che meritano un suo intervento»*, ma ha aggiunto: *«so di molti colleghi comunali che scrivono direttamente al Nazionale anche per rappresentare situazioni minori»*. Tali casi possono verificarsi poiché le modalità di azione di ciascun Garante locale mutano in relazione all'esistenza di variabili che influiscono sull'esercizio della funzione. Si pensi ad esempio alle risorse disponibili (un ufficio, dei collaboratori) o alla presenza o meno di un Garante regionale a cui fare riferimento. È probabile, infatti, che Garanti locali sprovvisti di una rete di sostegno – istituzionale e materiale – siano portati ad interloquire maggiormente con l'autorità nazionale in quanto privi di riferimenti più prossimi da interpellare. In tali situazioni il componente dell'Ufficio del GNPL ha dichiarato che *«non c'è una ferrea divisione di competenze: l'idea è che il Garante nazionale interviene principalmente nei casi che coinvolgono questioni più generali e criticità sistematiche, cioè le situazioni in cui è opportuno interagire direttamente con le Autorità nazionali che si occupano della gestione dell'esecuzione penale e della detenzione amministrativa dei migranti quindi i Ministeri della Giustizia e dell'Interno»*. Quando si tratta invece di questioni legate a materie di competenza regionale (come, ad esempio, i profili relativi alla salute delle persone detenute o trattenute), saranno i Garanti regionali, su incarico del GNPL, a rivolgersi direttamente alle Autorità amministrative regionali competenti. La relazione tra il livello territoriale e quello nazionale si dimostra così bidirezionale: non sono solo i Garanti territoriali ad interpellare il Garante Nazionale nei casi più complessi, ma è anche il GNPL a “delegare” i Garanti territoriali alla risoluzione di casi specifici.

Con riferimento invece al coordinamento operativo e, quindi, in senso stretto tra Garanti territoriali appartenenti a livelli diversi, si ritiene che questo costituisca un terreno fertile per lo sviluppo di prassi diversificate che variano a seconda dei territori, delle persone che ricoprono la carica, ma anche degli ambiti di competenza individuati negli atti istitutivi<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> Per una disamina più approfondita dell'aree d'intervento dell'organo regionale e di quello comunale, così come definite dagli atti istitutivi, in Piemonte, si veda: E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, p. 57 ss.

A titolo d'esempio, dalla comparazione delle due fonti istitutive del Garante regionale piemontese e di quello comunale della Città di Torino è emerso come i settori di intervento delle due figure non siano poi così distinti, ma come la libertà di azione – soprattutto politica – dell'organismo di garanzia regionale sia maggiore rispetto a quella del Garante comunale.

Infatti, se gli atti istitutivi dei due Garanti identificano alcuni settori in cui l'azione di tali figure si interseca reciprocamente (come nel caso della tutela del diritto alla salute, della formazione professionale e del lavoro delle persone private della libertà), ciò non significa che si verifichi una sovrapposizione degli interventi messi in atto. In materia di tutela del diritto alla salute, ad esempio, le interlocuzioni della Garante comunale sono principalmente con la Direzione sanitaria della Casa Circondariale (che è competente anche per l'Istituto Penale Minorile), mentre il Garante regionale opera soprattutto su un piano politico, in coordinamento con gli Assessori e con le Commissioni sanità, ed in stretto collegamento con il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria. L'organismo di garanzia comunale è insomma più orientato «alla risoluzione del singolo caso, delle singole realtà»<sup>305</sup> (ad esempio solleva criticità segnalate all'interno degli istituti da gruppi di detenuti), mentre il Garante regionale descrive la sua attività distinguendo due piani<sup>306</sup>: quello politico-istituzionale, caratterizzato dalle interlocuzioni con gli Assessori, e quello tecnico-amministrativo, che si definisce nella sua partecipazione al gruppo tecnico interistituzionale della sanità penitenziaria e all'osservatorio regionale piemontese per l'applicazione della riforma sanitaria. Inoltre, il Garante regionale dialoga con le singole ASL, con i referenti dirigenziali, ma anche con i Direttori generali.

Il ruolo politico e propulsivo attribuito all'organo regionale ha comportato, inoltre, la creazione di compiti *ex novo* in capo a quest'ultimo. Il Garante regionale piemontese si occupa infatti di sollecitare e monitorare i trasferimenti dei detenuti interloquendo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria<sup>307</sup>, competente per i trasferimenti di detenuti in Alta sicurezza e collaboratori di giustizia e per i detenuti comuni che sono stati assegnati al carcere torinese e che hanno necessità di tornare nel luogo di provenienza fuori

---

<sup>305</sup> Dall'intervista alla Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino del 28.04.2021.

<sup>306</sup> Dall'intervista al Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte del 13.05.2021: «nei vari settori di competenza regionale: sanità, formazione, lavoro, istruzione e servizi sociali, sicurezza (in parte) esistono due piani di lavoro distinti: da una parte c'è il livello politico-istituzionale e dall'altra quello tecnico-amministrativo».

<sup>307</sup> Come testimonia nella sua intervista anche la Garante comunale: «le relazioni con il DAP in Piemonte le cura il regionale».

Regione, ma anche con il Provveditorato, nei casi di detenuti comuni il cui trasferimento avvenga all'interno della Regione. In questo frangente si è assistito alla creazione di una prassi interna di ripartizione di competenze tra i due livelli che si è consolidata nel tempo, definita dalla Garante comunale come «*la prassi piemontese dei trasferimenti*» e di cui non si fa menzione all'interno di alcun atto istitutivo. Pare dunque che il coordinamento tra i due organismi di garanzia, oltre a regolare gli interventi in materie di competenza concorrente, sia utile a favorire l'instaurarsi di pratiche non scritte che permettono di agevolare l'individuazione dei confini entro i quali esercitare le proprie funzioni ed evitare sovrapposizioni.

La differenza principale che emerge dai *modi operandi* dei due organi di garanzia territoriali concerne, dunque, sia l'approccio metodologico utilizzato sia le finalità dei loro interventi che, sebbene condividano gli scopi, si distinguono. L'organismo comunale raccoglie le istanze dei singoli e ha come principale obiettivo la risoluzione del caso concreto. Il Garante regionale opera invece su altri due piani, definiti dallo stesso come quello politico-istituzionale e tecnico-amministrativo<sup>308</sup>.

Infine, altre forme di coordinamento operativo tra Garanti che rispondono a delle logiche, per così dire, di sistema, poiché coinvolgono i Garanti di tutti i livelli, si possono rinvenire sia nell'ambito del Progetto FAMI relativo al di monitoraggio dei rimpatri forzati<sup>309</sup>, che nella realizzazione di alcune delle nuove misure introdotte dal DL n. 130/2020. Il coordinamento, in questi casi, si attua definendo come debba avvenire il concreto esercizio della delega di funzioni del GNPL ai Garanti territoriali<sup>310</sup> o anche attraverso

---

<sup>308</sup> Nell'ambito del primo piano, il Garante della Regione Piemonte, oltre a riferire periodicamente al Consiglio regionale, interloquisce assiduamente con le amministrazioni comunali sedi di carcere e definisce il suo ruolo come quello di una «*figura che rafforza il sistema*». Il suo intervento con le amministrazioni locali, soprattutto di Comuni più piccoli, risulta molto spesso decisivo e contribuisce all'esito positivo delle istanze sollevate dagli organismi di garanzia comunali. Il Garante regionale inoltre viene spesso inserito nelle cabine di regia dei progetti (ad esempio di Cassa delle Ammende), e ciò «*non tanto per essere incluso nelle decisioni che assumono i funzionari, i dirigenti e gli assessori ma per essere quanto meno incluso nel tavolo di monitoraggio ed essere ascoltato*». Il senso non è «*essere quello che determina, gestisce e programma le iniziative [...]; nel mandato della mia legge c'è però il riferimento allo stimolo e alla proposta*».

<sup>309</sup> Sul Progetto FAMI (2017-2020) e sul coordinamento tra GNPL e Garanti territoriali ai fini del monitoraggio, si veda: E. CELORIA, C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, p. 65 ss. Per approfondimenti sul Progetto FAMI ad oggi in corso intitolato "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", che raccoglie il testimone dell'analogo Progetto "Realizzazione di un monitoraggio dei rimpatri forzati" (2017-2020), cfr.: [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/fami/fami\\_intro/](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/fami/fami_intro/) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>310</sup> Cfr. *supra*, in questo capitolo, nota 129.

l'organizzazione della gestione dei reclami degli stranieri trattenuti nei CPR indirizzabili a tutti i Garanti<sup>311</sup>.

## 2. Garanti e magistratura di sorveglianza: alcune brevi considerazioni

Nel 1975 il legislatore, con la legge n. 354, ha disciplinato organicamente l'ordinamento penitenziario italiano prevedendo, tra le altre cose<sup>312</sup>, la cosiddetta giurisdizionalizzazione della fase dell'esecuzione penale<sup>313</sup>. Infatti, con l'istituzione della magistratura di sorveglianza<sup>314</sup>, disciplinata all'interno del Titolo II, capo II rubricato "Giudici di sorveglianza" della legge, l'ordinamento è stato dotato di una magistratura *ad hoc* quale organo competente, ex art. 69 o.p., a vigilare sull'organizzazione degli istituti penitenziari – potendoli visitare in qualsiasi momento senza bisogno di una specifica autorizzazione in virtù dell'art. 67 o.p. –, e deputato anche ad intervenire sulla vicenda esecutiva del condannato definitivo, non solo perché preposto alla decisione sulle richieste relative alla concessione di permessi e di misure alternative alla detenzione, ma anche perché competente a controllare la regolare attuazione, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dall'ordinamento penitenziario stesso, del trattamento nei confronti del detenuto.

---

<sup>311</sup> Sul punto rileva osservare come nel corso del 2022 il GNPL, il Garante regionale del Piemonte e la Garante comunale di Torino abbiano siglato un accordo dal titolo "Funzionamento del meccanismo di reclamo per le persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)" in cui, all'art. 4, è espressamente previsto che: "Le procedure previste per la presa in carico della doglianza variano a seconda della tipologia di reclamo. Il Garante nazionale è responsabile della trattazione di reclami che riguardano problemi generali di carattere sistemico e può richiedere la collaborazione del Garante territoriale per verificare in concreto la situazione oggetto del reclamo. Il singolo Garante territoriale è responsabile della trattazione di reclami che riguardano problemi locali di carattere non sistemico, in relazione ai quali il Garante nazionale mantiene un ruolo sussidiario, intervenendo nel caso in cui la criticità persista — malgrado l'intervento del Garante territoriale — o la medesima problematica venga reiteratamente sollevata nel tempo da più reclamanti".

<sup>312</sup> Per una ricostruzione della storia penitenziaria italiana dal 1870 fino a prima della Riforma del 1975, si veda: G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, 1973, vol. V, Einaudi, Torino, pp. 1903-1998. Per un quadro completo delle innovazioni introdotte dalla Riforma, si rimanda, *ex multis*, a V. GREVI, *Innovazioni, limiti e prospettive della Riforma penitenziaria*, in L. GIULIANI (a cura di), *Scritti sul processo penale e sull'ordinamento penitenziario*, vol. III, CEDAM, Padova, 2012, pp. 175-187.

<sup>313</sup> Sul punto, Silvia Talini osserva: «La codificazione della c.d. giurisdizionalizzazione, quale ampia espressione del «diritto ad avere diritti» anche nel corso dell'esecuzione penale, si traduce cioè nella legittimazione in capo a ciascun condannato ad agire in giudizio al fine di ottenere una tutela effettiva, non solo delle posizioni riconosciute dalla normativa penitenziaria ma, più ampiamente, dal dettato costituzionale in costante evoluzione interpretativa», così in: S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 286.

<sup>314</sup> Vi è un Tribunale di Sorveglianza in ciascun distretto di Corte d'Appello, mentre esistono singoli Uffici di Sorveglianza nelle sedi periferiche. Per un'analisi d'insieme — che non può certo ritenersi esaustiva — sull'istituzione della Magistratura di sorveglianza, si vedano: A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002; A. SCALFATI (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, CEDAM, Padova, 2004; F. DELLA CASA, *La magistratura di sorveglianza. Organizzazione, competenze e procedure*, Giappichelli, Torino, 1998.

Nel tentativo di non appesantire ulteriormente il carico di lavoro della magistratura di cognizione, ma anche di garantire una maggiore specificità professionale, la scelta legislativa fu dunque quella di preferire una magistratura specializzata e appositamente costituita che si occupasse della fase esecutiva della pena e che fosse dotata di un'ampia competenza per materia. Alla luce dei compiti che la legge gli attribuisce, infatti, si nota che il magistrato di sorveglianza è chiamato a ricoprire funzioni istituzionalmente eterogenee tra loro: da una parte quella di garante dei diritti delle persone che espiano la propria pena, dall'altra quella di giudice che sanziona o premia e, di conseguenza, modula la pena. Negli anni, poi, la magistratura di sorveglianza ha visto mutare la sua essenza originaria in due diverse direzioni, inscindibilmente legate tra loro: da una parte si è rilevato un progressivo ampliamento delle funzioni e delle competenze proprie del Tribunale; dall'altra, si è assistito all'allontanamento del magistrato di sorveglianza dal mondo carcerario con un conseguente indebolimento della sua funzione di controllo e di garanzia dei diritti dei detenuti<sup>315</sup>. È così che «il giudice della sorveglianza è divenuto un giudice profondamente diverso da quello che era stato prefigurato. Egli non è più (soltanto) il *garante della legalità della esecuzione della pena*, ma è (soprattutto) il *garante della esecuzione della pena stessa*»<sup>316</sup>. Tale fenomeno ha comportato, insieme ad altre variabili, la creazione di un terreno fertile per la diffusione di forme di garanzia non giurisdizionali a tutela dei diritti delle persone detenute concretizzatesi nell'istituzione dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>317</sup>.

Indipendentemente da tali considerazioni, è indubbio come la magistratura di sorveglianza continui ad esercitare un ruolo nella difesa della legalità in ambito penitenziario, costituendo la stessa, peraltro, un fondamentale canale di reclamo per le

---

<sup>315</sup> Le numerose innovazioni legislative che si sono susseguite nel tempo (la legge Gozzini del 1986, il nuovo codice di procedura penale del 1989, la legge Simeone-Saraceni del 1998) hanno attribuito al Tribunale nuove competenze e hanno così comportato un cospicuo aumento delle incombenze in capo al Tribunale stesso. Mirando a un'ottimizzazione dei tempi e delle (poche) risorse disponibili, il magistrato di sorveglianza ha dimostrato una tendenza a porre in secondo piano l'esercizio della funzione originaria di garante dell'esecuzione penale che è chiamato ad assolvere. Cfr. F. DELLA CASA, *Per un più fluido (ed esteso) "monitoraggio" delle situazioni detentive: il difensore civico della libertà personale*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 1, p. 73 ss.; A. MARGARA, *Difensore civico e magistrato di sorveglianza*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, p. 94.

<sup>316</sup> L. MONTEVERDE, *Dal Tribunale di sorveglianza al Tribunale della pena*, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 1, Franco Angeli, Milano, p. 13.

<sup>317</sup> Giovanna Fanci nel suo studio sugli atti parlamentari attinenti al dibattito circa l'introduzione di un difensore civico nazionale a tutela dei diritti delle persone private della libertà nota, infatti, come emerge a più riprese che «l'attività dell'*authority* è concepita anche come strumento di supporto alla magistratura oberata dall'eccessivo carico di lavoro e dalla carenza di organico», così in G. FANCI, *Il garante nazionale delle persone private della libertà personale*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, n. 2, p. 20.

persone detenute, dal momento che la stessa dispone di un potere coercitivo utile non solo a far cessare eventuali violazioni dei diritti dei reclamanti, ma anche a promuovere meccanismi riparatori in loro favore<sup>318</sup>. Quel che si osserva, dunque, è che nel nostro ordinamento giuridico, ad oggi, esistono sia un sistema giurisdizionale (la magistratura di sorveglianza) che un sistema non giurisdizionale (i Garanti di tutti i livelli) preposti alla tutela dei diritti delle persone detenute.

Tra i due sistemi vi sono alcune sostanziali differenze. Con riferimento all'operato della magistratura di sorveglianza, infatti, come già osservava Della Casa, «quando viene in gioco la violazione di un diritto, il meccanismo rivela dei punti deboli, ricollegabili al fatto che il reclamante si deve adeguare alle scadenze e ai requisiti di una procedura altamente formalizzata»<sup>319</sup>, specialmente in merito ad alcuni profili come i «tempi della decisione, tali da rendere in molti casi la medesima irrilevante (anche se, per ipotesi, favorevole all'autore del reclamo), e soprattutto, sul versante dell'onere della prova, che si traduce di solito in un compito troppo impegnativo per chi, come il detenuto, si trova totalmente soggetto al potere della controparte»<sup>320</sup>. Come notato da Ceresa Gastaldo, inoltre, alla formalità delle procedure si aggiunge la formalità del rapporto tra magistrato di sorveglianza e persona detenuta, elementi, entrambi, che «non favoriscono l'instaurazione di quei contatti immediati e confidenziali che soli possono far emergere, senza timori di ripercussioni negative, le situazioni di disagio o di abuso sofferte»<sup>321</sup>, probabilmente anche sulla base della percezione che i detenuti hanno del magistrato di sorveglianza come quella di un organo che è «dentro» al sistema dell'amministrazione della giustizia<sup>322</sup>.

Con riferimento, invece, al reclamo giurisdizionale ex art. 35bis o.p. – introdotto più di recente dal DL del 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge del 21 febbraio 2014 –

---

<sup>318</sup> Il riferimento è al reclamo generico ex art. 35 o.p., ma anche al reclamo giurisdizionale ex art. 35bis o.p., introdotto dal DL del 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge del 21 febbraio 2014, e al rimedio risarcitorio ex art. 35ter o.p., introdotto con il d.l. 92/2014, convertito, senza modifiche sul punto, dalla l. 117/2014. Per una disamina completa della disciplina e dei profili applicativi del reclamo ex art. 35bis o.p., si veda: K. NATALI, *Il reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza*, Giappichelli, Torino, 2019. Per un commento analitico al rimedio risarcitorio ex art. 35ter o.p. si veda, invece: A. DELLA BELLA, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 13 ottobre 2014.

<sup>319</sup> F. DELLA CASA, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cassazione penale*, 2004, n. 10, p. 3488.

<sup>320</sup> *Ibidem*.

<sup>321</sup> M. CERESA GASTALDO, *Art. 7, Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *La Legislazione Penale*, 2014, n. 4, p. 415.

<sup>322</sup> In tal senso, si veda: A. MARGARA, op. cit., p. 96. L'Autore in questo contributo pone in antitesi le due figure del magistrato di sorveglianza e del difensore civico, sostenendo come il primo si collochi dentro il sistema (inteso dell'amministrazione della giustizia) e il secondo sia invece al di fuori.

che il detenuto e l'internato possono rivolgere al magistrato di sorveglianza, rileva notare come esistano dei limiti normativi circa la competenza del magistrato a decidere sull'oggetto del reclamo. Tali limiti, fissati nei punti a) e b) dell'art. 69, comma 6 o.p., circoscrivono l'oggetto della tutela giurisdizionale: a) alle condizioni di esercizio del potere disciplinare, alla costituzione e alla competenza dell'organo disciplinare, alla contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta; b) all'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti. Riguardo a quest'ultimo punto, è stato osservato che «solo il riscontro contestuale – ancorché progressivo, da un punto di vista logico – di queste tre condizioni permette al soggetto *in vinculis* di ottenere un'effettiva protezione giurisdizionale»<sup>323</sup>. Il magistrato di sorveglianza, all'esito del procedimento, accertate la fondatezza del reclamo e quindi la sussistenza e l'attualità del pregiudizio all'esercizio dei diritti, ordina all'Amministrazione interessata di porvi rimedio stabilendo anche un termine per l'adempimento<sup>324</sup>. Si delinea così una differenza di fondo tra i due sistemi di tutela. L'organo giurisdizionale, come è ovvio, è dotato di poteri coercitivi, l'organo non giurisdizionale ne è del tutto sprovvisto.

Resta ferma la possibilità del magistrato di sorveglianza di ricevere e decidere sui reclami generici, ex art. 35 o.p., gli stessi che possono essere rivolti anche ai Garanti. Trattasi in questo caso di «una forma di tutela minore la cui attivazione non produce effetti vincolanti per l'amministrazione; le misure prese a fronte di un reclamo generico sono infatti di tipo sollecitatorio e l'amministrazione resta libera di non attenersi ai pronunciati della A.G.»<sup>325</sup>.

L'azione dei Garanti si sviluppa sulla falsariga di quella del magistrato di sorveglianza quando si muove all'interno del perimetro del reclamo generico in quanto, oltre ad esplicarsi in poteri *soft* di raccomandazione o il più delle volte, come visto nei casi dei Garanti

---

<sup>323</sup> K. NATALI, op. cit., p. 57. Le «tre condizioni» a cui si riferisce l'Autrice sono: un'azione amministrativa illegittima a causa dell'inosservanza della legge sull'ordinamento penitenziario o del suo regolamento; un pregiudizio all'esercizio dei diritti del detenuto, causalmente legato all'atto o al comportamento dell'Amministrazione; la gravità e l'attualità del pregiudizio subito.

<sup>324</sup> Occorre rilevare come il reclamo giurisdizionale dinanzi al magistrato di sorveglianza, ex art. 69, comma 6 lett. b) o.p., costituisca una forma di tutela di tipo preventivo. In tal modo si supera l'impostazione della sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1999 secondo la quale il magistrato di sorveglianza poteva intervenire emanando decisioni vincolanti nei confronti dell'amministrazione penitenziaria solo qualora fosse stato violato un diritto della persona detenuta. La stessa sentenza, peraltro, si occupava di censurare il reclamo generico ex art. 35 o.p. in quanto procedimento che non permetteva «la possibilità di contraddittorio, la stabilità della decisione e la possibilità di ricorso in Cassazione».

<sup>325</sup> S. ROMICE, *L'effettività della tutela preventiva dei diritti dei detenuti e degli internati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, p. 33.

territoriali, di sollecitazione, è caratterizzata dal rispetto di poche procedure. Tuttavia, a differenza del magistrato di sorveglianza, l'operato del Garante è ancorato alla logica del *problem solving*: non sussistono limiti alle richieste che gli si possono rivolgere se non quello, pacifico e logico, relativo alla competenza su fatti/questioni/diritti ascrivibili alla fase dell'esecuzione della pena. Le persone detenute si confidano con il Garante molto di più rispetto a quanto farebbero con il magistrato di sorveglianza (si ricorda il dato degli 84 colloqui svolti dall'UG torinese senza che vi fossero motivi specifici, cfr. figura 34) poiché percepiscono il Garante come una figura esterna al sistema<sup>326</sup>. Come osservato da Della Casa, inoltre, al Garante spettano molteplici mansioni, in quanto «ha tra i suoi compiti quello di prevenire i contrasti, di mediare tra il detenuto e l'istituzione, di mantenere attiva una rete di contatti con gli enti e le associazioni che si occupano di carcere, di far convergere l'attenzione dell'opinione pubblica – e, se del caso, del Parlamento – sui molteplici problemi dell'apparato detentivo»<sup>327</sup>. Tutte funzioni che il magistrato di sorveglianza non è preposto a svolgere, soprattutto in virtù del suo ruolo istituzionale all'interno del sistema<sup>328</sup>.

Anche alla luce dello studio dei motivi alla base dei colloqui effettuati dall'UG torinese nel 2022, le conclusioni a cui si giunge sono che i diritti fondamentali e sociali delle persone detenute, che i Garanti, attraverso il loro operato, promuovono e difendono, sono tutelati, proprio grazie all'azione dei Garanti, a prescindere dalla loro giustiziabilità.<sup>329</sup> I due sistemi,

<sup>326</sup> Cfr. A. MARGARA, op. cit., p. 96.

<sup>327</sup> F. DELLA CASA, op. cit., 2004, p. 3488.

<sup>328</sup> Per alcune considerazioni circa i limiti della magistratura di sorveglianza nella tutela dei diritti, si vedano: R. MERANI, *Competenze e limiti della magistratura di sorveglianza nella tutela dei diritti*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 101-113; G. MOSCONI, *Per un superamento dell'ambivalenza della legislazione penitenziaria*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 115-120. Giuseppe Mosconi evidenzia come vi sia un «orientamento che porta ad attribuire al *difensore civico* il compito di mantenere aperta la sensibilità pubblica, la sensibilità istituzionale attorno al problema del carcere», così in G. MOSCONI, *Per un superamento dell'ambivalenza della legislazione penitenziaria*, op. cit., p. 115.

<sup>329</sup> Sulla non giustiziabilità dei diritti sociali, si veda: F. PRINA, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in A. COTTINO (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, II ed., Zanichelli editore, Torino, 2019, p. 335. Su diritti fondamentali e giurisdizione, si veda, invece: V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Bari, 2010, p. 104 ss. Per una riflessione su Garanti dei diritti delle persone private della libertà e tutela dei diritti, si rinvia a: S. ANASTASIA, *I Garanti dei detenuti nel sistema penitenziario*, in A. SBARDELLA (a cura di), *Salute mentale e carcere*, Aracne, Roma, 2022, p. 428. Sul punto l'Autore sapientemente rileva: «Ma sappiamo che non si dà implementazione dei diritti fondamentali delle persone, efficienza ed efficacia della PA, e finanche giustiziabilità dei diritti senza la partecipazione attiva dei cittadini alla sfera pubblica e senza che – attraverso di essa – possa emergere una domanda di tutela, se non di riconoscimento formale dei diritti. Questo elemento di fatto fa emergere il rischio di mancanza di effettività delle garanzie dei diritti delle persone vulnerabili, innanzitutto in termini di capacità rivendicativa dei diritti, delle persone prive di voce, secondo la classica lezione di Albert Hirschman. Da qui la necessità di altre forme di promozione e garanzia dei diritti delle persone vulnerabili, tra le quali certamente rientrano le persone private della libertà e, per ciò stesso, limitate nella loro capacità rivendicativa di diritti riconosciuti e di diritti

giurisdizionale e non giurisdizionale, quindi, non sono in antitesi tra loro, né si sovrappongono, ma si integrano l'un l'altro<sup>330</sup>.

### 3. Riflessioni conclusive e proposte di miglioramento del sistema: l'importanza della Rete dei Garanti che previene e reagisce

Con riferimento all'ambito penitenziario, i Garanti dei diritti delle persone private della libertà esercitano un ruolo nella tutela dei diritti diverso rispetto a quello svolto della magistratura di sorveglianza. Allo stesso tempo, come si evince dallo studio delle norme, ma anche dall'analisi degli interventi posti in essere dai Garanti appartenenti ai tre livelli territoriali, è indubbio che vi siano delle differenze nei ruoli ai quali questi sono preposti, che dipendono dal livello territoriale di appartenenza.

Il GNPL esercita, in quanto NPM designato, fondamentali funzioni preventive, intrattiene le relazioni con gli organi internazionali competenti e con il Parlamento e svolge anche importanti compiti reattivi, attraverso gli strumenti delle visite *ad hoc* e della ricezione, e conseguente risoluzione, dei reclami e delle segnalazioni. Il Garante regionale, invece, pare essere un organo dotato di un animo più "politico", nel senso che l'attività principale che svolge è diretta alle interlocuzioni con gli organi regionali essendo, il più delle volte, preposto ad assicurare la corretta erogazione dei servizi regionali nei confronti delle persone private della libertà, oltre ad essere, molto spesso, chiamato a dare il suo parere su atti o leggi nelle materie di sua competenza. Il Garante comunale è invece il Garante di prossimità per eccellenza, che, prendendo in prestito le parole di Mauro Palma, offre «una risposta a quelle esigenze della quotidianità delle cosiddette *piccole questioni*, della qualità della vita detentiva, senza la quale i diritti fondamentali potrebbero essere soltanto enunciati»<sup>331</sup>. Tutti i Garanti svolgono importanti opere di sensibilizzazione della società civile sul tema dei diritti e delle tematiche annesse alla privazione della libertà, in forme diverse e a tutti i livelli.

Dal punto di vista concettuale, il GNPL è senza dubbio un Ombudsman in quanto, oltre a rispondere al requisito dell'indipendenza, detiene i tre poteri tipici di indagine,

---

riconoscibili. Da qui la necessità di figure pubbliche e di soggetti esponenziali della società civile che intervengano nelle politiche di riconoscimento dei diritti, nella loro garanzia nei rapporti con le pubbliche amministrazioni competenti e nella loro garanzia giurisdizionale».

<sup>330</sup> Sul punto si rinvia all'esaustiva panoramica sui rimedi giurisdizionali e non giurisdizionali a tutela dei diritti delle persone detenute e sulla loro effettività nel nostro ordinamento contenuta in: G. FIORELLI, P. GONNELLA, A. MARATEA, S. PIERGIOVANNI, *The effectiveness of judicial protection of prisoners' rights*, in *Roma Tre Law Review*, 2023, n. 1, pp. 135-174.

<sup>331</sup> M. PALMA, *L'Ombudsman per un ruolo di indirizzo e di promozione dei diritti*, in A. COGLIANO (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 151-152.

raccomandazione e pubblicizzazione necessari ai fini della qualificazione. Lo stesso non può dirsi, invece, per i Garanti territoriali – siano essi Regionali o comunali<sup>332</sup> – dal momento che, nella maggior parte dei casi, questi sono sprovvisti del potere di raccomandazione e sono dotati di scarsi, se non addirittura nulli, poteri di indagine. A ben vedere, alla luce dell'istituto della delega di funzioni del GNPL, introdotto con il DL n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020, i Garanti territoriali, quando delegati dal GNPL, possono essere qualificati come Ombudsman dal momento che ereditano, per un periodo limitato, tutti i poteri di cui il GNPL dispone. In merito all'indipendenza dei Garanti territoriali, si ritiene che in tali casi la valutazione potrebbe muovere da un piano diverso, che esclude il giudizio in merito alla perfettibilità delle procedure di nomina previste dai singoli atti o regolamenti, e che si concentra su un altro aspetto. I Garanti territoriali promanano da Enti altri rispetto alle amministrazioni oggetto del loro controllo e pertanto mantengono una certa indipendenza da queste.

Nel complesso si ritiene che il funzionamento del sistema multilivello degli organismi di garanzia non giurisdizionali a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale esaminato nel corso di questo studio, e quindi relativo al contesto piemontese, superi il vaglio, quanto meno in merito alla presa in carico delle questioni e agli interventi messi in atto, anche grazie alle prassi oramai consolidate di coordinamento tra i diversi livelli territoriali<sup>333</sup>. Ciononostante, si è in dubbio sulla possibilità di estendere la positività di tale giudizio a tutto il quadro nazionale che, ad un primo sguardo, pare necessiti di un'importante opera di implementazione quantitativa e qualitativa.

Da un punto di vista quantitativo, infatti, ad oggi in Italia sono in funzione 190 istituti penitenziari<sup>334</sup> e, benchè si registrino figure di garanzia regionali in 19 delle 20 regioni, sono stati istituiti solo 71 garanti locali (61 comunali, due delle Città metropolitane e otto provinciali). Questi dati si traducono nella realtà per cui in alcune zone d'Italia, sprovviste di Garanti locali, manca la figura del Garante di prossimità e a svolgere tale funzione, nel

---

<sup>332</sup> Il discorso si ritiene sia estendibile anche ai Garanti provinciali e delle Città metropolitane che non è stato possibile analizzare nel corso di questo studio a causa dell'impossibilità materiale di reperire buona parte degli atti istitutivi e dei regolamenti.

<sup>333</sup> Occorre tenere a mente, infatti, che il Garante regionale del Piemonte, oltre ad essere un organo specializzato, al pari del Garante del Comune di Torino, percepisce un'indennità e si avvale dell'ausilio di collaboratori. In aggiunta, nel territorio della Regione in tutti i Comuni sede di un istituto penitenziario è stato istituito un Garante comunale. Dal 26 ottobre 2015 è attivo un Coordinamento regionale dei Garanti comunali operanti in Piemonte, presieduto dal Garante regionale.

<sup>334</sup> Dato reperito sulle schede trasparenza degli istituti penitenziari del Ministero della Giustizia. Cfr.: [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/istituti\\_penitenziari#:~:text=Le%20schede%20trasparenza%20dei%20190,o%20sulla%20cartina%20dell'Italia](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/istituti_penitenziari#:~:text=Le%20schede%20trasparenza%20dei%20190,o%20sulla%20cartina%20dell'Italia) (ultimo accesso in data 31.12.2023).

migliore dei casi, è il Garante regionale che, oltre a vedersi aumentato il suo carico di lavoro, tuttavia non può garantire il costante monitoraggio della legalità nei numerosi istituti penitenziari sul territorio della Regione in cui esercita la sua attività. Da un punto di vista qualitativo, invece, il miglioramento del sistema di garanzia territoriale sarebbe auspicabile sotto due profili: il primo riguarda le figure di garanzia regionali che, si ricorda, in 7 casi su 19 non sono Garanti specializzati in ambito privativo della libertà (in 6 casi sono figure di garanzia di tipo generalista e in un caso di tipo macrospecializzato) e necessiterebbero, dunque, di una trasformazione in figure specializzate; il secondo profilo riguarda, invece, i Garanti locali, nei confronti dei quali, se si vuole metterli nelle condizioni di svolgere a pieno il loro compito, gli Enti locali di appartenenza sarebbero chiamati ad investire in termini di risorse materiali e finanziarie.

Oltre a ciò, come già osservato a più riprese, assume centralità e urgenza l'armonizzazione delle normative regionali e locali ai fini della creazione di figure omogenee, con poteri definiti e uniformi su tutto il territorio nazionale. Dal punto di vista della normativa nazionale, invece, si ritiene auspicabile l'estensione dell'istituto della delega di funzioni del GNPL ai Garanti territoriali anche al settore penitenziario, ambito in cui l'intervento di tali figure di garanzia è maggiore. Allo stesso tempo, si ritiene che anche la procedura di nomina dell'Autorità nazionale potrebbe essere soggetta a miglioramenti e ad una revisione che permetta un maggior coinvolgimento del Parlamento nella scelta della composizione del Collegio. Auspicabile sarebbe, infine, una volta superate tutte queste criticità, la designazione della Rete dei Garanti come parte del sistema NPM italiano, anche alla luce della sua unicità nel panorama europeo.

La Rete dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale che, in senso lato, include anche il GNPL, forma un sistema di tutela non giurisdizionale multilivello e capillare in grado di reagire alle disfunzioni dell'apparato penitenziario e, in una certa misura, prevenirle<sup>335</sup>. La sua azione, diversa da quella giurisdizionale che opera prevalentemente sul passato, si esplica nel presente, come quella dell'Ombudsman, ma produce anche, come nel caso dei NPMs, effetti sul futuro.

Il Garante, inoltre, al pari dell'Ombudsman, come rilevava Giovanni Napione, è il «tutore della giustizia sostanziale»<sup>336</sup> e si inserisce perfettamente all'interno di quello che Claudio

---

<sup>335</sup> Sulle modalità d'azione reattiva e proattiva tipica dei Garanti nella tutela dei diritti, si veda: S. ANASTASIA, *I Garanti dei detenuti nel sistema penitenziario*, in op. cit., pp. 438-439.

<sup>336</sup> G. NAPIONE, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1969, p. 131.

Sarzotti ha definito «campo giuridico del penitenziario»<sup>337</sup>. Il Garante, infatti, indipendentemente dal livello territoriale di appartenenza, ai fini del raggiungimento dei suoi scopi di promozione e tutela dei diritti, si serve di modalità alternative di risoluzione delle controversie tipiche della giustizia informale e di poteri *soft*, tra cui la raccomandazione, il sollecito, la persuasione e, da ultimo, la pubblicizzazione. Tali metodi e poteri aderiscono alle logiche informali che governano il mondo interno al carcere e per tali ragioni producono dei risultati concreti nella gestione e risoluzione delle problematiche che lo riguardano. Da ultimo, la Rete dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale ha acquisito una funzione essenziale nella promozione e nella tutela dei diritti delle persone private della libertà nel nostro Paese, divenendo un punto di riferimento per le persone detenute/private della libertà personale ed esercitando quindi un ruolo in nessun caso sacrificabile.

---

<sup>337</sup> C. SARZOTTI, *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in E. SANTORO (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 182 ss.

## **La necessità di una *evaluation*: appunti per prospettive future di ricerca e alcune proposte di metodo**

Il lavoro di ricerca contenuto nelle pagine di questa tesi ha permesso di esaminare – tenendo insieme il piano teorico e quello normativo – la figura dell’Ombudsman generalista del settore pubblico e di approfondire la figura dell’Ombudsman specializzato in ambito penitenziario. Come è emerso nel corso dell’analisi, gli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti delle persone detenute ad oggi esistenti nel contesto dell’Unione Europea – la competenza dei quali nella maggior parte dei casi si estende a tutte le persone private della libertà personale – sono prevalentemente Ombudsman. Lo studio del sistema di garanzia non giurisdizionale in ambito penitenziario/privativo della libertà personale all’interno del nostro ordinamento ha permesso, da una parte, di metterne in luce l’unicità – quanto meno nel panorama europeo esaminato – dal momento che gli organismi di garanzia operano su tre diversi livelli territoriali: nazionale, regionale, locale. Dall’altra, si è potuto appurare come solo il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – *National Preventive Mechanism* italiano – sia ascrivibile alla categoria concettuale e giuridica di “Ombudsman” e come, invece, non lo siano, per le motivazioni illustrate nel testo, i Garanti che appartengono agli altri livelli territoriali. All’interno dell’elaborato hanno trovato spazio poi – seppur limitatamente e solo nell’ultima parte – alcuni approfondimenti relativi ad aspetti legati ad una valutazione dell’operato dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale. Si pensi ad esempio all’analisi delle azioni del GNPL in termini di numero di visite effettuate negli istituti penitenziari o di numero di reclami/segnalazioni ricevuti, che teneva conto anche di una classificazione operata sulla base dei motivi che avevano giustificato il ricorso al GNPL. Prendendo le mosse dall’analisi dei dati in questione, è stata condotta la ricerca in merito alle motivazioni dei colloqui effettuati dall’Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino con le persone detenute della Casa Circondariale Lorusso e Cutugno nel corso dell’anno 2022. In questo modo si sono mossi i primi passi di un percorso che è necessario intraprendere ai fini della comprensione delle effettive capacità preventive e reattive di cui dispongono gli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti delle persone detenute: quello dell’*evaluation* delle loro azioni.

Al giorno d’oggi il campo di studi dell’*evaluation*, di origine economica, è in continua espansione e si sta estendendo anche ad altre discipline e settori. Sempre più pervasiva è

infatti la necessità di valutare, e quindi misurare<sup>1</sup>, qualsiasi cosa: si valutano, ad esempio, la *performance* e il rendimento di una azienda, la qualità di determinati servizi; soprattutto negli ultimi anni, grande rilievo stanno assumendo altresì le valutazioni di impatto<sup>2</sup>, sia esso ambientale, economico, culturale e sociale<sup>3</sup>.

L'esigenza di misurare l'impatto delle istituzioni che lavorano nel campo dei diritti umani affiora agli inizi degli anni Duemila e si concentra in particolar modo nello studio delle azioni delle *National Human Rights Institutions*<sup>4</sup>, fino ad arrivare nel 2012 alla pubblicazione, da parte del SPT, degli "indicatori dei diritti umani" da utilizzare ai fini della misurazione dei progressi nell'attuazione delle norme e dei principi internazionali sui diritti umani<sup>5</sup>, alle proposte elaborate da Julie Mertus di una *evaluation* delle NHRIs differenziata per struttura, mandato e impatto<sup>6</sup> e anche all'importante lavoro, pubblicato nel 2013, di Wade Cole e Francisco Ramirez sull'effettività delle NHRIs operanti in 143 Paesi del mondo<sup>7</sup>.

A distanza di qualche anno, nell'ambito penitenziario, emergono studi sulla valutazione di impatto che le istituzioni europee, come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e il Comitato per la Prevenzione della Tortura, producono sui sistemi interni degli Stati<sup>8</sup> e solo negli ultimi anni, anche alla luce della loro più recente diffusione, inizia a prendere piede una letteratura sulla *evaluation* dei *National Preventive Mechanisms*.

---

<sup>1</sup> Secondo la logica consolidata per cui la valutazione implica una misurazione, sia essa *ex ante*, in corso (fase di monitoraggio) o *ex post*. Si segnala che la misurazione ai fini della valutazione d'impatto avviene attraverso specifici strumenti e i più utilizzati sono gli indicatori che, preferibilmente, sono da individuare *a priori*, poiché possono essere impiegati in tutte e tre le fasi di valutazione.

<sup>2</sup> Si segnala che la misurazione ai fini della valutazione d'impatto avviene attraverso specifici strumenti e i più utilizzati sono gli indicatori che, preferibilmente, sono da individuare *a priori*, poiché possono essere impiegati in tutte e tre le fasi di valutazione.

<sup>3</sup> Si registrano anche valutazioni d'impatto sulle *policies*, sulla salute e sul benessere, sul lavoro, sui servizi pubblici e sullo sviluppo e sul potenziamento delle competenze.

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio: R. CARVER, *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, 2nd edition, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2004.

<sup>5</sup> Cfr. UN SPT (Subcommittee on Prevention of Torture), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.

<sup>6</sup> Cfr. J. MERTUS, *Evaluating NHRIs: Considering Structure, Mandate, and Impact*, in R. GOODMAN, T. PEGRAM (eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, pp. 74-92.

<sup>7</sup> Gli Autori hanno studiato l'impatto delle NHRIs nel periodo di tempo dal 1981 al 2004 attraverso due variabili dipendenti del Paese analizzato: i) i diritti all'integrità fisica e i diritti civili e politici, ii) la Scala del terrore politico, e una variabile indipendente: il numero di anni di "vita" dell'istituzione. Per approfondimenti si rinvia a: W. M. COLE, F. O. RAMIREZ, *Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004*, in *American Sociological Review*, 2013, vol. 78, n. 4, pp. 702-725.

<sup>8</sup> Cfr. T. DAEMS, L. ROBERT (eds.), *Europe in Prisons. Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, Palgrave Macmillan, 2017.

Tra le variabili prese in considerazione ai fini della valutazione d'impatto dei NPMs vi sono la regolarità delle visite nei luoghi di privazione della libertà personale<sup>9</sup> e gli effetti delle raccomandazioni emanate nei confronti delle pubbliche amministrazioni interessate<sup>10</sup>. Alcuni studi hanno applicato anche modelli di analisi multifattoriali, come il RIPE (Resources, Independence, Pluralism Evaluation)<sup>11</sup> e il CHATS (Carver Handley Torture Score)<sup>12</sup>, quest'ultimo improntato sull'individuazione delle misure che riducono più efficacemente l'incidenza della tortura e quindi volto a valutare l'efficacia preventiva dei NPMs. Richard Carver e Lisa Handley hanno inoltre elaborato un modello concettuale che è in grado di tenere insieme *inputs* ("monitoring law&policy") e *outputs* ("monitoring practices") e di misurare gli *outcomes* sul breve ("adoption of recommendations") e sul lungo periodo ("reduction in risk of torture")<sup>13</sup>.

Si segnala inoltre che a partire dal 2016, anche grazie alla spinta del Consiglio d'Europa<sup>14</sup>, è stato istituito il *NPMs Observatory*<sup>15</sup>, organismo indipendente il cui compito è quello di valutare norme e pratiche degli NPMs degli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa. La valutazione – operata sulla base di una griglia composta da sedici criteri<sup>16</sup> –, tuttavia, è

---

<sup>9</sup> Cfr. N. HARDWICK, R. MURRAY, *Regularity of OPCAT visits by NPMs in Europe*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2019, vol. 25, n. 1, pp. 66-90.

<sup>10</sup> Cfr. M. BIRK, D. LONG, R. MURRAY, W. SUNTINGER, G. ZACH, *Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms*, Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights and University of Bristol, Vienna, 2015; B. BUCKLAND, E. CSERGÖ, *Strategies and Tools for Effective Follow-up to Recommendations: Project with the Armenian National Preventive Mechanism*, Association for the Prevention of Torture, Geneva, 2019.

<sup>11</sup> Cfr. R. CARVER, L. HANDLEY, *Evaluating National Preventive Mechanisms: A Conceptual Model*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2020, vol. 12, n. 2, pp. 392-393. Gli Autori riprendono il modello coniato dallo stesso Carver nel 2014 e utilizzato per la valutazione delle NHRIs. Cfr. R. CARVER, *Measuring the Impact and Development Effectiveness of National Human Rights Institutions: A Proposed Framework for Evaluation*, United Nations Development Programme, Bratislava, 2014.

<sup>12</sup> R. CARVER, L. HANDLEY, *Does torture prevention work?*, Liverpool University Press, Liverpool, 2016, p. 12 ss.

<sup>13</sup> Si veda lo schema del modello concettuale riportato in: R. CARVER, L. HANDLEY, op. cit., 2020, p. 391.

<sup>14</sup> Nel 2016 il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ha invitato gli esperti internazionali nel campo della prevenzione della tortura a firmare il suo appello per la costituzione di un osservatorio indipendente che monitorasse il lavoro degli NPMs. L'appello è stato pubblicato nell'ottobre 2016.

<sup>15</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito web del *NPMs Observatory*: <https://www.npm-obs.org/> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>16</sup> Tali criteri, riportati sul sito web del *NPMs Observatory* sono: "1. The functional independence of the NPM and the independence of its personnel are guaranteed; 2. The mandate and powers of the NPM are sufficient for the performance of its preventive role; 3. The organisation and resources of the NPM enable the effective, independent implementation of its mandate and its role is clearly distinguished from any wider body of which it is a part (such as an NHRI); 4. The standards used by the NPM to assess the treatment of persons deprived of their liberty are at the minimum consistent with the relevant universal and regional human rights rules and norms and take account of the particular circumstances of different categories of persons deprived of their liberty. These standards are published; 5. The NPM knows the location of all places of deprivation of liberty as well as the number and type of persons held and has unlimited access to every such place; 6. The NPM's visits to all types of places of deprivation of liberty are sufficiently regular to strengthen the protection of persons deprived of their liberty; 7. The composition of visiting teams in terms of professional skills, gender and language skills is sufficient to enable them to fulfill their missions; 8. The manner in which each visit is

riservata e non è possibile apprezzarne i risultati poiché i report finali non vengono resi pubblici, ma sono condivisi con gli Stati interessati al fine di migliorare l'operatività dei NPMs.

Come si è avuto modo di constatare nel corso del lavoro, la maggior parte dei NPMs esistenti nel contesto dell'Unione Europea sono istituzioni riconducibili alla categoria di Ombudsman.

L'esigenza di valutare l'operato dell'Ombudsman è risalente, tant'è che già nel 1966 Walter Gellhorn osservava come: «[t]he Ombudsman has in recent years been so rapturously regarded abroad that his achievements have not often been evaluated. What is supposed to accomplish is taken as the equivalent of what he has in fact accomplished»<sup>17</sup>. Ciò avveniva perchè, come evidenziato da William Gwyn:

Not having physical or social science backgrounds, as is the case with programme evaluators, programme administrators typically are not interested in the existence and quality of measurable empirical evidence. Instead, they are inclined to confuse 'sincerity of motivation' with 'effectiveness of results' and to understand as indicators of programme success inputs such as programme size and expenditure rather than the degree to which a programme achieves its objectives. The programme administrators' disinclination to foster scientific evaluation is increased by the fact that they perceive such research as a threat to their programmes for which they can hardly help from being advocates.<sup>18</sup>

La diffusione di una "scienza della valutazione" che abbia come oggetto di studio l'Ombudsman è invece più recente e, data la duttilità del concetto di *evaluation*, ha assunto

---

carried out enables the NPM to accurately assess compliance with the prohibition against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, other relevant human rights standards, weaknesses in protection and remedies required; 9. The NPM acts to address any risks of immediate serious harm from whatever cause identified during a visit; 10. Processes are in place to minimize the risk of reprisals against persons deprived of their liberty as a consequence of the visit; 11. The NPM produces a report on each visit and formulates recommendations which improve the protection of persons deprived of their liberty, 12. The NPM follows up the implementation and impact of recommendations it and other human rights bodies have made; 13. The NPM has effective and autonomous contact with other relevant national and international actors to receive information regarding possible concerns about torture, ill-treatment or other human rights abuses, cooperates in encouraging the implementation of its recommendations and promotes understanding of its role; 14. The NPM carries out other non-visit related activities which are consistent with its mandate, makes effective use of its resources, and strengthens the protection of persons deprived of their liberty; 15. The NPM produces an annual report covering all of its activities, which is appropriately disseminated; 16. The NPM carries out regular and systemic self-assessment of its own effectiveness". Cfr.: <https://www.npm-obs.org/modusoperandi#Criteria> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>17</sup> W. GELLHORN, *Ombudsmen and Others – Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968, p. 239.

<sup>18</sup> W. B. GWYN, *Obstacles within the Office of Economic Opportunity to the Evaluation of Experimental Ombudsmen*, in *The Quarterly Journal of Administration*, 1976, vol. 10, n. 2, p. 189.

sfumature diverse<sup>19</sup>. Si possono incontrare, ad esempio, valutazioni dell'Ombudsman per obiettivi<sup>20</sup>, il più delle volte predefiniti e contenuti in programmi, o per standard/requisiti, condivisi e stabiliti, ad esempio, dalle associazioni di appartenenza<sup>21</sup> o dalle normative internazionali<sup>22</sup>. Si possono poi rinvenire studi che, attraverso la somministrazione di questionari ai reclamanti che si sono rivolti all'Ombudsman, si inseriscono per lo più nella linea di ricerca dell'accesso alla giustizia<sup>23</sup>. Limitata appare, invece, la ricerca empirica in tema di Alternative Dispute Resolution (ADR), all'interno della quale spicca lo studio comparativo sulla giustizia informale in Europa pubblicato nel 2018 da Naomi Creutzfeldt<sup>24</sup> che si concentra principalmente sulla percezione e sulle aspettative che si nutrono nei confronti dell'ADR dell'Ombudsman. Del tutto carente risulta, dunque, ad oggi, la ricerca sulla capacità paragiurisdizionale e di *problem solving* dell'Ombudsman.

Ragionando in termini di una *evaluation* che vada oltre la superficie, e tornando a mettere in evidenza l'oggetto d'indagine che interessa questa sede e cioè gli organi non giurisdizionali di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale in carcere, l'interrogativo che bisogna porsi è: cosa si può misurare? Se si assume il dato di fatto per cui la maggior parte di questi organi, almeno in Europa, sono Ombudsman, la misurazione si muove su due direttrici: 1) la capacità di prevenire tortura e maltrattamenti (paradigma preventivo), 2) la capacità di ADR (paradigma reattivo). La prima direttrice è stata già efficacemente esplorata da Carver e Handley che, nonostante la complessità della misurazione, sono stati in grado di rilevare, tra le altre cose, anche come la capacità preventiva degli NPMs si differenzi tra *law* e *practice*<sup>25</sup>. La seconda direttrice, all'interno

---

<sup>19</sup> Per una panoramica completa delle diverse tipologie di *evaluation* dell'Ombudsman, si veda: F. FOWLIE, *Evaluating Ombudsman Operations. A Blueprint on Assessing Ombudsman Effectiveness*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2011.

<sup>20</sup> Uno dei primi tentativi di valutazione per obiettivi è stato quello di Gwyn. Cfr. W. B. GWYN, op. cit., 1976, p. 180 ss.

<sup>21</sup> Cfr. A. STUHMCKE, *Ombuds can, ombuds can't, ombuds should, ombuds shan't: a call to improve evaluation of the ombudsman institution*, in M. HERTOIGH, R. KIRKHAM (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 415-435.

<sup>22</sup> Sul punto si segnala l'interessante lavoro di Eva Aizpurua e Mary Rogan che indaga i requisiti fissati dall'OPCAT in merito a struttura, poteri e risorse degli NPMs in Europa. Cfr. E. AIZPURUA, M. ROGAN, *Correctional oversight bodies' resources and protections across the European Union: Are their hands tied?*, in *Criminology & Criminal Justice*, 2022, vol. 22, n. 3, pp. 383-403.

<sup>23</sup> Cfr. S. VAN ROOSBROEK, S. VAN DE WALLE, *The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis*, in *Negotiation Journal*, 2008, vol. 24, n. 1, pp. 287-302; J. DAHLVIK, A. POHN-WEIDINGER, *Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board*, in *International Journal of Law in Context*, 2021, n. 17, pp. 473-493.

<sup>24</sup> Cfr. N. CREUTZFELDT, *Ombudsmen and ADR. A comparative study of informal justice in Europe*, Palgrave Socio-Legal Studies, 2018.

<sup>25</sup> R. CARVER, L. HANDLEY, op. cit., 2016, p. 48 ss.

della quale si inseriscono ad esempio gli studi sui profili delle persone detenute reclamanti e sulla categorizzazione dei reclami<sup>26</sup>, invece, necessita di un approfondimento ulteriore e, nell’ottica di una misurazione dell’impatto di tali organi, acquista centralità l’indagine della loro capacità di *problem solving*. A tal fine, una soluzione prospettabile è quella di coinvolgere nel processo di valutazione gli *stakeholders* per eccellenza del contesto penitenziario: le persone detenute. Gli organi non giurisdizionali, infatti, sono preposti alla tutela dei loro diritti e rivolgersi direttamente a coloro che rappresentano i destinatari finali delle azioni di tali organi utilizzando gli strumenti tipici della ricerca sociale, come questionari, interviste e *focus group*, permetterebbe di far emergere empiricamente dati qualitativi e quantitativi utili alla comprensione e alla misurazione dell’attitudine di *problem solving* degli organi in questione. L’idea di dare una voce alle persone detenute ai fini dello studio di tali organi è presente anche nei recenti lavori di Mary Rogan e del suo gruppo di ricerca che, negli ultimi anni, si sono specificatamente occupati di sistemi di monitoraggio del carcere<sup>27</sup>. Infine, sarebbe altrettanto interessante valutare l’impatto che le due direttrici insieme (paradigma integrato) producono sul sistema penitenziario. Un impatto che può senz’altro definirsi sociale<sup>28</sup>. A tal fine, sarebbe utile prendere in prestito la *Theory of Change* (TOC)<sup>29</sup>, metodologia che si applica in ambito aziendale, del no-profit, dello sviluppo internazionale e della ricerca per promuovere un impatto – inteso nel senso di “cambiamento” – sociale che sia tracciabile e, dunque, misurabile attraverso un processo di valutazione. Se si adotta la definizione di impatto sociale tra le più recenti, e cioè quella formulata da Marc Epstein e Kristi Yuthas nel 2014, con questo si intende l’effetto generato nei destinatari delle azioni<sup>30</sup>; pertanto, anche in questo caso, pare fondamentale la necessità

---

<sup>26</sup> Tali dati molto spesso sono rinvenibili all’interno delle relazioni annuali degli organi di garanzia non giurisdizionali.

<sup>27</sup> Cfr. C. O’CONNEL, M. ROGAN, *Monitoring Prisons in Europe: Understanding Perspectives of People in Prison and Prison Staff*, in *Law&Social Inquiry*, 2022, pp. 1-31; S. VAN DER VALK, E. AIZPURUA, M. ROGAN, *Towards a typology of prisoners’ awareness of and familiarity with prison inspection and monitoring bodies*, in *European Journal of Criminology*, 2023, vol. 20, n. 1, pp. 228-250. Mary Rogan e il suo gruppo di ricerca hanno vinto nel 2016 un finanziamento dell’European Research Council con un progetto dal titolo: “PRILA – Prison: the Rule of Law, Accountability and Rights”. Cfr.: <https://cordis.europa.eu/project/id/679362> (ultimo accesso in data 31.12.2023).

<sup>28</sup> In chiave definitoria, si vedano: J. EMERSON, J. WACHOWICZ, S. CHUN, *Social return on investment: exploring aspects of value creation in the nonprofit sector*, The Roberts Foundation, 2000; M. J. EPSTEIN, K. YUTHAS, *Measuring and Improving Social Impacts. A Guide for Nonprofits, Companies, and Impact Investors*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 2014.

<sup>29</sup> È difficile rinvenire la matrice teorica della TOC, utilizzata soprattutto dalle organizzazioni (profit e no-profit) per misurare l’impatto delle proprie azioni. Per approfondimenti in merito ai numerosi modelli di TOC elaborati negli anni, si veda: J. MAYNE, *Theory of Change Analysis: Building Robust Theories of Change*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 2017, vol. 32, n. 2, pp. 155-173.

<sup>30</sup> Cfr. passim, M. J. EPSTEIN, K. YUTHAS, op. cit..

di coinvolgere le persone detenute nell'*evaluation*. Tuttavia, nella proposta di ricerca prospettata deve necessariamente restar ferma la consapevolezza che non tutto si può misurare perché esiste una quota di “intangibile”<sup>31</sup>, molto spesso rappresentata da esternalità positive e negative, che non si può quantificare.

---

<sup>31</sup> Cfr. S. W. AFFODEGON, S. JACOB, E. MONTIGNY, *L'Ombudsman face aux défis de l'évaluation: est-il possible d'évaluer l'intangible?*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 2017, vol. 32, n. 2, pp. 222-243.

**Bibliografia**

ABEDIN Najmul, *Transplantation of the Ombudsman Institution in Developed and Developing Countries*, in *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 1986, n. 300, pp. 333-353.

ABEDIN Najmul, *The Ombudsman institution and conflict resolution in the contemporary third world societies*, in *Journal of Third World Studies*, 2006, vol. 23, n. 1, *Globalization, Privatization, and Neo-Liberalism in the Contemporary Third World*, pp. 219-233.

ABEDIN Najmul, *Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification*, in *Administration & Society*, 2011, vol. 43, n. 8, pp. 896-929.

ABRAHAM Ann, *The ombudsman and 'paths to justice': a just alternative or just an alternative?*, in *Public Law*, 2008, n. 1, pp. 1-10.

ABRAHAM Ann, *Good Administration: Why We Need It More Than Ever*, in *The Political Quarterly*, 2009, vol. 80, n. 1, pp. 25-32.

ABRAHAM Ann, in *The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping the next 50 years*, for JUSTICE Tom Sargant memorial annual lecture 2011.

ABRAHAM Henry J., *Peoples' Watchdog Against Abuse of Power*, in *Public Administration Review*, 1960, vol. 20, 152-157.

ABRAHAM Henry J., *The Danish Ombudsman*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, May, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, pp. 55-61.

AFFODEGON Seyive Wilfried, JACOB Steve, MONTIGNY Éric, *L'Ombudsman face aux défis de l'évaluation: est-il possible d'évaluer l'intangible?*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 2017, vol. 32, n. 2, pp. 222-243.

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, *Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2021.

AGNELLA Costanza, DE ROBERTIS Chiara, *L'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari: un'analisi dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, in *ANTIGONE, Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2020, n. 2, pp. 168-197.

AIZPURUA Eva, ROGAN Mary, *Correctional oversight bodies' resources and protections across the European Union: Are their hands tied?*, in *Criminology & Criminal Justice*, 2022, vol. 22, n. 3, pp. 383-403.

AJANI Gianmaria, FRANCAVILLA Domenico, PASA Barbara, *Diritto comparato: lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino, 2018.

ALBANO Alessandro, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (prima parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 10, pp. 1161-1169.

ALBANO Alessandro, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2021, vol. 11, pp. 1299-1308.

ALBANO Alessandro, LORENZETTI Anna, PICOZZI Francesco, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. il problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, Torino, 2021.

ANASTASIA Stefano, *I garanti territoriali, le Regioni e gli Enti locali nel campo penitenziario*, in LOCCHI Maria Chiara (a cura di), *Vita detentiva, identità e diritti*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Giurisprudenza, Perugia, 2021, pp. 201-215.

ANASTASIA Stefano, *I Garanti dei detenuti nel sistema penitenziario*, in SBARDELLA Alberto (a cura di), *Salute mentale e carcere*, Aracne, Roma, 2022, pp. 427-439.

ALLEGRI Perla Arianna, *Visite, report e follow-up: un'analisi del monitoraggio Cpt per prevenire i maltrattamenti in ambito detentivo*, in *ANTIGONE, Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2020, n. 2, pp. 41-53.

ALLEN Richard B., *International Bar Association Biennial Conference Draws Lawyers from Around the World to Vancouver, British Columbia*, in *American Bar Association Journal*, 1974, vol. 60, n. 9, pp. 1077-1080.

ALZA BARCO Carlos, *El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?*, in BURGORGUE-LARSEN Laurence, MAUÉS Antonio, B. E. SÁNCHEZ MOJICA Beatriz Eugenia, (Coords.), *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, pp. 51-78.

ALZA BARCO Carlos, *The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: its role as a policy entrepreneur*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2018, pp. 188-211.

AMBROŽ Milan, *The mediating role of the ombudsman in the protection of human rights*, in *International Journal of Social Welfare*, 2005, vol. 14, pp. 145-153.

AMERICAN BAR ASSOCIATION, *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2001.

AMERICAN BAR ASSOCIATION, *Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2004.

ANDERMAN Steven D., *The Swedish Justitieombudsman*, in *American Journal of Comparative Law*, 1962, vol. II, pp. 225-238.

ANDERSEN Robert, HUBEAU Bernard (eds.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002.

ANDERSON Stanley V., *Comparing Classical and Executive Ombudsmen*, in WYNER Alan J. (ed.), *Executive Ombudsman in the United States*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, 1973, pp. 307-315.

ANDERSON Stanley V., *Ombudsmen and Prisons in Scandinavia*, in *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 1978, vol. 66, n. 3-4, pp. 211-246.

ANDERSON Stanley V., *Ombudsman readings*, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, 1980.

ANDERSON Stanley V., *The Prison Work of the New Zealand Ombudsman*, in *The Ombudsman Journal*, 1981, n. 1, pp. 25-40.

ANDERSON Stanley V., *The Ombudsman in Correctional Institutions – A. The Corrections Ombudsman in the United States*, in CAIDEN Gerald E. (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 137-145.

ANDRÈ Kerstin, *Inspections as a Pro-Active Method of Combating Maladministration*, 9th World Conference of the International Ombudsman Institute, Stockholm, 9-12 June 2009, Conference Papers, 2010.

ANDRÉN Nils, *The Swedish Office of “Ombudsman”*, in *Municipal Review*, 1962, vol. 33, pp. 820-82.

ANDRÉN Nils, *The Swedish Ombudsman*, in *Anglo-Swedish Review*, 1962, pp. 97-103.

ANNUAL REVIEW OF THE DUTCH NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM, 2020.

ANSELMO Alice, *Il ruolo dell’ombudsman nell’ordinamento comunitario*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, 2011, vol. IX, pp. 31-139.

ARANDA Mónica, *National monitoring bodies of prison conditions and the European standards*, Antigone Edizioni, Roma, 2015.

ASCHER Charles S., *The Grievance Man or Ombudsmania*, in *Public Administration Review*, 1967, vol. 27, n. 2, pp. 174-178.

ASTARLOA VILLENA Francisco, *El Defensor del Pueblo en España*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1994.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia: Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*, 2011.

ASTUTI Guido, *Le Costituzioni della Svezia e della Norvegia*, Sansoni Editore, Firenze, 1946.

AYENI Victor, *The ombudsman around the world: Essential elements, evolution and contemporary issues*, in AYENI Victor, REIF Linda C., HAYDEN Thomas (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, pp. 1-28.

AYENI Victor, *Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion*, International Ombudsman Institute Workshop, 2009.

BAGNI Silvia, PEGORARO Lucio, “Diritto” ad una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze*, 2014, vol. 6, n. 2, pp. 1-28.

BARTON Preston N. II, *The Ombudsman in Correctional Institutions. – B. Ombudsmanship in Corrections: The Power of Presence on the Premises*, in CAIDEN Gerald E. (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Westport Conn., Greenwood, 1983, pp. 147-150.

BATALLI Mirlinda, *Role of Ombudsman Institution over the administration*, in *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 2015, vol. 1, n. 3, pp. 232-240.

BAQWA Selby A. M., *Systemic and System-Wide Investigations*, in AYENI Victor, REIF Linda C., HAYDEN Thomas (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, pp. 98-115.

BAUER Fritz, *Brauchen wir einen Ombudsmann?*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1964, pp. 227-230.

BEHAN Cormac, KIRKHAM Richard, *Monitoring, Inspection and Complaints Adjudication in Prison: The Limits of Prison Accountability Frameworks*, in *The Howard Journal*, 2016, vol. 55, n. 4, pp. 432-454.

BENNET Colin J., *Understanding Ripple Effects: The Cross – National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability*, in *Governance*, 1997, vol. 10, n. 3, pp. 213-233.

BERNT Wendy, OWEN Stephen, *The Ombudsman in Canada*, in GREGORY Roy, GIDDINGS Philip, (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pp. 127-142.

BERTACCINI Davide, *Un punto ragionato su garanti territoriali dei detenuti, colloqui coi ristretti e regime detentivo speciale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 2, pp. 66-96.

BERTACCINI Davide, *Una riflessione critica su regime detentivo speciale, diritti dei ristretti, differenziazione dei garanti e meccanismo preventivo nazionale*, in *L'Indice Penale*, Sezione Online, 2020, n. 3, pp. 50-73.

BERTACCINI Davide, *Modifiche alla disciplina sui garanti dei diritti delle persone private della libertà personale (Artt. 13 e 3, cc. 4 e 5, d.l. 130/2020, conv. con modd. da l. 173/2020)*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali – Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020*, n. 173, Pacini Editore, Pisa, 2021, pp. 223-233.

BEXELIUS Alfred, *The Swedish Institution of the Justitieombudsman*, in *International Review of Administrative Science*, 1961, vol. 27, pp. 243-256.

BIRK Moritz, LONG Debra, MURRAY Rachel, SUNTINGER Walter, ZACH Gerrit, *Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms*, Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights and University of Bristol, Vienna, 2015.

BIZJACK Ivan, *The role and experience of an ombudsman in a new democracy*, in REIF Linda C. (ed.), *The international ombudsman yearbook (formerly ombudsman journal)*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 57-62.

BLENGINO Cecilia, *Interdisciplinarity and Clinical Legal Education: how synergies can improve access to rights in prison*, in *International Journal of Clinical Legal Education*, 2018, vol. 25, n. 1, pp. 210-239.

BLENGINO Cecilia, *Il metodo clinico legale in carcere: obiettivi e risultati*, in BLENGINO Cecilia, GALLO Monica Cristina, *Giovani dentro e fuori. Un'indagine per conoscere la popolazione giovanile nella Casa Circondariale di Torino*, Collane@unito.it, Università degli Studi di Torino, 2022, pp. 11-15.

BLOCH Frank S., NOONE Mary Anne, *Legal Aid Origins of Clinical Legal Education*, in *The Global Clinical Movement Educating Lawyers for Social Justice*, BLOCH Frank S. (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 153-166.

BOGNETTI Giovanni, *La divisione dei poteri: saggio di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1994.

BONDY Varda, DOYLE Margaret, *What's in a name? A discussion paper on ombud terminology*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 485-506.

BONETTO Francesca, DE ROBERTIS Chiara, DI LUCIANO Carolina, *Tutto chiuso: l'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà personale*, 2020.

BONNOR Peter, *Ombudsmen and the Development of Public Law*, in *European Public Law*, 2003, vol. 9, issue 2, pp. 237-267.

BORGONOVO RE Donata, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Trento, 2010.

BOUSTA Rhita, *Contribution à une définition de l'ombudsman*, in *Revue française d'administration publique*, 2007, n. 3, pp. 387-397.

BOUSTA Rhita, *Who Said There is a 'Right to Good Administration'? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *European Public Law*, 2013, vol. 19, n. 3, pp. 481-488.

BRUNO Desi, BERTACCINI Davide, *I Garanti (dalla parte) dei detenuti*, Bononia University Press, Bologna, 2018.

BUCK Trevor, KIRKHAM Richard M., THOMPSON Brian, *Time for a 'Leggatt-style' review of the Ombudsman system?*, in *Public Law*, 2011, n. 1, pp. 20-29.

BUCKLAND Benjamin, CSERGÖ Eva, *Strategies and Tools for Effective Follow-up to Recommendations: Project with the Armenian National Preventive Mechanism*, Association for the Prevention of Torture, Geneva, 2019.

BURBRIDGE Charles, *Problems of Transferring the Ombudsman Plan*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1974, vol. 40, n. 2, pp. 103-108.

BUTENSKY Ilene, *Practice Note: Imminent Risk – A Serious Exception to Confidentiality*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2011, vol. 4, n. 2, pp. 44-46.

CABIALE Andrea, *Covid e "scarcerazioni": diventano legge, con alcune novità, i contenuti dei DD. LL. nn. 28 e 29 del 2020*, in *Sistema Penale*, 13.07.2020.

CAIDEN Gerald E., *Ombudsman in developing democracies: Comment*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, n. 50, pp. 221-226.

CANCELLARO Francesca, *Dagli hotspot ai 'porti chiusi': quali rimedi per la libertà 'sequestrata' alla frontiera?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2020, n. 3, pp. 428-443.

CAPPELLETTI Mauro, GARTH Bryant (eds.), *Access to Justice: a World Survey*, vol. I, Giuffrè Editore, Milano, Sijthoff/Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978.

CAPPELLETTI Mauro, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologica*, in *Il Foro Italiano*, 1979, vol. 102, parte V, pp. 54-59.

CAPRIOLI Francesco, SCOMPARIN Laura (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Giappichelli, Torino, 2015.

CARL Sabine, *Toward a definition and taxonomy of public sector ombudsmen*, in *Canadian Public Administration*, 2012, vol. 55, n. 2, pp. 203-220.

CARL Sabine, *Prisoner welfare, human rights and the North Rhine-Westphalian prison ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, vol. 35, n. 3, pp. 365-377.

CARL Sabine, *Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2014.

CARL Sabine, *The history and evolution of the ombudsman model*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 17-33.

CARNEVALE, Stefania, *Tortura e maltrattamenti in carcere: i presidi di diritto processuale e penitenziario a supporto degli strumenti sostanziali*, in *disCrimen*, 25.2.2019, pp. 1-28.

CARVER Richard, *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, 2<sup>nd</sup> edition, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2004.

CARVER Richard, *Measuring the Impact and Development Effectiveness of National Human Rights Institutions: A Proposed Framework for Evaluation*, United Nations Development Programme, Bratislava, 2014.

CARVER Richard, HANDLEY Lisa, *Does torture prevention work?*, Liverpool University Press, Liverpool, 2016.

CARVER Richard, HANDLEY Lisa, *Evaluating National Preventive Mechanisms: A Conceptual Model*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2020, vol. 12, n. 2, pp. 387-408.

CASSETTA Elio, *Il Difensore civico: un enigma ancora da decifrare*, in AA. VV., *Convivenza nella Libertà*, Jovene Editore, Napoli, 1999, pp. 293-303.

CASSESE Sabino, *Diritto amministrativo generale (Tomo primo)*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

CASSESE Antonio, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari, 2009.

CASSESE Sabino, *Il diritto alla buona amministrazione*, Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Sindic de Greuges” della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, pp. 1-12.

CELORIA Eleonora, DE ROBERTIS Chiara, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2021, n. 3, pp. 49-70.

CERESA GASTALDO Massimo, *Art. 7, Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *La Legislazione Penale*, 2014, n. 4, pp. 412-423.

CERTOSINO Danila, *Privazione della libertà personale e diritto al colloquio con i garanti dei detenuti, i parlamentari e altre autorità*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, anno IX, 2021, pp. 35-55.

CESARIS Laura, *Quali garanzie per il garante dei detenuti?*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 2, pp. 564-579.

CESARIS Laura, *Ancora sui colloqui dei garanti con le persone private della libertà personale*, in *Diritto Penale Contemporaneo (web)*, 2018, n. 2, 2018, pp. 205-215.

CHENG Hing Yong, *The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 377, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, 1968, pp. 20-30.

CHINNICI Daniela, "Appunti" sul Garante dei diritti delle persone in vinculis "Disappunti"... quando la funzione non è una "pura formalità", in *Archivio Penale*, 2014, n. 3, pp. 1-7.

CHRISTENSEN Bent, *The Danish Ombudsman*, in *University of Pennsylvania Law Review*, June, 1961, vol. 109, n. 8, pp. 1100-1126.

CLEMMER Donald, *The Prison Community*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1940.

CODY Anna F., SCHATZ Barbara, *Community Law Clinics: Teaching Students, Working with Disadvantaged Communities*, in BLOCH Frank S. (ed.), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 167-182.

COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000.

COLE Wade M., RAMIREZ Francisco O., *Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004*, in *American Sociological Review*, 2013, vol. 78, n. 4, pp. 702-725.

COMBA Mario, *Ombudsman (diritto comparato)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, 2008, vol. II, pp. 535-541.

CORSO Giovanni, in *Rassegna Parlamentare*, 1965, anno VII, num. 5-6, pp. 328-333.

COUNCIL OF EUROPE, *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg, 2005.

CPT, *Report to the Government of Ireland on the Visit to Ireland Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 September to 4 October 2019*, Council of Europe, 2020.

CPT, *Rapport au Gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 9 novembre 2021*, Council of Europe, 2022.

CRAWLEY Elain, CRAWLEY Peter, *Understanding Prison Officers: Culture, Cohesion and Conflict*, in BENNET Jamie, CREWE Ben, WAHIDIN Azrini (eds.), *Understanding Prison Staff*, Willan, Cullompton, 2007, pp. 134-152.

CRAWLEY Elain, *Doing Prison Work. The Public and Private Lives of Prison Officers*, Routledge, New York, 2011.

CREUTZFELDT Naomi, *Ombudsmen and ADR. A comparative study of informal justice in Europe*, Palgrave Socio-Legal Studies, 2018.

- CUSHMAN Thomas (ed.), *Handbook of Human Rights*, Routledge, London, 2013.
- DAEMS Tom, ROBERT Luc (eds.), *Europe in Prisons. Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, Palgrave Macmillan, 2017.
- DAHLVIK Julia, POHN-WEIDINGER Axel, *Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board*, in *International Journal of Law in Context*, 2021, n. 17, pp. 473-493.
- DAVISON Charles, *The Office of the Correctional Investigator*, in *LawNow*, 2009, vol. 33, n. 5, pp. 29-31.
- DE ASPER VALDÉS Daisy, *The Self-Perceptions of the Ombudsman: A Comparative and Longitudinal Survey*, in REIF Linda C. (ed.), *The International Ombudsman Anthology – Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International The Hague, 1999, pp. 227-270.
- DE VERGOTTINI Giuseppe, *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in *Diritto e Società*, 1973, vol. I, n. 3, pp. 806-822.
- DE VERGOTTINI Giuseppe, *L'ombudsman per gli affari militari*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 273-295.
- DE VERGOTTINI Giuseppe, *Ombudsman*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIX, 1979, p. 879-884.
- DE VERGOTTINI Giuseppe, *Dall'ombudsman al difensore civico*, in *Regione e Governo locale*, 1992, n. 4, *Difensori civici e autonomie locali*, pp. 517-523.
- DE VITO Riccardo, *Una miniera d'oro: la Relazione al Parlamento 2022 del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in *Questione e Giustizia*, 23.06.2022.
- DE LAI Nadio, ROLANDO Stefano, *Magistrati e cittadini. Indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani*, Collana di Diritto e Società, Franco Angeli, Milano, 2016.
- DELLA BELLA Angela, *Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, Giappichelli, Torino, 2014.
- DELLA BELLA Angela, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 13 ottobre 2014.
- DELLA CASA Franco, *La magistratura di sorveglianza. Organizzazione, competenze e procedure*, Giappichelli, Torino, 1998.

DELLA CASA Franco, *Per un più fluido (ed esteso) "monitoraggio" delle situazioni detentive: il difensore civico della libertà personale*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 1, pp. 69-82.

DELLA CASA Franco, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cassazione penale*, 2004, n. 10, pp. 3485-3491.

DELLA MORTE Gabriele, *La situazione carceraria italiana viola "strutturalmente" gli standard sui diritti umani (a margine della sentenza "Torreggiani c. Italia")*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, n. 1, pp. 147-158.

DIAMANDOUROS Nikiforos P., "Legality and good administration: is there a difference?", Speech by The European Ombudsman at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on "Rethinking good administration in the European Union", Strasbourg, 15 October 2007.

DI GIOVINE Alfonso, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in MORTATI Costantino (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 15-51.

DI MARTINO Alberto, *La Disciplina dei CIE è incostituzionale. Un Pamphlet*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, n. 1, pp.1-14.

DI ROSA Giovanna, *Il garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in CONTI Carlotta, MARANDOLA Antonella, VARRASO Gianluca (a cura di), *Le nuove norme sulla giustizia penale*, Cedam, Padova, 2014, pp. 127-142.

DIDDI Alessandro, *La verifica ab externo: il garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, in DIDDI Alessandro, GERACI Rosa Maria (a cura di), *Misure cautelari ad personam in un triennio di riforme*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 169-193.

DÜNKEL Frieder, MORGENSTERN Christine, *The monitoring of prisons in German law and practice*, in *Crime Law and Social Change*, 2018, vol. 70, pp. 93-112.

EDNEY Richard, *Prison officers and violence*, in *Alternative Law Journal*, 1997, vol. 22, n. 6, pp. 289-297.

EKLUNDH Claes, *The Independence of the Ombudsman*, in ANDERSEN Lisbeth Garly, Thomas Trier HANSEN (eds.), *The Work and Practice of Ombudsman and National Human Rights Institutions*, Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 2002, pp. 13-17.

ELIA Cristina, *L'Ombudsman ha quarant'anni*, in *Problemi dell'informazione*, 2007, n. 1, pp. 132-135.

EMERSON Jed, WACHOWICZ Jay, CHUN Suzi, *Social return on investment: exploring aspects of value creation in the nonprofit sector*, The Roberts Foundation, 2000.

ERKKILÄ Tero, *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

EVANS Malcolm D., HAENNI-DALE Claudine, *Preventing Torture - The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *Human Rights Law Review*, 2004, vol. 4, n. 1, pp. 19-56.

FANCI Giovanna, *Il garante nazionale delle persone private della libertà personale*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, n. 2, pp. 7-43.

FERRARI Vincenzo, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Bari, 2010.

FIORELLI Giulia, GONNELLA Patrizio, MARATEA Anna, PIERGIOVANNI Silvia, *The effectiveness of judicial protection of prisoners' rights*, in *Roma Tre Law Review*, 2023, n. 1, pp. 135-174.

FIORENTIN Fabio, *Al debutto il Garante dei diritti dei detenuti*, in *Guida al diritto*, 2009, n. 2, pp. 107-110.

FIORENTIN Fabio, *Decreto svuotacarceri (d.l. 23 dicembre 2013, n. 146)*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

FIORENTIN Fabio, SIRACUSANO Fabrizio (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, pp. 1392-1410.

FIORIO Carlo, *Art. 7 d.l. 23 dicembre 2013 n. 146 conv. l. 21 febbraio 2014 n. 10 Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in DELLA CASA Franco, GIOSTRA Glauco (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, V ed., Wolters Kluwer Cedam, Assago, 2015, pp. 1231-1236.

FISCHER Nicolas, *Entre droit et savoirs professionnels. L'action des membres du contrôleur général des lieux de privation de liberté français*, in *Déviance et Société*, 2016, n. 4, vol. 40, pp. 411-432.

FISCHER Nicolas, *Les professionnels de la critique – La production d'une critique institutionnalisée au sein du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, in *Sociétés contemporaines*, 2022, n. 1, vol. 125, pp. 117-145.

FITZHARRIS Timothy, *The Desirability of a Correctional Ombudsman*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1973.

FLIFLET Arne, *The Ombudsman's Budget, Accounts and Audit – Their Influence on the Ombudsman's Ability to Fulfil His Responsibilities*, in *The International Ombudsman Yearbook*, 1997, n. 1, pp. 49-54.

FLIFLET Arne, *Ombudsman and Prisons Oversight*, 9th World Conference of the International Ombudsman Institute, Stockholm, 9-12 June 2009, Conference Papers, 2010.

FOWLIE Frank, *Evaluating Ombudsman Operations. A Blueprint on Assessing Ombudsman Effectiveness*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2011.

FRANK Bernard, *The Tanzanian Permanent Commission of Inquiry – The Ombudsman*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 1972, vol. 2, n. 2, pp. 255-280.

FRANK Jerome, *Why not a Clinical lawyer-school?*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1933, vol. 81, n. 8, pp. 907-923.

FULMER Richard H., *The Prison Ombudsman*, in *Social Service Review*, 1981, vol. 55, n. 2, pp. 300-313.

GADLIN Howard, WALSH PINO Elizabeth, *Neutrality: a Guide for the Organizational Ombudspersons*, in *Negotiation Journal*, 1997, n. 1, pp. 17-37.

GADLIN Howard, *The Ombudsman: What's in a name?*, in *Negotiation Journal*, 2000, vol. 16, n. 1, pp. 37-48.

GADLIN Howard, *Some Thoughts on Informality*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2012, vol. 5, n. 1, pp. 31-36.

GAMBINO Silvio, STORCHI Gian Paolo, *Governo del Comune e Statuti*, Maggioli, Rimini, 1993.

GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2017*.

GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2018*.

GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*.

GELLHORN Walter, *When Americans Complain – Governmental Grievance Procedures*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966.

GELLHORN Walter, *Ombudsmen and Others – Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968.

GEMELLI Maurizio, *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, in *La Giustizia penale*, 2007, parte II, pp. 530-544.

GHEZZI Morris L., QUIROZ VITALE Marco A., *L'immagine pubblica della magistratura italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

GIDDINGS Philip, SLADECEK Vladimír, BUESO L.D., *The ombudsman and human rights*, in GREGORY Roy, GIDDINGS Philip, (eds.), *Righting wrongs*, Amsterdam, IOS Press, 2000, pp. 443-448.

GIDDINGS Philip, *Whither the ombudsman?*, in *Public Policy and Administration*, 2001, vol. 16, n. 2, pp. 1-16.

GILIBERTO Andrea, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 23 dicembre 2016.

GIORS Barbara, SCOMPARIN Laura, *Il nuovo reclamo alle Autorità garanti per i migranti trattenuti nei CPR: tra timidezze legislative e necessarie prospettive di implementazione, una proposta dal contesto territoriale piemontese*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2021, n. 3, pp. 1-8.

GOFFMAN Erving, *On The Characteristics of Total Institutions*, in GOFFMAN Erving, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday Anchor, New York, 1961, pp. 1-124.

GONZÁLEZ PINTO Lorena, *The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture: The Effects of Preventive Action*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2022, pp. 134-159.

GONZÁLES VOLIO Lorena, *The Institution of the Ombudsman, The Latin American Experience*, in *Revista IIDH*, 2003, n. 37, pp. 219-248.

GREGORY Roy, GIDDINGS Philip, *The ombudsman institution: Growth and development*, in GREGORY Roy, GIDDINGS Philip (eds.), *Righting wrongs*, Amsterdam, IOS Press, 2000, pp. 1-20.

GREVI Vittorio, *Innovazioni, limiti e prospettive della Riforma penitenziaria*, in GIULIANI Livia (a cura di), *Scritti sul processo penale e sull'ordinamento penitenziario*, vol. III, CEDAM, Padova, 2012, pp. 175-187.

GRIMES Richard Hamilton, MCQUOID-MASON David, O'BRIEN Ed, ZIMMER Judy, *Street Law and Social Justice Education*, in BLOCH Frank S. (ed.), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 231-235.

GROVES Matthew, *Ombudsmen's Jurisdiction in Prisons*, in *Monash University Law Review*, 2002, vol. 28, n. 3, pp. 181-205.

GROVES Matthew, *Ombudsmen and prisons*, in HERTOOGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 319-336.

GUGLIELMI Giuseppe, in *Rassegna Parlamentare*, anno VII, num. 5-6, 1965, pp. 338-340.

GUIDI Guido, *Serve una rinnovata cultura della partecipazione. Ripensando alla difesa civica*, in *federalismi.it*, 2014, n. 10, pp. 1-30.

GWYN William Brent, *Transferring the Ombudsman*, in ANDERSON Stanley V. (ed.), *Ombudsmen for American Government?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, pp. 37-69.

GWYN William Brent, *The British PCA: "Ombudsman or Ombudsmouse?"*, in *The Journal of Politics*, 1973, vol. 35, n. 1, pp. 45-69.

GWYN William Brent, *Obstacles within the Office of Economic Opportunity to the Evaluation of Experimental Ombudsmen*, in *The Quarterly Journal of Administration*, 1976, vol. 10, n. 2, pp. 177-197.

GWYN William Brent, *The Conduct of Ombudsman Investigations of Complaints – A. The Investigations of Ombudsmen*, in CAIDEN Gerald E. (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 81-90.

HADI Masher A., *L'extension de l'Ombudsman: triomphe d'une idée ou déformation d'une institution?*, in *Revue Internationale des sciences administratives*, 1977, n. 4, pp. 334-344.

HARDWICK N., MURRAY R., *Regularity of OPCAT visits by NPMs in Europe*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2019, vol. 25, n. 1, pp. 66-90.

HARLOW Carol, RAWLINGS Richard, *Law and Administration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

HAYES M., *Emerging issues for ombudsmen*, in *United Kingdom Ombudsman Conference Paper 5*, 1991.

HEEDE Katja, *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2000.

HERLITZ Nils, *Scandinavia*, in PIRAS Aldo (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della Pubblica Amministrazione*, UTET, Torino, 1971.

HESKAMP Brian, *The prisoner's ombudsman: protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, in *Ave Maria Law Review*, 2008, vol. 6, n. 2, pp. 527-558.

HIDÉN Mikael J. V., *Finland's Defenders of the Law*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, pp. 31-40.

HILL Larry B., *The New Zealand Ombudsman's Authority System*, in *Political Science*, 1968, vol. 20, n. 1, pp. 40-51.

HILL Larry B., *The Model Ombudsman – Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton University Press, Princeton, 1976.

HILL Larry B., *The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey*, in CAIDEN Gerald E. (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, pp. 43-58.

HOFFMAN Klaus, *Der Strafgefangene als Subjekt der Behandlung – zum Spannungsverhältnis von Menschenwürde und Vollzugsziel*, in *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 2003, n. 4, pp. 207-212.

HOWARD Charles L., *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations - A Legal Guide*, ABA Book Publishing, Chicago, 2009.

HUBEAU Bernard, *The profile of complainants: how to overcome the 'Matthew effect'?*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 259-279.

INGLESE Chris, *The Un Committee against Torture: An Assessment*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, *Guidance for Best Practices and Commentary on the American Bar Association Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices*, 2006.

INTERNATIONAL OMBUDS ASSOCIATION, *Standards of practice*, 2009.

INTERNATIONAL OMBUDS ASSOCIATION, *Standards of practice*, 2022.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE, *By-laws*, 2021.

JACOBS Andrea, *Prison Power Corrupts Absolutely: Exploring the Phenomenon of Prison Guard Brutality and the Need to Develop a System of Accountability*, in *California Western Law Review*, 2004, vol. 41, n. 1, pp. 277-301.

JÄGERSKIÖLD Stig, *The Swedish Ombudsman*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1961, vol. 109, n. 8, pp. 1077-1099.

JÄGERSKIÖLD Stig, *Offentlig Rätt*, Almqvist & Wiksell Förlag AB, Stockholm, 1973.

KASTARI Paavo, *The chancellor of justice and the ombudsman*, in ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 58-74.

KAUFFMAN Kelsey, *The Prison Officers and their World*, Harvard University Press, London, 1988.

KEANE John, *The Life and Death of Democracy*, Simon&Schuster, London, 2009.

KEANE John, *Monitory democracy?*, in ALONSO Sonia, KEANE John, WOLFGANG Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 212-235.

KIRKHAM Richard M., *Ombudsman section: Explaining the lack of enforcement power possessed by the ombudsman*, in *Journal of Social Welfare & Family Law*, 2008, vol. 30, n. 3, pp. 253-263.

KIRKHAM Richard M., *Ombudsman section: Lessons from devolution*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2010, vol. 32, n. 3, pp. 325-334.

KŁADOCZNY Piotr, WOLNY Marcin, *Prison conditions in Poland*, Antigone Edizioni, Roma, 2013.

KOFLER Brigitte, *Austria*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 91-99.

KOFLER Brigitte, *Croatia*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 133-137.

KOFLER Brigitte, *Cyprus*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 139-144.

KOFLER Brigitte, *Germany*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 203-213.

KOFLER Brigitte, *Greece*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 215-220.

KOFLER Brigitte, *Ireland*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 239-244.

KOFLER Brigitte, *Malta*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 303-308.

KOFLER Brigitte, *Portugal*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 351-356.

KOFLER Brigitte, *Slovenia*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 395-400.

KOFLER Brigitte, *Spain*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 401-407.

KOLB Deborah M., *Corporate Ombudsman and Organization Conflict Resolution*, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1987, vol. 31, n. 4, pp. 673-691.

KOO Jeong-Woo, RAMIREZ Francisco O., *National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004*, in *Social Forces*, 2009, vol. 87, n. 3, pp. 1321-1353.

KRENT Harold J., *Federal Agency Ombuds: The Costs, Benefits, and Countenance of Confidentiality*, in *Administrative Law Review*, 2000, vol. 52, n. 1, pp. 17-61.

KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008.

LA BELLA Marco, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability, Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

LA PERGOLA Antonio, Introduzione, in Camera dei deputati, *Ricerca sul Commissario parlamentare*, Roma, 1971, pp. 7-8.

LA TORRE Michele, in *Rassegna Parlamentare*, 1965, anno VII, num. 5-6, pp. 341-352.

LANDMAN Todd, *Human Rights and Democracy: The Precarious Triumph Ideals*, , Bloomsbury, London, 2013.

LAPPI-SEPPALA Tapio, KOSKENNIEMI Lauri, *National and regional instruments in securing the rule of law and human rights in the Nordic prisons*, in *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, n. 1, pp. 135-160.

LEGRAND André, *Une institution universelle: l'Ombudsman?*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1973, pp. 851-861.

LOHSE Egon, *West Germany's military ombudsman* in ROWAT Donald Cameron, (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 119-126.

LOSITO Gilda, *Le funzioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nell'ambito della tutela della salute*, in *Minority Reports: Cultural Disability Studies*, 2019, n. 2, vol. 9, pp. 185-214.

LOSITO Gilda, PIZZO Ciro, *Genealogia di una nuova competenza. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e la disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, n. 2, pp. 445-457.

MACULAN Alessandro, *Guardie imprigionate? Uno studio sulla polizia penitenziaria e le rappresentazioni dei detenuti*, in *Il seme e l'albero*, 2015, vol. 1, n. 3, pp. 176-192.

MANCA Luigino, *Il garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà. Alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 3, *Focus Human Rights*, pp. 2-23.

MANCA Veronica, *41-bis e accesso ai colloqui con i Garanti territoriali: si impone il limite massimo di un incontro al mese, alternativo tra familiari e terzi, nota a Trib. sorv. Roma, ord., 20 aprile 2018*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 14 maggio 2018.

MANCONI Luigi, *Il garante dei detenuti*, in *La nuova città*, 2005, pp. 17-21.

MARCHESI Antonio, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

- MARGARA Alessandro, *Difensore civico e magistrato di sorveglianza*, in COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 93-99.
- MARQUART James W., *Prison guards and the use of physical coercion as a mechanism of prisoner control*, in *Criminology*, 1986, vol. 24, n. 2, pp. 347-366.
- MARSHALL Mary A., REIF Linda C., *The ombudsman: maladministration and alternative dispute resolution*, in *Alberta Law Review*, 1995, vol. XXXIV, n. 1, pp. 215-239.
- MASSARO Antonella, *La Tutela della Salute nei Luoghi di Detenzione. Un'Indagine di Diritto Penale intorno a Carcere, REMS e CPR*, Roma-Tre Press, Roma, 2017.
- MATHIEU Jean-Luc, *L'institution du Défenseur des droits*, Editions L'Harmattan, Paris, 2020.
- MAVRIS Chris I., *The Ombudsman Institution in Small States: The Case of Cyprus*, in *Public Organization Review*, 2001, vol. 1, pp. 279-291.
- MAY E., *Prison Ombudsmen in America...They listen to both sides*, in *Corrections Magazine*, 1975, vol. 1, n. 3, pp. 45-60.
- MAYNE John, *Theory of Change Analysis: Building Robust Theories of Change*, in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 2017, vol. 32, n. 2, pp. 155-173.
- MAYNTZ Renate, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1999, n. 1, pp. 3-22.
- MCCALL-SMITH Kasey, *Introductory note to United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules)*, in *International Legal Materials*, 2016, vol. 55, n. 6, pp. 1180-1205.
- MCMILLAN John, *The ombudsman and the rule of law*, in *International Ombudsman Yearbook*, 2004, n. 18, pp.1-16.
- MCQUOID-MASON David, PALMER Robin, *African Law Clinicians' Manual*, Open Society Foundations/University of Kwazulu-Natal/Institute for Professional Legal Training, 2013.
- MEDDA Roberto, *Il ruolo delle istituzioni di garanzia nella tutela dei diritti fondamentali dei migranti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12.05.2017, pp. 1-9.
- MEDDA Roberto, *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2017, n. 4, pp. 961-1000.
- MELLANO Bruno, SCOMPARIN Laura, *Garantire i diritti di chi non ha libertà*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020, n. 1, pp. 1-6.

MENTASTI Giulia, *Migranti e detenzione amministrativa in tempo di Covid-19: i bollettini del garante dei detenuti pubblicati durante l'epidemia*, in *Sistema Penale*, 23.06.2020.

MENTASTI Giulia, *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema Penale*, 23.10.2020.

MENTASTI Giulia, *Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza Khlaifia c. Italia ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli hotspot*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, giugno 2022.

MERANI Rinaldo, *Competenze e limiti della magistratura di sorveglianza nella tutela dei diritti*, in COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 101-113.

MERTUS Julie, *Evaluating NHRIs: Considering Structure, Mandate, and Impact*, in GOODMAN Ryan, PEGRAM Thomas (eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, pp. 74-92.

MERUSI Fabio, PASSARO Michele, *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2011.

MISCHLER Nathalie (textes choisis et présentés par), *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action. Racueil de textes*, Genève, APT, 2003.

MIRAVALLE Michele, *Cosa può insegnare il caso Vallette. Tre questioni su cui riflettere senza pregiudizi*, in *Relazione Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, Attività 2020*, pp. 18-24.

MONTEVERDE Lino, *Dal Tribunale di sorveglianza al Tribunale della pena*, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 1, Franco Angeli, Milano, pp. 7-20.

MOORE John, *State Government and the Ombudsman*, in ANDERSON Stanley V. (ed.), *Ombudsmen for American Government?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, pp. 70-101.

MOORE John, *Ombudsman and the Ghetto*, in *Connecticut Law Review*, 1968, n. 2, pp. 244-262.

MOORE Tim, *Ombudsman gender neutral?*, Northern Ireland Assembly Research and Information Service Briefing Paper, Paper 81/15 NIAR 323-15.

MORGAN Rod, *Prisons Accountability Revisited*, in *Public Law*, 1993, pp. 314-332.

MORGAN Rod, Malcom David EVANS, *Protecting Prisoners – The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

MORGAN Rod, Malcom David EVANS, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture*, Strasbourg, Council of Europe Press, 2001.

- MORLINO Leonardo, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MORRIS Philip E., HENHAM Ralph J., *The Prisons Ombudsman: A Critical Review*, in *European Public Law*, 1998, vol. 4, n. 3, pp. 345-378.
- MOSCONI Giuseppe, *Per un superamento dell'ambivalenza della legislazione penitenziaria*, in COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 115-120.
- MUKORO Akpomuvire, *The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services*, Obafemi Awolowo University Press, 2013.
- MÜNCHBACH Hans-Jörg, *Strafvollzug und Öffentlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Anstaltsbeiräte*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1973.
- MURRAY Rachel, *National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, vol. 26, n. 4, pp. 485-516.
- NAPIONE Giuseppe, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1969.
- NATALI Karma, *Il reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza*, Giappichelli, Torino, 2019.
- NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Annual report 2010/2011*, Heimsheim Prison, 2012.
- NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Annual report 2021*, Heimsheim Prison, 2022.
- NEPPI MODONA Guido, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, 1973, vol. V, Einaudi, Torino, pp. 1903-1998.
- NICOTRA Ida, *Pena e reinserimento sociale ad un anno dalla "Sentenza Torreggiani"*, in *Dirittopenitenziarioecostituzione.it*, 2014, pp. 1-20.
- NORTHEY J. F., *New Zealand's parliamentary commissioner*, in ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 127-141.
- NOVAK Manfred, MCARTHUR Elizabeth, *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- NOVAK Manfred, BIRK Moritz, MONINA Giuliana, *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol (2nd Edition): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

O'BRIEN Nick, SENIVERATNE Mary, *Ombudsman at the Crossroads*, Palgrave MacMillan, London, 2017.

O'CONNELL Ciara, ROGAN Mary, *Monitoring Prisons in Europe: Understanding Perspectives of People in Prison and Prison Staff*, in *Law&Social Inquiry*, 2022, pp. 1-31.

ONU, *Preventing Torture: The role of National Preventive Mechanisms - A Practical Guide*, United Nation, New York-Geneva, 2018.

OS Audvar, RUUD Arthur, *Norway's ombudsmen: the ombudsman for civil affairs*, in ROWAT Donald Cameron (Ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 95-110.

OWEN Richard, *Lawzone: Mapping Unmet Legal Need*, in *International Journal of Clinical Legal Education*, 2017, vol. 24, n. 2, pp. 3-42.

OWEN Stephen, *The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges*, in REIF Linda C., MARSHALL Mary A., FERRIS Charles (eds.), *The Ombudsman: Diversity and Development*, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, 1993, pp. 1-20.

OWERS Anne, *The Protection of Prisoners' Rights in England and Wales*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2007, vol. 12., n. 2, pp. 85-91.

OWERS Anne, *Prison Inspection and the Protection of Prisoner's rights*, in *Pace Law Review*, 2010, vol. 30, n. 5, pp. 1535-1547.

PALMA Mauro, *L'Ombudsman per un ruolo di indirizzo e di promozione dei diritti*, in COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, pp. 143-152.

PALMA Mauro, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in *Rivista Corte dei conti*, 2022, n. 1, pp. 149-162.

PATAKYOVÁ Mária, *Activities of the Public Defender of Rights During Her 2017-2022 Tenure*.

PATERSON D. E., *The New Zealand Ombudsman as a protector of citizens' rights*, in *Revue des Droits de l'homme*, 1969, vol II, pp. 395 - 431.

PEDERSEN I.M., *Denmark's Ombudsmand*, in ROWAT Donald Cameron (Ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 75-94.

PEGRAM Thomas, *Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, vol. 32, n. 3, pp. 729-760.

PENNISI Angelo, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

PERNA Raffaele, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 1, pp. 59-74.

PICOZZI Francesco, *I Garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, in *Queste Istituzioni*, 2021, n. 4, pp. 45-60.

PICOZZI Francesco, *Alcune considerazioni sull'indipendenza del Garante nazionale delle persone private della libertà*, in *Queste Istituzioni*, 2023, n. 1, pp. 48-63.

PISILLO MAZZESCHI Riccardo, *International Human Rights Law: Theory and Practice*, Cham, Springer, 2021.

PIZZETTI Franco, *L'Ombudsman nelle Regioni e negli altri enti territoriali*, in MORTATI Costantino (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 203-270.

POZZI Giulia, *Il Garante dei detenuti alla Voce: "Il carcere? Non sia luogo di buio isolamento*, in *La Voce di New York*, 16 agosto 2018.

PRINA Franco, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in COTTINO Amedeo (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, II ed., Zanichelli editore, Torino, 2019, pp. 303-340.

QUATTROCCHI Maria, *Diritti dei detenuti*, in MORELLI Alessandro, TRUCCO Laura (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 156-164.

Rapporto sulla figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà nei paesi europei, Edizioni Promidea, 2004.

RAPHAEL Adam, *Ombudsmen and Prisons: The European Experience*, in *Corrections Magazine*, 1975, vol. 1, n. 3, pp. 56-57.

REDEKER Konrad, *Notwendigkeit und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamentsbeauftragten in Deutschland*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1967, vol. 20, n. 29, pp. 1297-1301.

REIF Linda C., *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institution in Good Governance and Human Rights Protection*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2000, n. 13, pp. 1-70.

REIF Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Nijhoff, Leiden, Boston, 2004.

Relazione Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, Attività 2020.

Relazione annuale Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, Attività 2022.

REMAC Milan, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, in *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, n. 3, pp. 62-78.

Report by the Ombudsman of the Republic of Slovenia on the implementation of the duties and powers of the NPM, 2021.

RIDEAU Joël, *Le système de l'Ombudsman*, in *Revue des Droits de l'homme*, 1969, pp. 432-458.

ROBERTSON Sir John, *The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent*, in GAMMELTOFT-HANSEN Hans and FLEMMING Axmark (eds.), *The Danish Ombudsman*, DjØf Publishing, Copenhagen, 1995, pp. 33-38.

ROBERTSON John, *The Ombudsman Around the World*, in *The International Ombudsman Journal*, 1998, vol. 2, , pp. 112-128.

ROBINSON Mary, *Human Rights: Challenges for the 21st Century*, First Annual Dag Hammarskjöld Lecture October 1<sup>st</sup>, 1998.

ROMICE Sergio, *L'effettività della tutela preventiva dei diritti dei detenuti e degli internati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, pp. 1-41.

ROTTHAUS Karl, *Ein Ombudsmann für das deutsche Gefängniswesen*, in *Bewährungshilfe*, 2008, pp. 373-387.

ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, University of Toronto Press, Toronto, 1965.

ROWAT Donald Cameron, *Recent Developments in Ombudsmanship*, in *Canadian Public Administration*, vol. 10, March, 1967, pp. 35-46.

ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968.

ROWAT Donald Cameron, *Preface to the Second Edition*, in ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. v-xxiv.

ROWAT Donald Cameron, *The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, vol. 50, n. 3, pp. 207-211.

ROWAT Donald Cameron, *The Ombudsman Plan – The Worldwide Spread of an Idea*, II ed., University Press of America, Lanham, 1985.

ROWAT Donald Cameron, *The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada*, in *Canadian Public Administration*, 2007, vol. 50, n. 1, pp. 42-52.

ROWE Mary, *Informality the Fourth Standard of Practice*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2012, vol. 5, n. 1, pp. 8-17.

RUDHOLM Sten, *The chancellor of justice*, in ROWAT Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 17-22.

RUUD Arthur, *The military ombudsman and his board*, in Rowat Donald Cameron (ed.), *The ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, pp. 111-118.

RYAN Mick, WARD Tony, *A Prison Ombudsman of sorts: The long road to reform*, in HAWKE Neil (ed.), *The Ombudsman: Twenty-Five Years On*, Cavendish, London, 1993, pp. 37-49.

SAPERS Howard, ZINGER Ivan, *The Ombudsman as a Monitor of Human Rights in Canadian Federal Corrections*, in *Pace Law Review*, 2010, vol. 30, n. 5, pp. 1512-1528.

SARZOTTI Claudio, *Codice paterno e codice materno nella cultura giuridica degli operatori penitenziari*, in Anna Rosa FAVRETTO, Claudio SARZOTTI (a cura di), *Le carceri dell'AIDS: indagine su tre realtà italiane*, L'Harmattan Italia, Torino, 1999, pp. 9-84.

SARZOTTI Claudio, *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in SANTORO Emilio (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 181-238.

SCACCIANOCE Caterina, *Diritto al colloquio tra garante e detenuto: quando il potere giurisdizionale è presidio di effettività dei diritti dei detenuti e delle funzioni del Garante*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 1, pp. 1-14.

SCALFATI Adolfo (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, CEDAM, Padova, 2004.

SCOMPARIN Laura, *Dai garanti "locali" al nuovo Garante nazionale dei diritti delle persone detenute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, n. 3, pp. 1-5.

SCOMPARIN Laura, *Il garante nazionale*, in CAPRIOLI Francesco, SCOMPARIN Laura (a cura di), *Sovrappollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 283- 292.

SCOMPARIN Laura, *Lo sviluppo delle cliniche legali nelle Università italiane: un processo bottom-up che parte dalla reazione verso il formalismo formativo e arriva a ridefinire l'identità del giurista contemporaneo*, in *Questione Giustizia*, 2019, n. 3, pp. 142-148.

SCOTT Ian, *The functions of the ombudsman in underdeveloped countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, 1984, n. 50, pp. 212-220.

SELKE William, *Program Concepts from International Corrections*, in *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 1992, vol. 16, n. 1, pp. 87-100.

SENEVIRATNE Mary, *Ombudsmen in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham, 1994.

SENEVIRATNE Mary, *The Prisons Ombudsman: Annual Report 1998-1999*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 1999, vol. 21, n. 4, pp. 389-396.

SENEVIRATNE Mary, "Joining up" the ombudsmen – *The Review of the Public Sector Ombudsmen in England*, in *Public Law*, 2000, n. 4, pp. 582-591.

SENEVIRATNE Mary, *The Prisons Ombudsman*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2001, vol. 23, n. 1, pp. 93-101.

SENEVIRATNE Mary, *The Prisons and Probation Ombudsman: A Review*, in *Nottingham Law Journal*, 2010, vol. 19, n. 2, pp. 1-21.

SENEVIRATNE Mary, *Ombudsmen and prisoner complaints in the UK*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2012, vol. 34, n. 3, pp. 339-356.

SEPE Onorato, in *Rassegna Parlamentare*, 1965, anno VII, num. 5-6, pp. 368-369.

SERZHANOVA Viktoriya, *Competence of the People's Advocate in Romania*, in *Journal of Modern Science*, 2015, vol. 26, n. 3, pp. 179-192.

SIMON Diana J., *The Ombudsman Privilege is a House of Cards: The Organizational Ombudsman's Hopeful but Unrealized Promise of Privilege and a Roadmap for Keeping the Promise*, in *The Review of Litigation*, 2022, vol. 41, n. 1, pp. 34-101.

SIMON Jonathan, *Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change*, in *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, n. 1, pp. 161-174.

SIMONCINI Andrea, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM - Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006.

SMITH Philip, *Punishment and culture*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.

SNANAOUJ Guy, *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, in *Après-demain*, 2018, n. 1, vol. 45, p. 6.

SÖDERMAN Jacob, *How To Be a Good Ombudsman*, Occasional Papers #80, International Ombudsman Institute, 2004.

STEINERTE Elina, *The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, vol. 31, n. 2, pp. 132-158.

STEINERTE Elina, *The jewel in the crown and its three guardians: independence of national preventive mechanisms under the optional protocol to the un torture convention*, in *Human Rights Law Review*, 2014, vol. 14, n.1, pp. 1-30.

STERN Joachim, *Belgium*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 107-117.

STERN Joachim, *Bulgaria*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 127-132.

STERN Joachim, *Czech Republic*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 145-151.

STERN Joachim, *Denmark*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 153-160.

STERN Joachim, *Estonia*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 161-169.

STERN Joachim, *Finland*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 179-188.

STERN Joachim, *France*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 189-196.

STERN Joachim, *Hungary*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 221-231.

STERN Joachim, *Latvia*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 269-275.

STERN Joachim, *Lithuania*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 281-290.

STERN Joachim, *Luxembourg*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 291-296.

STERN Joachim, *Netherlands*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 323-330.

STERN Joachim, *Poland*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 341-349.

STERN Joachim, *Romania*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 357-363.

STERN Joachim, *Slovakia*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 387-393.

STERN Joachim, *Sweden*, in KUCSKO-STADLMAYER Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, New York, 2008, pp. 409-416.

STIEBER Carolyn, *57 varieties: Has the ombudsman concept become diluted?*, in *Negotiation Journal*, 2000, n. 16, pp. 49-57.

STORACE Camilla, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 07.07.2020, n. 4, pp. 11-39.

STUHMCKE Anita, *The Evolution of Classical Ombudsman: A View from the Antipodes*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 2012, vol. 2, n. 1, pp. 83-95.

STUHMCKE Anita, *Ombuds can, ombuds can't, ombuds should, ombuds shan't: a call to improve evaluation of the ombudsman institution*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, 2018, Cheltenham, pp. 415-435.

TALBOT Jenny, *Prisoners' Voices: experiences of the criminal justice system by prisoners with learning disabilities and difficulties*, Prison Reform Trust, London, 2008.

TALINI Silvia, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

TAI Benny Y. T., *The ombudsman and the rule of law*, in HERTOUGH Marc, KIRKHAM Richard (eds.), *Research Handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 113-132.

TAUGHER Brian, *The Penal Ombudsman: A Step Toward Penal Reform*, in *Pacific Law Journal*, 1972, n. 3, pp. 166-189.

TAYLOR John, *The Role of Mediation in Complaints Handling: The Experience of the Office of the Commonwealth Ombudsman*, in FINN Chris (ed.), *Sunrise or Sunset? Administrative Law in the New Millennium*, Papers presented at the 2000 National Administrative Law Forum, Canberra, Australian Institute of Administrative Law, 2000, pp. 178-205.

THACKER Sara, *Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen*, in *Journal of the International Ombudsman Association*, 2009, vol. 2, n. 1, pp. 65-88.

THE FEDERAL OMBUDSMAN, *Inquiry/04-Summary, Strip searches – The balance between security in prisons and the dignity of inmates*, 2019.

THE GREEK OMBUDSMAN, *National Preventive Mechanism against torture and ill-treatment – Annual special report 2016*, 2016.

TIBBLES Lance, *The Ombudsman: Who needs Him?*, in *Journal of Urban Law*, 1969, vol. 47, n. 2, pp. 1-68.

TIBBLES Lance, *Ombudsmen for American Prisons*, in *North Dakota Law Review*, 1971, vol. 48, n. 1, pp. 383-441.

TREVES Giuseppino, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni di Comunità, Milano, 1964.

TREVES Giuseppino, *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo*, in MORTATI Costantino (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, pp. 115-143.

UHR John, *Redesigning accountability: from muddles to maps*, in *The Australian Quarterly*, Winter, 1993, Vol. 65, No. 2, *Accountability: Who Is and Who Should Be*, pp. 1-16.

UN SPT (Subcommittee on Prevention of Torture), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.

URBINATI Francesco, *Ultima tappa della saga colloqui in regime ristretto: nessuna limitazione ai garanti locali*, in *Archivio Penale*, 2019, n. 2, pp. 1-13.

US Ombudsman Association (USOA), *Governmental Ombudsman Standards*, Dayton, Ohio, 2003.

VALENTE SARDINA Enrica, *Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa, Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità*, in *Diritto Penale e Uomo*, 2020, n. 10, pp. 107-123.

VALENTINI Stelio, *Le ispezioni amministrative*, Edizioni dell'Università, Teramo, 1971.

VAN DER VALK Sophie, ROGAN Mary, *Prisoner Complaints Mechanisms: Assessing Human Rights Requirements and the Role of a General Ombudsman*, in *European Public Law*, 2020, vol. 26, n. 4, pp. 801-822.

VAN DER VALK Sophie, ROGAN Mary, AIZPURUA Eva, *Towards a typology of prisoners' awareness of and familiarity with prison inspection and monitoring bodies*, in *European Journal of Criminology*, 2023, vol. 20, n. 1, pp. 228-250.

VAN ROOSBROEK Steven, VAN DE WALLE Steven, *The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis*, in *Negotiation Journal*, 2008, vol. 24, n. 1, pp. 287-302.

VAN SOYE Scott C., *Illusory Ethics: Legal Barriers to and Ombudsman's Compliance with Accepted Ethical Standards*, in *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, 2007, vol. 8, n. 1, pp. 117-146.

VAN ZUTPHEN Nan, *Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten 1975-2000: Een literatuurstudie*, in ANDERSEN R., HUBEAU Bernard (eds.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002.

VAN ZYL SMIT Dirk, *Regulation of Prison Conditions*, in *Crime and Justice*, 2010, vol. 39, pp. 503-564.

VARIA Gabriela, *A Human Rights Perspective on the Reform of Public Administration in Romania*, in *The 6th Edition of the International Conference of European Integration Realities and Perspectives*, 2011, pp. 879-883.

VON TIGERSTROM Barbara, *The Role of the Ombudsman in Protecting Economic, Social and Cultural Rights*, in *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 2, 1998.

WAGNER Joachim, *Der Rechtsschutz der Strafgefangenen*, in *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 1976, vol. 59, n. 5, pp. 241-267.

WAERAAS Arild, MAOR Moshe (eds.), *Organisational Reputation in the Public Sector*, Routledge, London, 2015.

WEINBERG Kirson S., *Aspects of the Prison's Social Structure*, in *American Journal of Sociology*, 1942, vol. 47, n. 5, pp. 717-726.

WENNERGREN Bertil, *The rise and growth of Swedish institutions for defending the citizen against official wrong*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968, vol. 377, pp. 1-9.

WHYATT John, *The Citizen and the Administration*, Stevens&Sons limited, London, 1961.

WIESLANDER Bengt, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, Stockholm, 1994.

WILKINS Peter, PHILLIMORE John, GILCHRIST David, *Collaboration by the public sector: findings by watchdogs in Australia and New Zealand*, in *Public Money and Management*, 2017, vol. 37, n. 3, pp. 217-224.

WYNER Alan J., *Executive Ombudsmen, and Criticism of Contemporary American Public Bureaucracy*, in WYNER Alan J. (ed.), *Executive Ombudsmen in the United States*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, 1973, pp. 1-17.

WOODS Ngaire, *Good governance in International Organizations*, in *Global Governance*, 1999, vol. 5, n. 1, pp. 39-61.

WOOLF Harry, TUMIM Stephen, *Prison Disturbances, April 1990 – Report of an Inquiry*, HMSO, London, 1991.

ZACHARIAS Fred C., *Harmonizing Privilege and Confidentiality*, in *South Texas Law Review*, 1999, vol. 41, pp. 69-109.

ZANETTI Elena, *Novità sovranazionali*, in *Processo penale e giustizia*, 2020, n. 5, pp. 1013-1018.

ZAPPA Giancarlo, *Dei diritti e della loro tutela giurisdizionale*, in COGLIANO Alessandro (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000, n.1, pp. 79-92.

ZIEGENFUSS James T. Jr., ROWE Mary, MUNZENRIDER Robert F., *Corporate ombudsman: functions, caseloads, approaches and outcomes*, in *Journal of Health and Human Resources Administration*, 1993, vol. 15, n. 3, pp. 261-280.

ZIMBARDO Philip George, *L'effetto Lucifero. Come si Diventa Cattivi?*, Raffaello Cortina, Milano, 2008.

ZINGER Ivan, *Human rights compliance and the role of external prison oversight*, in *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2006, vol. 48, n. 2, pp. 127-140.

## *Ringraziamenti*

Quanto tempo, quanta fatica, quanto pensiero.

Questa tesi è il frutto di un dottorato senza borsa di studio, croce e delizia degli ultimi quattro anni della mia vita.

Ringrazio la Prof.ssa Laura Scomparin per aver letto, commentato e, con le sue osservazioni, migliorato il presente scritto.

Ringrazio Michele e mio padre per aver avuto la pazienza e la voglia di leggere ogni parola contenuta in questo testo e per aver seguito i miei ragionamenti, chiedendo chiarimenti quando necessario e dandomi sempre ottimi consigli. Vi sono profondamente riconoscente.

Ringrazio mia madre che, anche se non ha compreso a pieno perché io abbia fatto tutto questo, sono sicura che con il tempo capirà.

Ringrazio mia nonna, figlia di altri tempi, che spera ancora che mi trovi un lavoro “vero”.

Ringrazio le mie colleghe di dottorato Costanza, Eleonora e Ernestina per lo scambio di opinioni, la condivisione di momenti e emozioni e l’amicizia che ci lega.

Ringrazio Francesca e Carolina, conosciute come colleghe in Ufficio Garante e diventate amiche a cui non posso più rinunciare.

Insieme a loro, ringrazio tutti gli amici e le amiche che hanno allietato e riempito la mia vita.

Ringrazio Michele per essersi preso cura di me e per, insieme a Millikan, aver migliorato e aver dato un significato alla mia esistenza.

Ringrazio gli studenti e le studentesse da cui ho imparato tanto.

Ringrazio l’Istituto Internacional de Sociología Jurídica di Oñati per avermi fatto ricordare chi sono.

Un ringraziamento speciale va poi al dott. Alessandro Albano per i preziosi confronti su questioni teoriche poco dibattute, ma per noi molto rilevanti.

Un grazie anche all’On. Bruno Mellano per l’intervista rilasciata nel 2021 e per gli spunti di riflessione offerti nel corso della stessa.

Infine, un grazie va ai tanti maestri e alle tante maestre incontrati/e lungo il cammino. Grazie al dott. Modestino Villani, al Prof. Giuseppe Mosconi, al Prof. Claudio Sarzotti, alla Prof.ssa Cecilia Blengino, e alla dott.ssa Monica Cristina Gallo, che ha ispirato questo lavoro con il suo grande esempio e che mi ha insegnato a *vedere* e a chiamare le cose con il loro nome.

I detenuti non sono detenuti, ma sono persone.