





ORIZZONTE EUROPA

MARTYN BOND, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti umani*
Il Consiglio d'Europa. Settant'anni al servizio del cittadino, a cura di Denis Huber

**Christine Bicknell, Malcom Evans,
Rod Morgan**

Prevenire la tortura in Europa

In collaborazione con



Claudiana - Torino
www.claudiana.it - info@claudiana.it

Scheda bibliografica CIP

Bicknell, Christine
Prevenire la tortura in Europa / Christine Bicknell, Malcom Evans, Rod Morgan
Torino : Claudiana, 2022
421 p. ; 21 cm. – (Consiglio d'Europa ; 3)
ISBN 978-88-6898-300-0

1. Europa – Prevenzione [della] Tortura
I. Evans, Malcom II. Morgan, Rod
365.64094 (ed. 22) – Detenuti. Sicurezza, disciplina, vita quotidiana, rilascio e
scarcerazione. Europa

A seguito della decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 16 marzo 2022, la Federazione Russa non è più membro del Consiglio d'Europa.

Testo inglese originato e utilizzato con il permesso del Consiglio d'Europa. Questa traduzione di *Preventing Torture in Europe* è pubblicata previo accordo con il Consiglio d'Europa, ma sotto la sola responsabilità dell'editore italiano.

Le opinioni espresse in questo lavoro sono responsabilità dell'autore(i) e non riflettono necessariamente la politica ufficiale del Consiglio d'Europa.

Titolo originale:

Preventing Torture in Europe
© Council of Europe, December 2018
Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<https://book.coe.int>

Per la traduzione italiana:

© Claudiana srl, 2022
Via San Pio V 15 - 10125 Torino
Tel. +39 011 668 98 04
info@claudiana.it
www.claudiana.it
Tutti i diritti riservati - Printed in Italy

Ristampe:

30 29 28 27 26 25 24 23 22 1 2 3 4 5

Traduzione: Carla Malerba

Progetto grafico: Vanessa Cucco

Stampa: GECA srl, San Giuliano Milanese (Mi)

PREFAZIONE

Nel 2001 il Consiglio d'Europa ha pubblicato *Combating Torture in Europe* (MORGAN, EVANS 2001), una guida scritta da due di noi per informare i funzionari statali, i lavoratori delle organizzazioni non governative (ONG), i professionisti del settore legale e altri negli Stati membri del Consiglio d'Europa circa gli standard sviluppati e applicati alle situazioni di custodia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). Nel 2016 abbiamo suggerito al Consiglio d'Europa che il contesto in cui opera il CPT era molto cambiato dall'inizio del millennio e che era probabilmente necessario scrivere un nuovo testo che adempisse allo stesso scopo di *Combating Torture in Europe*. Il Consiglio d'Europa, che comprende il CPT, ha accettato e noi tre siamo stati incaricati del compito. Siamo presto arrivati alla conclusione che gli sviluppi fossero così significativi da richiedere un nuovo lavoro e non solo l'aggiornamento del precedente. Il risultato è *La prevenzione della tortura in Europa*.

Una caratteristica di questo nuovo lavoro è l'appendice contenente il nutrito insieme di profili che abbiamo elaborato per 47 Stati, gli attuali 46 membri del Consiglio d'Europa più la Federazione Russa che ne ha fatto parte fino al 2022. Questi profili includono alcune informazioni fondamentali sul loro impegno nei confronti del CPT e su ciò che il CPT ha trovato nel corso delle sue ispezioni, informazioni necessariamente selettive considerate le centinaia di pagine di rapporti stilate dal CPT nell'arco di 27 anni. Abbiamo deciso di non includere come appendici l'elenco di visite del CPT, il testo della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (STE n. 5) ("la Convenzione"), i due protocolli e il Rapporto esplicativo alla Convenzione, o le Regole di procedura del CPT. Tali dati e documenti sono oggi facilmente accessibili tramite il sito web del Consiglio d'Europa, esauriente e molto facile da navigare. I capp. 1 e 8 descrivono il panorama sempre più complesso di monitoraggio dei diritti umani all'interno del quale opera il CPT e in cui le sue relazioni con altri organismi, nazionali e internazionali, potrebbero svilupparsi in futuro. Il cap. 2 prende in esame la pratica operativa del CPT, mentre il cap. 3 presenta un'analisi delle relazioni sempre più strette tra il CPT e la Corte europea dei diritti dell'uomo, un argomento appena accennato all'inizio del millennio e oggi di grande importanza. I capp. da 4 a 7 definiscono gli standard del CPT, accompagnati da una serie di casi studio che illustrano come il CPT ha applicato i suoi standard in relazione rispettivamente alla custodia nelle sedi della polizia, nelle carceri, nelle strutture per gli immigrati e nei centri assistenziali, in paesi selezionati.

Siamo grati a diverse persone che conoscono la metodologia e l'esperienza passata del CPT, e che hanno letto e commentato le prime bozze dei vari capitoli o dei profili degli Stati. Ringraziamo al riguardo Patrick Müller del Segretariato del CPT a Strasburgo, Silvia Casale, ex presidente del CPT, e Mike Kellet, che spesso fa da consulente esperto alle delegazioni del CPT incaricate delle ispezioni e in passato ha lavorato in forza al CPT. Ovviamente eventuali errori di dati o di giudizio rimasti nel testo sono nostra completa responsabilità. Ringraziamo anche Emma Foley, Tomas Morochovic e Raawiyah Rifath, studenti di giurisprudenza dell'Università di Exeter, che hanno contribuito al minuzioso compito di catalogare le numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiamo citato.

Al momento della stesura di questo volume, uno di noi, Malcolm Evans, è membro e presidente del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT). Le opinioni espresse in questo libro, tuttavia, sono quelle collettive degli autori, che scrivono in base alle loro conoscenze accademiche e non quelle dell'SPT o di altre organizzazioni a cui gli autori sono associati.

Infine, esprimiamo i nostri ringraziamenti a Véronique Riff, la nostro meravigliosa e paziente editor del Consiglio d'Europa, che ha continuato a credere che alla fine avremmo consegnato questo testo anche se per molti mesi deve essere sembrato solo una chimera.

CHRISTINE BICKNELL

Facoltà di Giurisprudenza, University of Exeter, Regno Unito

MALCOLM EVANS

Facoltà di Giurisprudenza, University of Bristol, Regno Unito

ROD MORGAN

Professore emerito, University of Bristol, Regno Unito

POSCRITTO

.....

In diversi punti di questo lavoro, gli autori sostengono che il CPT e l'SPT dovrebbero considerare l'idea di sviluppare ulteriormente la propria collaborazione, tenendo conto dell'Articolo 31 del protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Nell'agosto del 2018, il CPT e l'SPT hanno pubblicato un comunicato congiunto che espone i dettagli di una serie di misure aggiuntive concordate per rafforzare e migliorare i rapporti tra i due organismi. Sebbene non sia stato possibile rifletterlo nel testo, il comunicato, con un breve commento, è incluso come appendice al cap. 8. I commenti relativi al rapporto tra CPT, SPT e meccanismi nazionali per la prevenzione (NPM) dovrebbero ora essere letti alla luce di questo nuovo sviluppo.

ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI PRINCIPALI

ACFC	European Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Comitato consultivo europeo sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali).
APT	Association for the Prevention of Torture.
CAT	Committee against Torture (Comitato ONU contro la tortura).
CDDH	Comité directeur pour les droits de l’homme (Comitato direttivo per i diritti dell’uomo).
CEDU	Corte Europea dei diritti dell’uomo (European Court of Human Rights, ECHR).
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa (International Committee of the Red Cross, ICRC).
CJEU	Court of Justice of the European Union (Corte di giustizia dell’Unione europea, CGUE).
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).
CPTA	Committee for the Prevention of Torture in Africa (Comitato per la prevenzione della tortura in Africa).
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza).
EPR	European Prison Rules (Regole penitenziarie europee).
ETS	European Treaty Series (Council of Europe Treaty Series from No. 194, CETS).
FIACAT	International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture (Federazione internazionale dell’azione cristiana per l’abolizione della tortura).
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera).

GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (Gruppo di esperte sulla violenza di genere e la violenza domestica).
GRULAC	Group of Latin American and Caribbean Countries (Gruppo degli Stati latinoamericani e caraibici).
ICJ	International Commission of Jurists (Commissione internazionale dei giuristi).
IRCT	International Rehabilitation Council for Torture Victims.
KFOR	Kosovo Force (NATO).
MICT	Mechanism for International Criminal Tribunals (Meccanismo per i tribunali penali internazionali).
NPM	National Preventive Mechanism (Meccanismo nazionale per la prevenzione; costituito in Italia dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).
ONG	Organizzazione non governativa.
OPCAT	Optional Protocol to UNCAT (Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura).
SCAT	Swiss Committee Against Torture (Comitato svizzero contro la tortura).
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna (European External Action Service, EEAS).
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture (Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura).
SRT	Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Punishment or Treatment (Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti).
TEC	terapia elettroconvulsivante, comunemente nota come «elettroshock».
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati).
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missione di Amministrazione <i>ad interim</i> delle Nazioni Unite in Kosovo).

1.

LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA NEL CONTESTO

1. INTRODUZIONE

L'entrata in vigore della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (ETS n. 126) (Convenzione europea per la prevenzione della tortura)¹ il 1° febbraio del 1989 ha segnato l'inizio di un nuovo capitolo nella lotta alla tortura. Questo strumento internazionale veramente innovativo si è concentrato per la prima volta sulla prevenzione della tortura e dei maltrattamenti e, anziché stabilire nuovi obblighi o standard normativi, ha istituito un organo internazionale – il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) – che ha un mandato, all'epoca unico tra gli organismi internazionali per i diritti umani, che gli consente di effettuare visite senza preavviso nei luoghi di detenzione sotto la giurisdizione degli Stati membri. La Convenzione europea per la prevenzione della tortura è entrata in vigore in un momento in cui vari altri nuovi meccanismi internazionali stavano muovendo i primi passi. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT)² è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1984 ed è entrata in vigore il 26 giugno del 1987, lo stesso giorno in cui il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il testo della Convenzione europea per la prevenzione della tortura. Nel 1985, la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite ha istituito la figura del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (SRT)³. Nel rinnovare tale mandato nel 1986, la Commissione delle Nazioni Unite ha preso atto della proposta di istituire la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e ha incoraggiato

¹ Disponibile all'indirizzo: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/126 (ultimo accesso: 14/01/2021).

² Disponibile all'indirizzo: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx (ultimo accesso: 14/01/2021).

³ Vedi E/CN.4/Res/1985/33, disponibile all'indirizzo: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9900 (ultimo accesso: 14/01/2021).

l'istituzione di tali meccanismi di visita in altre regioni⁴. Nel suo rapporto del 1987, il Relatore speciale delle Nazioni Unite ha attirato l'attenzione su questo, e ha inoltre espresso l'opinione che tali sistemi regionali «non ostacolerebbero necessariamente la conclusione di una convenzione mondiale» (KOOIJMANS 1987, parr. 83-84). Questo era, a dir poco, prevedibile, dal momento che le origini della Convenzione europea per la prevenzione della tortura – che al momento della stesura di questo libro rimane l'unico sistema regionale di questo tipo basato su un trattato – risiedono nei tentativi fatti per stabilire un meccanismo analogo a livello mondiale. Tale sistema mondiale è infine giunto a compimento nel 2006 con l'entrata in vigore del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la Tortura (OPCAT)⁵. Di conseguenza, il CPT non è più unico ma esercita il suo mandato di visita accanto a quello del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT) istituito dall'OPCAT. L'OPCAT richiede inoltre agli Stati membri di istituire i meccanismi nazionali per la prevenzione (NPM), che devono operare in modo simile ma a livello nazionale piuttosto che internazionale. Di conseguenza, oggi il CPT opera in un contesto molto più complesso rispetto a quando è stato istituito quasi trent'anni fa.

C'è stata anche una crescita proporzionata nella densità e nella complessità sia della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sia degli standard di “*soft law*” in materia di tortura e di prevenzione della tortura negli ultimi trent'anni. All'epoca in cui fu adottata la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, la Corte europea dei diritti dell'uomo, incredibilmente, non aveva ancora mai rilevato che uno Stato avesse commesso un atto di tortura: la prima volta che accadde fu nel caso di *Aksoy c. Turchia* nel 1996⁶. Oggi è quasi all'ordine del giorno⁷. Da quando esiste il CPT, anche la gamma di strumenti di *soft law* che stabiliscono standard in materia di detenzione è cresciuta in modo esponenziale – con sviluppi chiave come l'adozione delle rivedute Regole penitenziarie europee nel 2006⁸ e delle regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti (le

⁴ Vedi E/CN.4/Res/1986/56, disponibile all'indirizzo http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9900 (ultimo accesso: 14/01/2021).

⁵ Disponibile all'indirizzo www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx (ultimo accesso: 14/01/2021).

⁶ *Aksoy c. Turchia*, 18 dicembre 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI.

⁷ Tra il 2012 e il 2016 la Corte ha accertato episodi di tortura con relativa violazione dell'Articolo 3 in 51 casi. Per la precisione sono stati 24 nel 2012, 11 nel 2013, 4 nel 2014, 10 nel 2015 e 2 nel 2016. Gli Stati e il numero di casi in cui la Corte ha riscontrato atti di tortura sono stati Armenia (1), Albania (1), Belgio (1), Bosnia-Erzegovina (1), Bulgaria (2), Grecia (1), Italia (4), Russia (19), Slovacchia (1), Svezia (1), Repubblica di Moldavia (1), «Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia» (3), Polonia (2), Turchia (2) e Ucraina (11). Nel corso del 2017, tra i casi in cui la Corte ha ravvisato episodi di tortura ci sono stati *Shestopalov c. Russia*, ricorso n. 46248/07, 28 marzo 2017; *Blair e altri c. Italia*, n. 1442/14 e altri 2, 26 ottobre 2017; e *Azzolina e altri c. Italia*, n. 28923/09 e 67599/10, 26 ottobre 2017.

⁸ Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee. Disponibile all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25 (ultimo accesso: 14/01/2021).

cosiddette “Nelson Mandela Rules”) nel 2015⁹. Altri documenti fondamentali adottati negli ultimi anni includono le *Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa* (Orientamenti e misure di proibizione e prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti in Africa, le cosiddette “Robben Island Guidelines”, che hanno portato all’istituzione del Comitato per la prevenzione della tortura in Africa, CPTA)¹⁰ del 2002 e le Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reati (le cosiddette “Regole di Bangkok”)¹¹. Ce ne sono molte altre.

All’interno dello stesso Consiglio d’Europa, il CPT è ora uno dei numerosi organismi incaricati di monitorare gli obblighi in materia di diritti umani a livello nazionale. Anche se la natura del suo mandato di visita basato su un trattato è ancora unica in seno al Consiglio d’Europa, il CPT prende ora posto tra organi come il Gruppo di esperti sulle azioni contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (GREVIO); il Comitato consultivo europeo sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (ACFC); e la Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI), che compie anch’essa visite nei vari paesi nell’ambito delle sue attività di controllo¹². L’istituzione del commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa nel 1999 ha anche fornito un mezzo complementare per affrontare questioni legate ai diritti umani, sia tematiche sia interne ai singoli Stati (DÖRR 2017). Nessuno di questi sviluppi mina od ostacola il lavoro del CPT – anzi, per molti versi lo rafforzano e lo avvalorano – ma tutti contribuiscono alla serie sempre più complessa di interrelazioni istituzionali all’interno delle quali deve funzionare, inclusa l’inevitabile concorrenza per le scarse e limitate risorse umane e finanziarie.

Il CPT opera anche in un panorama europeo profondamente diverso da quello che esisteva al momento della sua creazione. Vi è stata una crescita della competenza dell’Unione europea (UE) in relazione alle questioni di giustizia penale e l’introduzione del mandato d’arresto europeo e della direttiva sul trasferimento di prigionieri riflette un crescente attivismo nelle attività dell’UE in materia di carceri e polizia. L’istituzione dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX) e del Servizio eu-

⁹ Disponibile all’indirizzo www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/70/175 (ultimo accesso: 14/01/2021).

¹⁰ Vedi Commissione africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, Risoluzione 61 (XXXII) 02, “Resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa” (Orientamenti e misure di proibizione e prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti in Africa). Vedi anche LONG e MURRAY 2012, p. 311.

¹¹ Vedi UN Doc A/RES/65/229. Disponibile all’indirizzo www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/65/229 (ultimo accesso: 14/01/2021).

¹² Per un’analisi generale dei meccanismi di controllo stabiliti dal Consiglio d’Europa, compreso il CPT, vedi KICKER e MÖSTL 2012.

ropeo per l'azione esterna (SEAE) a seguito del trattato di Lisbona è importante di per sé e ha anche accresciuto l'importanza di strumenti come gli Orientamenti dell'Unione europea in materia di tortura (Consiglio dell'Unione Europea, 2012). Inoltre, l'Articolo 6.2 del Trattato di Lisbona ha reso l'adesione della UE alla Convenzione un obbligo legale stabilendo quindi un legame diretto con la sua giurisprudenza e i suoi meccanismi di attuazione. Tuttavia, a seguito del rifiuto della bozza di accordo di adesione da parte della Corte di giustizia europea nel 2015, questa sembra una prospettiva alquanto lontana¹³.

Soprattutto, però, c'è il fatto che durante gli ultimi quindici anni di lavoro il CPT ha operato in un contesto che pochi ritenevano possibile: un contesto in cui, nonostante l'assoluto divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'Articolo 3 della Convenzione e da altri strumenti internazionali sui diritti umani, sono stati avanzati più volte argomenti a favore del ricorso a tali pratiche sulla scia della cosiddetta "guerra al terrorismo" (LEVINSON 2004; ROTH, WORDEN 2005; GINBAR 2008; GREENBERG 2008; WALDRON 2010; LUBAN 2014). L'Europa si è trovata a fare sia da tramite sia da destinazione dei trasferimenti illegali di sospetti terroristi ("*extraordinary rendition*", Consiglio d'Europa 2006; Parlamento europeo 2006)¹⁴, mentre continuano a emergere accuse e prove di tortura e maltrattamenti da parte degli Stati membri della Convenzione europea per la prevenzione della tortura, tanto nel passato più remoto quanto in quello recente. In effetti, al momento della stesura di questo libro è stata formulata la richiesta di riaprire l'importante causa di *Irlanda c. Regno Unito* dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base di informazioni sconosciute al momento della sentenza precedente. Se lo scopo della Convenzione europea per la prevenzione della tortura era di ridurre un rischio già basso di tortura e maltrattamenti all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la realtà è che si stanno affrontando pressioni sempre più forti in favore dei maltrattamenti e che stanno emergendo sempre più prove di maltrattamenti, passati e presenti.

Se ora il lavoro del CPT deve essere visto come parte di una matrice istituzionale, normativa e politica molto più complessa di quanto non fosse al momento della sua adozione, si deve anche riconoscere che il suo lavoro ha svolto un ruolo importante nel plasmare e influenzare molti di questi sviluppi positivi. In particolare, il lavoro e la pratica del CPT hanno avuto una grande influenza sul lavoro e sulla pratica dell'SPT nei suoi primi anni (CASALE 2009, pp. 10-11) e continuano ad avere un grande significato pratico sia per l'SPT sia per gli NPM che operano nell'ambito dell'OPCAT. L'interrelazione tra questi organismi che condividono la metodologia di

¹³ Parere 2/13 ai sensi dell'articolo 218, par. 11, TFEU, CGUE C-2/13 (18 dicembre 2014).

¹⁴ Vedi anche *El-Masri c. "Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia"* [GC], n. 39630/09, ECHR 2012; *Al Nashiri c. Polonia*, n. 28761/11, 24 luglio 2014; *Husayn (Abu Zubaydah) c. Polonia*, ric. n. 7511/13, 24 luglio 2014.

lavoro delle visite preventive nei luoghi di detenzione è sempre più significativa e sarà quindi esplorata in dettaglio più avanti in questo capitolo. Un secondo ambito in cui il lavoro del CPT ha avuto un significato maggiore di quanto inizialmente previsto è stato in relazione all'operato della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo sarà illustrato di seguito e considerato in modo più dettagliato nel corso del libro. È importante notare che i sottili ma significativi cambiamenti nella direzione e nel focus del lavoro della Corte in risposta al carico di lavoro e alle altre pressioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa implicano che la natura di queste relazioni continuerà probabilmente a svilupparsi.

Le seguenti sezioni esploreranno in modo più dettagliato sia il contesto sia le origini della Convenzione europea per la prevenzione della tortura, l'attuale ambito di applicazione, il suo rapporto con l'OPCAT, compresi l'SPT e gli NPM all'interno dell'area del Consiglio d'Europa, e, in sintesi, la Corte europea. Va oltre lo scopo di questo libro illustrare nel dettaglio i molti altri, più ampi, sviluppi contestuali a cui si è brevemente accennato sopra, ma vi si farà ricorso in vari punti del libro per meglio illustrare e spiegare l'approccio e la pratica del CPT.

2. IL CONTESTO E LE ORIGINI DEL CPT E DELL'OPCAT

Come accennato in precedenza, le origini della Convenzione europea per la prevenzione della tortura risiedono nelle proposte formulate per l'adozione di un protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura o UNCAT (EVANS e MORGAN 1998). L'UNCAT fu il prodotto di una lunga campagna internazionale contro la tortura che acquistò slancio negli anni Settanta e portò all'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1975 (RODLEY, POLLARD 2009, pp. 18-43) e, nel 1984, dell'UNCAT stesso (BURGERS, DANIELIUS 1988; NOWAK, MCARTHUR 2008). Il banchiere svizzero in pensione Jean-Jacques Gautier, ispirato dal lavoro e dalle pratiche del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), propose l'istituzione di un organismo internazionale in grado di effettuare visite senza preavviso in luoghi in cui le persone sono private della loro libertà, al fine di affrontare le preoccupazioni relative alla tortura e ai maltrattamenti¹⁵. L'essenza di ciò che veniva proposto è stata riassunta da Gautier con uno schema relativamente semplice in cui:

¹⁵ Nel 1970 Werner Schmid, membro del Parlamento federale svizzero, propose al Consiglio federale svizzero di preparare una convenzione internazionale per la protezione dei prigionieri politici. Nel 1971 il Consiglio federale incaricò l'Istituto Henry Dunant di Ginevra di intraprendere tale studio e invitò Gautier a contribuire. Gautier redasse la conclusione del rapporto che raccomandava l'istituzione di un organo di visita con un mandato più ampio rispetto ai soli prigionieri politici. Sebbene accolta freddamente dal Consiglio Federale Svizzero, la proposta ha raccolto un considerevole sostegno pubblico, compreso quello di Eric Martin, ex presidente del Comitato internazionale della Croce

un comitato internazionale eletto da un'assemblea degli Stati membri del Protocollo avrebbe il potere di inviare regolarmente nel territorio di ciascuno di questi Stati delegati autorizzati a visitare, senza preavviso, qualsiasi centro di interrogatorio, detenzione o prigionia. Il Comitato informerà quindi lo Stato interessato in merito alle conclusioni tratte dai suoi delegati e si adopererà, se necessario, per migliorare il trattamento delle persone detenute. In caso di disaccordo in merito alle conclusioni del Comitato o all'attuazione delle sue raccomandazioni, il Comitato potrà comunque pubblicare le sue conclusioni (GAUTIER 1979, p. 32).

Così descritto, questo approccio è immediatamente riconoscibile sia nella Convenzione europea per la prevenzione della tortura sia nell'odierno OPCAT. Ma entrambi hanno avuto una lunga gestazione. Nel 1977 Gautier istituì il Comitato svizzero contro la tortura (SCAT)¹⁶ e successivamente nel corso di quell'anno un gruppo di esperti, sotto la presidenza del professor Christian Dominicé, aiutò a trasformare le idee di Gautier in un progetto di convenzione riguardante il trattamento dei prigionieri privati della libertà. Poco tempo dopo l'Assemblea generale delle Nazioni Unite chiese alla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani di iniziare a redigere una convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e si pensa che proprio questa sia stata usata come modello per la Convenzione stessa. Tuttavia, durante una conferenza a San Gallo nel giugno del 1978, fu deciso che il modello "basato sulla visita" sarebbe stato proposto come protocollo opzionale a una convenzione basata sul modello di altri trattati di prevenzione della criminalità. Ciò avvenne infine il 6 marzo del 1980, quando la Costa Rica presentò la bozza di un protocollo opzionale al gruppo di lavoro della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite su richiesta della Commissione internazionale dei giuristi (ICJ) e dello SCAT¹⁷. Tuttavia, lo fece con la piena consapevolezza che non sarebbe stata presa in considerazione fino a quando non fosse stata adottata la convenzione stessa – e quindi, per quanto riguarda il processo delle Nazioni Unite, la proposta era nata morta. È importante notare che a quel tempo fu presa la decisione positiva di non proseguire il progetto a livello delle Nazioni Unite, in base alla convinzione che fosse prematura rispetto a ciò che la comunità internazionale nel suo insieme avrebbe potuto ritenere po-

Rossa (CICR). Le lettere e i documenti che riflettono come si è evoluto nel corso del tempo il pensiero di Gautier su questi temi sono stati pubblicati in MISCHLER 2003.

¹⁶ Nel 1992 lo Swiss Committee Against Torture (SCAT) è stato rilanciato come Association for the Prevention of Torture (APT), che successivamente ha assunto la guida nel sostenere lo sviluppo sia della Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura sia dell'OPCAT. L'APT continua a essere la principale ONG che opera nel campo della prevenzione della tortura e svolge un ruolo di primo piano nel sostenere la sua applicazione pratica a livello sia nazionale sia internazionale.

¹⁷ Vedi la bozza di protocollo opzionale alla bozza di convenzione internazionale contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, UN Doc E/CN.4/1409.

liticamente accettabile. È inoltre importante notare che, al momento in cui fu presa questa decisione, i sostenitori del programma convennero anche di spostare la loro attenzione a livello regionale e di cercare di istituire un meccanismo simile in seno al Consiglio d'Europa. Così, meno di un anno dopo la presentazione – e l'accantonamento – della bozza della Costa Rica alle Nazioni Unite, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa prese in considerazione il Rapporto Meier, che esaminava i progressi compiuti verso l'adozione di una Convenzione delle Nazioni Unite sulla tortura (CONSIGLIO D'EUROPA 1990)¹⁸. Facendo eco alle critiche mosse da Gautier, il Rapporto Meier sosteneva che il protocollo opzionale evitava la complessità e la lentezza dei processi semi-giudiziari trovate nella bozza della Convenzione e che il suo approccio era «quello giusto per rafforzare l'efficacia della Convenzione» (ivi, par. 13). Il Rapporto Meier e le sue conclusioni furono approvate dall'Assemblea parlamentare all'inizio del 1981¹⁹.

Più tardi nello stesso anno, e sulla scia delle mozioni che presentavano casi di tortura all'interno dei paesi del Consiglio d'Europa, il presidente della commissione giuridica, Noel Berrier, presentò un "memorandum introduttivo" sulla tortura che per la prima volta introdusse formalmente l'idea che un tale sistema potesse essere adottato a livello regionale, osservando che «i paesi dell'Europa potrebbero dare l'esempio e istituire un sistema simile tra loro, nel quadro del Consiglio d'Europa, senza attendere che la proposta sia attuata a livello mondiale» (CONSIGLIO D'EUROPA 1981a, par. 13). Assecondando in qualche modo questa dimostrazione di auto-compiacimento e superiorità europea, l'ICJ e lo SCAT si offrirono di redigere una convenzione regionale o un protocollo opzionale alla Convenzione europea sui diritti umani che, una volta completato, fu incorporato nella versione finale del Rapporto Berrier (*ibid.*)²⁰. L'Assemblea parlamentare approvò debitamente il rapporto e invitò il Consiglio dei ministri a adottare il progetto di convenzione²¹. Il Comitato dei Ministri rispose chiedendo al proprio Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) di esaminare il progetto di convenzione e di presentare eventuali proposte di modifica²². Nel marzo del 1984 il CDDH delegò questo compito a un comitato di esperti²³

¹⁸ La signora Meier è stata relatrice della commissione giuridica dell'Assemblea parlamentare.

¹⁹ Raccomandazione 909 (1981) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla convenzione internazionale contro la tortura.

²⁰ L'International Commission of Jurists (ICJ) e lo SCAT avevano approvato l'idea di una convenzione regionale, osservando che «potrebbe servire a stabilire la fattibilità e il valore del sistema [...]. L'Europa sarebbe ancora una volta all'avanguardia, come è stato con la CEDU» (CONSIGLIO D'EUROPA 1981b).

²¹ Raccomandazione 971 (1983) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione dei detenuti da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

²² Vedi i verbali della 366° Riunione dei Deputati dei Ministri, gennaio 1984.

²³ Il comitato di esperti si riunì nel maggio e nell'ottobre del 1984 e ancora nel marzo e nel maggio del 1985. Il comitato incaricato di redigere la bozza si riunì durante quell'estate e il suo lavoro fu esaminato dal comitato di esperti nel mese di ottobre. Il Comité directeur pour les droits de l'homme (Comitato direttivo per i diritti dell'uomo, CDDH) esaminò i

e nel novembre del 1986 – poco più di due anni e mezzo dopo – il CDDH finalizzò il testo e lo trasmise al Consiglio dei ministri, che adottò la Convenzione europea per la prevenzione della tortura il 26 giugno del 1987. Forse il cambiamento più importante nella Convenzione europea per la prevenzione della tortura dalle idee originariamente sviluppate da Gautier e altri era che il CPT sarebbe stato formato da un numero di membri pari a quello del numero di Stati firmatari e che quegli stessi membri sarebbero stati coinvolti nella conduzione delle visite ai luoghi di detenzione. Anzi-ché un comitato che sovrintende al lavoro di visita di altri, sarebbe stato un corpo di “visitatori” internazionali. La Convenzione fu aperta alla firma il 26 novembre del 1987 e raccolse rapidamente le sette ratifiche necessarie per sancirne l’entrata in vigore il 1° febbraio del 1989.

La Convenzione europea per la prevenzione della tortura è in qualche modo un testo sorprendentemente scarno che definisce i contorni fondamentali del sistema che stabilisce con un certo grado di generalità. Ciò è mitigato solo in parte dal suo Rapporto esplicativo, che tende più a illustrare che a delucidare. Ciò potrebbe almeno in parte riflettere la convinzione che, nel creare un tale sistema, l’Europa volesse dare l’esempio agli altri piuttosto che rispondere a una propria esigenza urgente. Potrebbe anche riflettere l’opinione secondo cui un meccanismo “per la prevenzione” e “non giudiziario” che coopera con gli Stati sulla base della riservatezza porrebbe meno problemi agli Stati europei, in quanto sarebbe intrinsecamente meno invadente e controverso rispetto ai processi giudiziari esistenti volti a determinare se gli Stati hanno violato i loro obblighi ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Il lavoro del CPT nei suoi primi anni fu, tuttavia, sufficiente a dissipare tali pensieri.

Una volta che l’Europa aveva adottato la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, era inevitabile che l’attenzione tornasse alla sfera delle Nazioni Unite e che l’esperienza del CPT influenzasse lo sviluppo dell’OPCAT. In effetti, nel marzo del 1989 la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani giustificò il rinvio dell’analisi dell’OPCAT per altri due anni «per osservare [...] l’esperienza della Convenzione per la prevenzione della tortura». L’ICJ e lo SCAT risposero a questa sfida ospitando un seminario nel 1990 che portò a una nuova bozza, che fu presentata dalla Costa Rica nel gennaio del 1991. Dal 1992 al 2002 un gruppo di lavoro senza vincoli di tempo si è riunito per due settimane all’anno per sviluppare il testo dell’OPCAT. Non è questa la sede idonea per considerare nel dettaglio la storia redazionale del documento (EVANS, HAENNI-DALE 2004; MURRAY *et al.* 2011), ma è necessario evidenziare una caratteristica chiave del processo di stesura e del testo risultante, che è rilevante per considerare il contesto in cui opera il CPT oggi. Non sorprende che il mandato fonda-

progressi a novembre e il comitato di esperti tenne ulteriori riunioni nel febbraio e nel luglio del 1986 prima che il CDDH adottasse la bozza nell’ottobre 1986. Per ulteriori dettagli vedi CASSESE 1989, p. 132.

mentale dell'SPT sia in gran parte simile a quello del CPT, sebbene con alcune notevoli differenze che all'occorrenza verranno analizzate nel corso di questo volume. Tuttavia, nella Convenzione europea per la prevenzione della tortura non vi è alcuna controparte alle disposizioni dell'OPCAT relative agli NPM e, poiché gli NPM costituiscono oggi un elemento essenziale del panorama in cui opera il CPT, è necessario illustrare in maggiore dettaglio l'essenza del loro mandato, il ruolo e la funzione all'interno del sistema dell'OPCAT.

L'OPCAT ha istituito quello che è diventato noto come un sistema "a due pilastri", che unisce un sistema di visite preventive internazionale e nazionale. La ragione di ciò è che alla fine del 2000 era ormai chiaro che l'idea stessa di un organo di esperti internazionali indipendenti con il mandato di visitare i luoghi di detenzione negli Stati membri secondo le modalità previste dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura continuava a essere molto controversa a livello delle Nazioni Unite. Nel tentativo di porre fine alla situazione di stallo dei negoziati, il Messico presentò una proposta radicalmente diversa (la "bozza messicana") a nome del Gruppo degli Stati latino-americani e caraibici (GRULAC)²⁴. In sintesi, la bozza, datata 13 febbraio 2001, cercava di rimettere al centro del protocollo opzionale il ruolo che i meccanismi di visita nazionali dovevano svolgere. Al posto delle visite ai luoghi di detenzione da parte di un organismo internazionale, propose che gli Stati istituissero un sistema nazionale di visite preventive, che sarebbe stato integrato dall'organismo di visita internazionale qualora ciò si fosse rivelato necessario. È stato in questo modo, e in quella che si è rivelata una fase molto avanzata del processo di redazione, che l'idea degli NPM è stata introdotta nel quadro dell'OPCAT. Nonostante la risposta ostile che questo provocò sia da parte di alcune ONG²⁵ sia da parte dei rappresentanti di alcuni Stati, ciò aprì la strada a un compromesso che ha consentito l'adozione dell'OPCAT da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'anno successivo. L'idea che i meccanismi nazionali avessero un ruolo da svolgere nella protezione dei diritti umani non era affatto controversa nel campo della prevenzione della tortura²⁶. La

²⁴ Il "Progetto preliminare alternativo di protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, presentato dalla delegazione del Messico con il sostegno del Gruppo degli Stati latino americani e caraibici (GRULAC)". Questo si trova nel 9° Rapporto del Gruppo di Lavoro, E/CN.4/2001/67, Allegato I, e nel 10° Rapporto del Gruppo di Lavoro, E/CN.4/2002/78, Allegato II C. Il documento è riportato anche in NOWAK, McARTHUR 2008, p. 1460.

²⁵ L'approccio è stato fortemente sostenuto dall'APT, dalla Federazione internazionale dell'azione cristiana per l'abolizione della tortura (FIACAT) e dal Consiglio internazionale per la riabilitazione delle vittime di tortura (IRCT), ma altre importanti ONG che hanno seguito il processo, tra cui Amnesty International e Human Rights Watch, hanno espresso riserve significative.

²⁶ Vedi per esempio VAN BOVEN 2002, paragrafi 36-45 e la Dichiarazione congiunta (allegata al rapporto) emessa il 26 giugno 2002 da Relatore speciale, Comitato contro la tortura, Consiglio di amministrazione del Fondo volontario delle Nazioni Unite per le vittime della tortura e Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, esortando un sostegno a

novità consisteva nel richiedere agli Stati di utilizzare tali meccanismi nella lotta alla tortura come obbligo legale internazionale. Sebbene l'inclusione degli NPM nella bozza del Protocollo opzionale fosse in qualche modo semplicemente una tattica per ridurre il sostegno a favore o l'opposizione al meccanismo di visita internazionale, divenne presto evidente che c'era un ruolo importante per entrambi.

L'OPCAT non richiede che gli Stati membri istituiscano nuovi organi o meccanismi per i diritti umani. Piuttosto, l'Articolo 17 prevede che ogni Stato parte «mantiene, designa o crea» entro un anno²⁷ dall'entrata in vigore del Protocollo²⁸ «uno o vari meccanismi nazionali indipendenti per la prevenzione della tortura». Di conseguenza, se uno Stato abbia o meno bisogno di creare un nuovo organo dipende dal fatto che esista un sistema di meccanismi adeguati²⁹, dai suoi poteri e dalla sua indipendenza. L'Articolo 18 obbliga lo stato a garantire l'«indipendenza [...] nello svolgimento delle loro funzioni» ai meccanismi e al loro personale e ad assicurare che i loro esperti abbiano le capacità e le risorse necessarie per svolgere le proprie funzioni³⁰. Tali funzioni sono stabilite dall'Articolo 19.a e, ovviamente, si concentrano sulla necessità di garantire che i meccanismi possano esercitare un mandato preventivo effettuando visite regolari ai luoghi di detenzione, secondo la definizione fornita dall'Articolo 4, e formulare raccomandazioni alle autorità nazionali, sulla base delle norme ONU, in merito ai luoghi, alle condizioni e alle forme di trattamento incontrate nel corso delle visite (Art. 19.b). Inoltre, gli NPM devono anche avere un potere più generale e di più ampia portata per «avanzare proposte e osservazioni circa la legislazione esistente o i disegni di legge in materia» (Art. 19.c). Ciò spinge il mandato dell'NPM ben oltre quello di un "ente di visita", esigendo che esso abbia anche funzio-

favore dell'adozione dell'OPCAT e sostenendo il suo approccio a doppio binario. Gli stessi organi hanno accolto con favore l'adozione dell'OPCAT nella loro dichiarazione congiunta del 26 giugno 2003, che incoraggiava gli Stati a ratificare e stabilire meccanismi di visita nazionali (vedi allegato I a VAN BOVEN 2003).

²⁷ Il periodo di un anno è stato specificato nella bozza messicana, all'articolo 3, e riportato nella bozza della presidenza e nel testo finale. Offre agli Stati parte che non sono ancora stati in grado di stabilire o identificare un NPM che soddisfino i criteri dell'OPCAT un periodo in cui farlo, durante il quale potrebbero beneficiare dell'assistenza del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (SPT) che ai sensi dell'articolo 11.b.i può «fornire consulenza e prestare aiuto agli Stati Parte, qualora necessario, nella creazione dei loro meccanismi».

²⁸ A meno che non sia stata resa una dichiarazione ai sensi dell'Articolo 24 che rinvi il l'attuazione degli obblighi di cui alla Parte IV.

²⁹ Vale anche la pena di notare qui che l'OPCAT non richiede agli Stati di identificare un singolo NPM, ma consente la coesistenza di «uno o più» meccanismi di questo tipo all'interno di ogni Stato. Come si vedrà in seguito, tuttavia, la tendenza è quella di creare un unico NPM, o per lo meno di avere un unico punto di coordinamento dei vari NPM. Tutto ciò tende a incoraggiare la convinzione che a svolgere questa funzione debba essere un singolo meccanismo o entità.

³⁰ In tal modo, gli Stati «tengono debitamente conto dei Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani». Si tratta di un riferimento ai "Principi di Parigi" che forniscono un punto di partenza per l'esame dell'indipendenza funzionale degli NPM.

ni sistemiche più simili a quelle comunemente riconosciute alle istituzioni nazionali per i diritti umani rispetto che a quelle degli organi ispettivi.

Lo Stato è tenuto a «esamina[re] le raccomandazioni del meccanismo nazionale per la prevenzione e avvia[re] un dialogo con detto meccanismo circa le possibili misure di applicazione» (Art. 22). Questo è importante, poiché significa che il ruolo dell’NPM non è solo quello di stilare rapporti e offrire consigli, ma anche quello di controllare che le proprie raccomandazioni siano messe in atto dallo Stato. Allo stesso modo, lo Stato è tenuto a rispondere alle sue raccomandazioni nello stesso modo in cui deve rispondere a quelle dell’SPT. È anche importante notare che i rapporti e le raccomandazioni degli NPM non sono confidenziali e gli Stati sono tenuti a pubblicare e a diffondere i loro rapporti annuali.

L’OPCAT stabilisce espressamente una serie di capacità essenziali di cui gli NPM devono godere per svolgere adeguatamente il proprio mandato nella cornice del Protocollo. Queste rispecchiano in larga misura i requisiti necessari per un accesso efficace alle persone e ai luoghi di detenzione che sono previsti dall’SPT – così come dal CPT nel quadro della Convenzione europea per la prevenzione della tortura – ,con gli articoli da 20.a a 20.c che prevedono l’accesso a tutte le informazioni relative al numero di persone presenti nei luoghi di detenzione nonché al numero dei luoghi di detenzione e alla loro ubicazione, l’accesso a tutte le informazioni relative al trattamento dei detenuti e alle condizioni della loro detenzione e, in maniera più critica, «l’accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative strutture e servizi». L’Articolo assicura inoltre la possibilità di incontrare, in assenza di testimoni, i detenuti e qualsiasi altra persona sia in grado di fornire informazioni rilevanti. Conferma inoltre che gli NPM godono della «libertà di selezionare i luoghi che intendono visitare e le persone che desiderano incontrare» (Art. 20.e).

È evidente che gli NPM rappresentano – o dovrebbero rappresentare – una nuova potente forza che opera a livello nazionale in modo simile a quello del CPT e dell’SPT. Ciò solleva inevitabilmente qualche dubbio sulle relazioni tra questi organi e di questo ci occuperemo nella sezione 4 (DE BECO 2011, p. 257). Prima di farlo, tuttavia, è necessario stabilire fino a che punto esista una sovrapposizione pratica tra il lavoro di questi vari organi.

3. L’AMBITO DI LAVORO DEL CPT E DI SPT E NPM NELL’AREA DEL CONSIGLIO D’EUROPA

3.1 IL CPT OGGI

Quando nel 1987 fu adottata la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, pochi avrebbero potuto prevedere che la sua eco si sarebbe estesa così rapidamente in tutta Europa – e, in verità, anche oltre. Quando entrò in vigore nel febbraio del 1989, la Convenzione vincolava solo otto

degli allora 23 Stati membri del Consiglio d'Europa. Ma un anno dopo, nel dicembre del 1990, era stata ratificata da 20 degli allora 25 Stati membri dell'Organizzazione. I cambiamenti politici prodotti dal crollo del comunismo e dell'Unione Sovietica nell'Europa centrale e orientale aprirono la strada a un'ulteriore espansione e nel 1993 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottò il Primo Protocollo alla Convenzione, inteso a consentire agli Stati che non facevano parte del Consiglio d'Europa a aderire, su invito, alla Convenzione. Quando il Primo Protocollo entrò in vigore il 1° marzo del 2002 era già diventato lettera morta³¹. L'Organizzazione era già cresciuta fino a 43 membri, di cui 41 avevano già aderito alla Convenzione³². Il Consiglio d'Europa conta ora 46 membri, tutti membri della Convenzione. Ma questo non è un caso: dal 1994 gli accordi per l'adesione al Consiglio d'Europa prevedono, tra le altre cose, che i nuovi Stati membri firmino la Convenzione entro un anno dalla loro adesione e, sebbene ciò non sia sempre stato rispettato con rigore, ha assicurato che la portata geografica della Convenzione abbia, in generale, tenuto il passo con la crescita dell'Organizzazione³³.

Il lavoro del CPT non è limitato all'Europa, ma si estende ai territori d'oltremare sui quali gli Stati membri esercitano l'autorità. In base a questo principio, il CPT ha effettuato visite in vari paesi, tra cui le Antille olandesi³⁴ e Aruba, Ceuta e Melilla, la Guyana francese, Gibilterra, la Groenlandia, la Martinica e La Réunion. D'altra parte, si dà il caso che non tutti i territori che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri rientrino anche nell'ambito di applicazione della Convenzione europea per la prevenzione della tortura. L'Articolo 20.1 consente agli Stati, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione, di elencare i territori ai quali si applica la

³¹ Di tanto in tanto è stato suggerito che gli inviti potrebbero essere inviati ai paesi candidati con lo "status di ospite speciale", ma attualmente non ci sono paesi ai quali è concesso questo status. Dal 2009 il Consiglio d'Europa ha stabilito lo status di partner per gli Stati nelle regioni limitrofe che stanno compiendo un processo di transizione democratica e, al momento della stesura di questo volume, il Marocco, il Consiglio nazionale palestinese e il Kirghizistan hanno ottenuto lo status di "Partner per la democrazia". È una questione aperta se possa essere opportuno invitare gli Stati che godono di tale status a aderire alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura. Sia il Marocco sia il Kirghizistan sono già membri dell'OPCAT. È interessante notare che il CPT ha annunciato formalmente la sua partecipazione agli incontri in Tunisia e Marocco nel settembre del 2014 nel quadro di un programma di "Rafforzamento della riforma democratica nel vicino sud".

³² I due Stati membri non parte della Convenzione europea per la prevenzione della tortura a quel punto erano l'Armenia e l'Azerbaijan, che sono diventati membri del Consiglio d'Europa solo nel gennaio del 2001. Entrambi hanno poi ratificato la convenzione entro la fine del 2002.

³³ Vedi l'elenco delle firme e delle ratifiche, disponibile all'indirizzo www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/126/signatures?p_auth=6gzoff2p (ultimo accesso: 14/01/2021).

³⁴ Nell'ottobre del 2010 le Antille olandesi sono state formalmente sciolte. Aruba è diventata, insieme a Curaçao e Sint Maarten, una nazione separata all'interno del Regno dei Paesi Bassi, mentre Bonaire, Saba e Sint Eustatius sono stati integrati nei Paesi Bassi come comuni a statuto speciale. A quanto pare il mandato del CPT si estende a tutti questi territori.

Convenzione e l'Articolo 20.2 di ampliarne il numero. In origine, la ratifica del Regno Unito riguardava il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Jersey e l'Isola di Man. Successivamente è stata estesa per includere Gibilterra nel 1988, Guernsey nel 1994 e l'Area delle Basi Sovrane di Akrotiri e Dhekelia a Cipro nel 2013. Di conseguenza, la Convenzione ancora non si applica alla maggior parte dei restanti territori d'oltremare del Regno Unito. In effetti, occorre notare che non tutti i luoghi di detenzione sotto la giurisdizione degli Stati parte sono, in un dato momento, necessariamente all'interno della giurisdizione del CPT. Infatti, l'Articolo 17.3 prevede che:

Il Comitato non effettuerà sopralluoghi nei luoghi che sono visitati effettivamente e regolarmente da rappresentanti o delegati di potenze protettrici o del Comitato internazionale della Croce Rossa ai termini delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e loro Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1973³⁵.

Tuttavia, nella pratica questo non sembra aver rappresentato un limite significativo per il lavoro del CPT³⁶.

In alcuni casi, il CPT ha anche l'autorità di lavorare oltre i confini della giurisdizione territoriale dei suoi Stati membri. Per esempio, è stato autorizzato a compiere visite in Kosovo³⁷ sulla base di un accordo concluso tra il Consiglio d'Europa e la Missione di amministrazione *ad interim* delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) nel 2004, per quel che riguarda le strutture di detenzione gestite dall'ONU, e, per quanto concerne le strutture della Kosovo Force (KFOR) gestite dalla NATO, con uno scambio di lettere tra il Consiglio d'Europa e la NATO nel 2006³⁸. Va anche notato che il CPT stesso ha concluso accordi con i tribunali penali internazionali che hanno la responsabilità di sorvegliare l'attuazione delle pene inflitte a detenuti condannati all'interno degli Stati parte della Convenzione europea per la prevenzione della tortura³⁹. In senso stretto, ciò avrebbe dovuto essere su-

³⁵ Come chiarisce il Rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura (1998, par. 93-94), ciò non preclude le visite del CPT ai luoghi di detenzione che il CICR visita previo accordo in tempi di pace, o, anzi, in tempi di conflitto armato se il CICR non effettua le sue visite in modo "efficace" o "regolare".

³⁶ Le strutture di custodia cautelare della Corte penale internazionale dell'Aia devono essere visitate dal CICR sulla base di un accordo stipulato tra i due enti nel 2006. Sebbene ciò non precluda una visita del CPT, non sembra che sia mai stata effettuata.

³⁷ In questo testo tutti i riferimenti al Kosovo*, al suo territorio, alle sue istituzioni e alla sua popolazione, vanno intesi in piena conformità con la Risoluzione n. 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e senza pregiudizio per lo status del Kosovo*.

³⁸ L'accordo del 2004 chiarisce che l'UNMIK non deve essere considerato parte della Convenzione stessa e che l'accordo non pregiudica lo status del Kosovo* che, al momento della stesura di questo volume, non è uno Stato membro della Convenzione per la prevenzione della tortura. Le visite in Kosovo* continuano a essere effettuate sulla base dell'accordo del 2004, la più recente delle quali è avvenuta nell'aprile del 2015 (CPT 2016a); vedi www.coe.int/en/web/cpt/kosovo (ultimo accesso: 14/01/2021).

³⁹ Vedi *Exchange of letters between the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the CPT*, novembre 2000 (riprodotto in CPT 2001b, allegato 5), successivamente modifi-

perfluo in quanto coloro che scontano condanne nella giurisdizione degli Stati parte rientrano automaticamente nel mandato di visita del CPT. Tuttavia, gli accordi sono di natura contrattuale piuttosto diversa, in quanto i costi sostenuti dal CPT per lo svolgimento di tali visite sono a carico dei tribunali internazionali anziché del Consiglio d'Europa. Il CPT ha anche ampliato il suo raggio d'azione verificando il trattamento dei cittadini stranieri durante le operazioni di trasferimento aereo verso paesi che non sono Stati membri della Convenzione. Tuttavia, non è stato inserito nella condizione di poter "sbarcare" per osservare i processi all'interno del territorio dello Stato di destinazione, sebbene abbia richiesto che siano stretti accordi in tal senso⁴⁰.

Al di là di ciò, l'Articolo 2 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura stabilisce che «Ciascuna Parte autorizza il sopralluogo [...] in ogni luogo *dipendente dalla propria giurisdizione* nel quale vi siano persone private di libertà da un'Autorità pubblica» (corsivo degli autori). Il Rapporto esplicativo non dice nulla sul significato di queste parole, ma la formulazione equivalente dell'Articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede che i diritti siano garantiti «a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione», ha dato luogo a un ampio dibattito. Non rientra tra gli scopi di questo capitolo esaminare nel dettaglio i termini della controversia, ma, in generale, l'approccio rigoroso adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso di *Banković e altri c. Belgio e altri*, in cui ha sottolineato che la giurisdizione era essenzialmente territoriale e che quindi gli Stati potevano essere ritenuti responsabili per azioni che hanno luogo o effetto al di fuori del loro territorio solo in casi eccezionali, è stato progressivamente allentato⁴¹. Sebbene questo approccio non sia mai stato ufficialmente disconosciuto – ed è regolarmente citato dalla Corte con approvazione⁴² – nel caso di *Al-Skeini e altri contro il Regno Unito*, la Corte ha definito il suo attuale approccio in modo da rendere la Convenzione applicabile a una vasta gamma di situazioni in cui lo Stato interessato eser-

cato per riflettere il trasferimento di responsabilità dal tribunale al Mechanism for International Criminal Tribunals (MICT) nel 2013, vedi CPT 2013a, par. 16-18. Nel 2014 il CPT ha stipulato un accordo simile con la Corte speciale per la Sierra Leone e in base a esso nel novembre del 2014 ha visitato una persona condannata nel Regno Unito. Vedi CPT 2015a, par. 20. Un ulteriore accordo di questo tipo è stato stipulato con la Corte penale internazionale nel novembre del 2017. Vedi CPT 2018a, par. 25.

⁴⁰ Cfr. CPT 2013b, il rapporto della visita del 2012 nel Regno Unito, relativo a un volo da Londra a Colombo (Sri Lanka). Durante la seconda occasione di questo genere il CPT ha potuto osservare la consegna degli immigrati alle autorità locali poiché questa è avvenuta a bordo dell'aeromobile. Ancora una volta, tuttavia, ai membri del CPT non è stato consentito di sbarcare. Vedi CPT 2015b, il rapporto della visita *ad hoc* nei Paesi Bassi del 2013, comprendente un volo da Rotterdam a Lagos (Nigeria) organizzato in collaborazione con Frontex.

⁴¹ *Banković e altri c. Belgio e altri* [GC], ric. n. 52207/99, ECHR. 2001-XII.

⁴² Ma vedi la sentenza del giudice Leggatt in *Al-Saadoon e altri c. Segretario di Stato per la Difesa* [2015] EWHC 715 (Admin), che conclude che *Banković* è stata annullata dalla successiva sentenza della Corte in *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*.

cita un «controllo effettivo»⁴³. Una di queste situazioni si verifica laddove lo Stato è una potenza occupante o dove, attraverso le operazioni delle sue forze armate all'estero, ci siano individui che vengono portati dinanzi ad agenti dello Stato e quindi sotto la sua giurisdizione. Pertanto, nel caso di *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, la Corte ha stabilito che due cittadini iracheni detenuti in Iraq in prigioni militari sotto il controllo britannico fossero a tutti gli effetti sotto la giurisdizione del Regno Unito, dal momento che questo esercitava il controllo totale ed esclusivo sulle prigioni e sugli individui in esse detenuti.

Recenti decisioni sembrano aver assunto una visione ancora più ampia di ciò che è «sottopost[o] alla [...] giurisdizione» dello Stato ai fini dell'Articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo⁴⁴, e una recente sentenza dell'Alta corte di giustizia di Inghilterra e Galles spinge il concetto ancora oltre, concludendo che «l'esercizio dei poteri normalmente esercitati dal governo del territorio interessato o l'esercizio del potere e del controllo fisico su quella persona» è sufficiente a stabilire che una persona si trova sotto la giurisdizione dello Stato ai fini dell'Articolo 1 della Convenzione e che ciò include qualsiasi forma di forza fisica coercitiva⁴⁵.

In questa sede non c'è bisogno di approfondire ulteriormente questo tema. La questione che richiede un'ulteriore riflessione è se l'ampia portata della giurisdizione extraterritoriale, che deriva da questo approccio a ciò che è «sottopost[o] alla [...] giurisdizione» dello Stato ai fini dell'Articolo 1 della Convenzione, abbia delle conseguenze nel determinare la gamma di luoghi di detenzione che potrebbero essere «sottopost[i] alla [...] giurisdizione» degli Stati parte della Convenzione europea per la prevenzione della tortura ai sensi dell'Articolo 2, e quindi nell'ambito del mandato di visita del CPT. Sembra chiaro che tutti i luoghi di detenzione formali gestiti dalle forze armate o da altre agenzie ufficiali di Stati membri, seppur situati in paesi terzi, siano a tal proposito «sottopost[i] alla [...] giurisdizione» quando lo Stato coinvolto è una potenza occupante o esercita un controllo effettivo all'interno della struttura interessata. Se sia possibile includere anche casi di detenzione più transitori non è altrettanto chiaro, sebbene

⁴³ *Al-Skeini e altri c. Regno Unito* [GC], ric. n. 55721/07, ECHR 2011. Vedi anche *Jaloud c. Paesi Bassi* [GC], ric. n. 47708/08, ECHR 2014 in cui il ricorrente, un cittadino iracheno, ha intentato una causa contro i Paesi Bassi per il fatale omicidio del figlio. Le truppe olandesi erano in campo sotto il comando di un ufficiale britannico. La Corte ha respinto l'argomentazione del governo olandese secondo cui ciò negava la sua responsabilità. La Grande Camera ha invece rilevato che le truppe olandesi avevano la responsabilità della sicurezza in quella specifica posizione e non erano sotto il controllo di nessun altro Stato. Di conseguenza, questo rientrava nella giurisdizione dei Paesi Bassi.

⁴⁴ Vedi, per esempio, *Hassan c. Regno Unito* [GC], ric. n. 29750/09, ECHR 2014. I tribunali nazionali in Inghilterra e Galles hanno ora accettato l'approccio esposto in *Al-Skeini* come questione di diritto interno: vedi *Smith c. Ministero della Difesa* [2014] AC 52, in cui Lord Hope ha affermato che «la giurisdizione extraterritoriale può esistere ogni qual volta uno stato attraverso i suoi agenti eserciti autorità e controllo su un individuo» (par. 49).

⁴⁵ *Al-Saadoon e altri c. Segretario di Stato per la Difesa* [2015] EWHC 715 (Admin), par. 106.

appaia abbastanza probabile. Sembra anche chiaro che mentre il divieto di tortura e maltrattamenti previsto dall'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dovrebbe essere applicabile in modo assoluto, le garanzie preventive che ci si potrebbe attendere dovrebbero riflettere il grado di controllo che lo Stato in questione è stato in grado di esercitare, nonché il contesto generale del caso⁴⁶. Ciò solleva immediatamente controverse questioni riguardo l'applicabilità degli standard illustrati in questo volume alle situazioni di applicazione extraterritoriale.

Infine, qualunque possa essere la posizione giuridica, la realtà è che le implicazioni pratiche nell'esercizio di un mandato di visita internazionale richiedono un notevole grado di acquiescenza da parte dello Stato di cui si desidera visitare le strutture. Può accadere che l'applicazione teorica della Convenzione europea per la prevenzione della tortura alle situazioni extraterritoriali possa in ultima analisi rimanere esattamente quello che è: teorica. Tuttavia, vale la pena di esplorarne le possibilità dal momento che ora questo potrebbe avere implicazioni per le aspettative degli NPM che lavorano all'interno del quadro dell'OPCAT e che potrebbero trovarsi ad affrontare una diversa gamma di impedimenti pratici nell'esercizio del loro mandato. È quindi degno di nota che l'NPM del Regno Unito, istituito nell'ambito dell'OPCAT, ritenga di dover avere anche la prerogativa di visitare le strutture di detenzione gestite dalle forze britanniche all'estero⁴⁷.

3.2 L'OPCAT E L'SPT

Al fine di comprendere il contesto all'interno del quale opera attualmente il CPT e considerare adeguatamente la relazione tra il CPT e gli organismi che si muovono all'interno del quadro dell'OPCAT (ovvero l'SPT e gli NPM), è necessario esaminare brevemente l'ambito e il lavoro di tali organismi all'interno della regione europea.

Solo gli Stati che hanno aderito alla Convenzione ONU contro la tortura (UNCAT) possono diventare parte dell'OPCAT e al momento della stesura

⁴⁶ Vedi, per esempio, *Medvedyev e altri c. Francia* [GC], ric. n. 3394/03, ECHR 2010 in cui la Grande Camera ha accettato che la Francia non avesse violato l'obbligo ai sensi dell'articolo 5.3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di portare prontamente una persona detenuta dinanzi a un'autorità giudiziaria quando ci sono voluti circa 13 giorni per farlo, considerato che la persona era stata arrestata in mare e nulla indicava che il rientro in Francia avesse richiesto più tempo del necessario. Vedi *Hassan c. Regno Unito* [GC] (2014), ric. n. 29750/09, ECHR 2014, in cui la Grande Camera ha ritenuto che, quando si considera la legittimità della detenzione in una situazione di conflitto armato internazionale, occorre prendere in considerazione il diritto umanitario internazionale nell'interpretazione delle garanzie procedurali di cui all'Articolo 5 della Convenzione, consentendo così la detenzione per motivi diversi da quelli ivi elencati.

⁴⁷ Vedi il secondo rapporto annuale dell'NPM del Regno Unito, HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales (2012, p. 46), in cui si rileva che, tuttavia, il governo del Regno Unito non ritiene che le disposizioni dell'OPCAT si applichino al di fuori del territorio nazionale. L'NPM britannico continua a premere in questa direzione, nonostante la continua resistenza del governo britannico. Vedi il quinto rapporto annuale, HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales (2014, pp. 25-26).