

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza



Tesi di Laurea
in Diritto Penitenziario

**Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o
trattamenti inumani o degradanti: rilievi e prospettive del garante
europeo dei diritti delle persone detenute**

Relatore:
Chiar.mo Prof. Franco Della Casa

Candidato:
Mario Peraldo Gianolino

Anno Accademico 2015/2016

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE..... | 1 |
| CAPITOLO I..... | |
| IL QUADRO NORMATIVO A TUTELA DEL DETENUTO IN EUROPA..... | 1 |
| 1. Le origini del sistema europeo: la tutela internazionale dei diritti umani..... | 1 |
| 2. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la tutela giurisdizionale della Corte Edu..... | 10 |
| 2.1 I diritti garantiti dalla CEDU in materia penitenziaria..... | 13 |
| 2.2 Il diritto alla vita(art.2)..... | 20 |
| 2.3 Il divieto di tortura (art. 3)..... | 22 |
| 3. Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia penitenziaria..... | 32 |
| 3.1 Le Regole Penitenziarie Europee..... | 36 |
| 4. La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti..... | 40 |
| CAPITOLO II..... | |
| IL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA: PRINCIPI E ATTIVITÀ..... | 51 |
| 1. I principi guida dell'attività del Comitato..... | 51 |
| 1.1 Prevenzione..... | 52 |
| 1.2 Cooperazione..... | 57 |
| 1.3 Riservatezza..... | 63 |
| 2. La struttura organizzativa del Comitato..... | 70 |
| 2.1 I membri del CPT..... | 70 |
| 2.2 L'organizzazione interna..... | 75 |
| 2.3 La delegazione ispettiva..... | 79 |

| | |
|---|-----|
| 3. Il <i>modus operandi</i> del Comitato: un sistema di visite..... | 83 |
| 3.1 Le tipologie: visite periodiche, visite <i>ad hoc</i> , visite di controllo..... | 92 |
| 4. I Rapporti scritti del Comitato..... | 98 |
| 4.1 I Rapporti in esito alla visita: uno strumento di dialogo con gli Stati..... | 99 |
| 4.2 Le consultazioni successive alla visita..... | 106 |
| 4.3 Il Rapporto generale annuale..... | 108 |
| 4.4 La dichiarazione pubblica: uno strumento “sanzionatorio”..... | 110 |
| 4.4.1 La dichiarazione pubblica: due casi simili con esiti diversi..... | 113 |
| 5. Il mandato del Comitato nella Convenzione istitutiva..... | 123 |
| 5.1 I luoghi di privazione della libertà personale..... | 123 |
| 5.2 La tortura, le pene e i trattamenti inumani o degradanti nell'attività del Comitato..... | 126 |

CAPITOLO III.....

GLI STANDARD DETENTIVI DEL COMITATO EUROPEO

PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA.....133

| | |
|--|-----|
| 1. Nascita e sviluppo degli Standard..... | 133 |
| 2. L'impatto degli Standard del CPT sul sistema di tutela dei diritti del Consiglio d'Europa..... | 138 |
| 2.1 Gli Standard e le Regole Penitenziarie Europee..... | 138 |
| 2.2 Gli Standard e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo..... | 140 |
| 3. La custodia della polizia..... | 144 |
| 3.1 Le tre garanzie fondamentali..... | 145 |
| 3.2 Le altre tutele procedurali..... | 149 |
| 4. La detenzione in carcere..... | 152 |
| 4.1 La tutela della salute..... | 153 |
| 4.2 Regime carcerario e attività trattamentali..... | 158 |
| 4.3 L'isolamento..... | 161 |
| 4.4 Le condizioni di detenzione..... | 166 |
| 4.4.1 Spazio detentivo minimo e sovraffollamento..... | 168 |
| 5. L'esecuzione delle pene perpetue..... | 175 |
| 6. Particolari categorie di detenuti..... | 181 |

| | |
|--|-----|
| 6.1 I minori privati della libertà personale..... | 181 |
| 6.2 Le donne private della libertà personale..... | 186 |
| 7. Il personale penitenziario..... | 189 |
| 8. Contrasto ai trattamenti vietati..... | 191 |
| 8.1 Documentare e registrare le prove mediche di maltrattamento..... | 192 |
| 8.2 Lotta ai fenomeni di intimidazione e ritorsione..... | 197 |
| 8.3 Lotta all'impunità..... | 198 |
| 9. I meccanismi nazionali di prevenzione..... | 205 |
| | |
| CONCLUSIONI..... | 210 |
| | |
| ALLEGATO – La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti..... | 214 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 224 |

Introduzione

L'esecuzione penale negli Stati d'Europa si incentra, ancora oggi e in modo preponderante, sulla pena detentiva. Tale sanzione costituisce la più diffusa risposta alla commissione dei reati all'interno dei sistemi sanzionatori europei, la maggior parte dei quali rivela ancora una visione tolemaica dell'istituzione carceraria.

Il particolare interesse per lo studio della detenzione penale, pertanto, sorge dalla diffusione del fenomeno nel contesto internazionale e dalla conseguente esigenza di vigilare sull'esercizio del potere pubblico, il quale si esprime nella sua forma più invasiva nell'atto di privare un cittadino della propria libertà personale. A tal fine, il controllo esterno deve focalizzarsi non solo sui requisiti che legittimano la detenzione, ma anche sulle forme e sulle modalità della sua esecuzione.

A tal riguardo, in Europa, si è progressivamente affermata l'idea che la pena carceraria debba circoscrivere, il più possibile, il suo carattere afflittivo alla privazione della libertà personale, lasciando impregiudicati i diritti fondamentali che spettano a ciascun individuo, quand'anche sia detenuto. Le condizioni della detenzione e i regimi penitenziari, pertanto, non possono aggravare arbitrariamente la sofferenza inerente alla detenzione e dev'essere garantito ai detenuti l'esercizio dei diritti non incompatibili con lo *status detentionis*.

La tutela dei diritti fondamentali in chiave universale e, quindi, anche nei confronti delle persone detenute, è strettamente collegata all'idea di *dignità*, quale elemento coesistente ad ogni essere umano. La nozione di dignità accolta dalla "cultura dei diritti" non ha niente a che vedere con i concetti di decoro o con giudizi di meritevolezza (teorie della prestazione), sulla base dei quali la dignità può essere persa o guadagnata. La dignità che viene a posta a fondamento dell'universalità dei diritti umani è, invece, quella intesa come qualità insopprimibile, irrinunciabile e inalienabile di ogni essere umano e che impone a ciascun altro individuo di rispettarne l'integrità morale e fisica (teorie della dotazione). È, questa, l'idea imperativa kantiana secondo la quale ciascun uomo deve essere sempre riguardato anche come fine in sé e mai soltanto come mezzo per il conseguimento di fini altrui (o propri). La dignità intesa come umanità, pertanto, non si perde insieme alla libertà personale, cosicché anche "nel peggiore degli assassini, una cosa almeno dev'essere rispettata quando si punisce: la sua *umanità*" (FOUCAULT).

Che la pena non debba essere inumana o degradante, quindi, lo si è capito fino in fondo con l'affermazione del *principio morale* del rispetto della persona umana, in quanto gli argomenti utilitaristici non sono in grado di suffragare in modo incondizionato neanche l'opzione contro la pena capitale, essendo sempre possibile contrastarli con altri argomenti utilitari, di tipo opposto e simmetrico (FERRAJOLI).

L'essenza, il cuore dei diritti umani è, appunto, il concetto di dignità della persona. Rispettare tali diritti significa tutelare la dignità di ogni essere umano. Ne consegue che, perché uno Stato possa dirsi realmente garante della dignità, è necessario che esso predisponga le opportune difese e, ancor prima, riconosca il bene da tutelare in *tutti* i suoi cittadini, nessuno escluso. Il concetto di dignità, così inteso, viene, infatti, inevitabilmente compromesso ogniqualvolta sia tollerata o avallata la sua violazione nei confronti di anche un solo individuo.

Sulla scia dell'affermazione dell'intangibilità della dignità dell'uomo si colloca l'azione internazionale contro la *tortura*, che si è dispiegata a livello universale ed europeo nella seconda metà del XX secolo. La tortura costituisce l'archetipo della violazione della dignità umana perpetrata nei confronti delle persone soggette all'autorità pubblica. Essa non si limita ad una violenza fisica o psicologica, ma consiste nel degradamento, nell'umiliazione e nell'annientamento della persona.

La tortura ha attraversato ruoli e significati diversi nella storia dell'umanità. Ad essa si è fatto ricorso come *strumento* (legittimo) *di prova*, come *sanzione legale*, o come mezzo di persecuzione religiosa nei processi dell'Inquisizione. In epoca moderna la tortura, seppur severamente bandita ovunque, è tornata con finalità parzialmente diverse. Ad esempio, al di fuori di qualsiasi attività giudiziaria, è stata utilizzata da servizi di sicurezza, dalle forze di polizia e dagli apparati militari, o per reprimere il dissenso politico e ideologico.

Partendo dal presupposto che nemmeno i sistemi democratici ben consolidati sono immuni da ricadute nelle barbarie, la lotta internazionale contro la tortura, intesa come *vulnus* alla dignità della persona, ha avuto inizio con la formalizzazione del suo divieto assoluto. Accanto al divieto esplicito, inoltre, la comunità europea ha bandito ogni sanzione penale o trattamento che, per il carattere inumano o degradante, attenta al principio di dignità umana.

Il tema, chiaramente, acquisisce speciale rilievo in relazione ai luoghi di detenzione. Ogni luogo in cui lo Stato mantiene i cittadini in stato di privazione della libertà personale non può e non deve sfuggire alle medesime leggi che l'ordinamento impone

per la generalità dei consociati. L'argomento è sorretto non solo dai principi di rispetto della persona, ma dalla stessa necessità di coerenza dello Stato di Diritto. Uno Stato che tortura, maltratta o degrada l'essere umano ad oggetto, quale legittimità può conservare nell'esercizio del suo potere pubblico? È, quindi, interesse stesso dello Stato, quale istituzione votata alla propria conservazione, far sì che le sue leggi siano rispettate *in primis* da coloro che lo rappresentano.

Dopo che la lotta per il rispetto della dignità umana, anche presso i luoghi di reclusione, è divenuta obiettivo *dichiarato* di tutti gli Stati del Consiglio d'Europa, si è avvertita l'esigenza di dotare il sistema europeo di strumenti più efficaci a supporto dell'osservanza delle convenzioni internazionali. La tutela dei diritti fondamentali, difatti, per dirsi realmente effettiva richiede una concretizzazione dei principi dichiarati, attraverso la positivizzazione di norme che vi diano attuazione e la predisposizione di apposite garanzie volte a prevenirne o a reprimerne ogni sorta di violazione.

L'attività del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, istituito sul finire degli anni '80, si inserisce in tale solco, con la finalità di aumentare l'effettività del divieto assoluto di tortura e dei trattamenti vietati. Esso, oltre a svolgere un ruolo di prevenzione e di monitoraggio presso i luoghi di detenzione, esprime proprie raccomandazioni a favore degli Stati europei e promuove la cultura dei diritti nei luoghi di reclusione.

Lo studio del CPT sarà condotto, nella presente trattazione, alla luce della più recente funzione che quest'organismo ha assunto nel panorama europeo. A discapito, infatti, di quella che è la sua formale denominazione (figlia della Convenzione istitutiva), si deve tenere presente che il Comitato ha assunto nel tempo, e continua ad assolvere, una funzione di prevenzione e di ispezione di più ampia portata. L'azione dell'organismo europeo, per giunta, non si esaurisce nella lotta agli episodi di tortura e di trattamenti inumani *stricto sensu* intesi, ma si dispiega come un'azione approntata alla tutela complessiva delle persone sottoposte a detenzione carceraria o, meglio ancora, del trattamento delle persone che per qualunque ragione siano ristrette nella libertà fisica da parte di un'autorità pubblica.

Il campo di azione della presente dissertazione, tuttavia, non potendo coprire un così vasto oggetto d'indagine, si concentrerà sui principi e sulle regole che l'organismo europeo ha stabilito riguardo a quelle particolari forme di privazione della libertà personale che sono la *custodia della polizia* e la *detenzione carceraria*.

Come si avrà modo di vedere, gli orientamenti del Comitato europeo – formalizzati

all'interno dei cc.dd. *Standard* – si ispirano ad un processo di umanizzazione della pena, di limitazione del ricorso alla detenzione carceraria e all'eliminazione, in concreto, di quegli aspetti dell'esecuzione intramuraria che ne aumentano ingiustificatamente il livello di afflittività.

Con il presente elaborato ci si è proposti, almeno in parte, di analizzare come i principi di dignità e di rispetto dell'umanità delle persone detenute siano stati declinati, in pratica, da parte del Garante europeo dei diritti dei detenuti. Dopo una breve rassegna sui principali strumenti di protezione dei diritti delle persone detenute in Europa, ci si concentrerà, successivamente, sul peculiare funzionamento del Comitato europeo, approfondendone lo sviluppo delle modalità operative e soffermandosi, da ultimo, sulle linee-guida che esso ha sviluppato in tema di detenzione carceraria.

Infine, può osservarsi, sin da ora, che lo studio degli *standard* del Comitato non offre spunti o visioni avveniristiche in tema di politiche sanzionatorie europee, ma propone invece di guardare alle istituzioni carcerarie per come si presentano *ora*, per intraprendere i necessari programmi di cambiamento. Tale approccio è figlio dell'attività palmo a palmo con la quale il CPT assolve il suo mandato e che presuppone una costante attività di monitoraggio.

Se la prospettiva di lungo termine, confermata almeno *in nuce* dalle politiche europee di riduzione del ricorso alle misure detentive, sembra essere il superamento o quantomeno la residualità dell'incarcerazione, le condizioni di detenzione osservate dagli ispettori sovranazionali e le criticità che pervadono le carceri d'Europa richiedono, nel breve periodo, il ripristino della legalità mediante la garanzia *in concreto* dei diritti delle persone detenute.

L'audacia del compito affidato al Comitato di “*creare un sistema di monitoraggio e di prevenzione dei luoghi di tortura al fine di prevenire i trattamenti vietati*”, è stata ricambiata dalla zelante opera di osservazione *in loco* messa in pratica dagli ispettori. Cionondimeno, i fatti di tortura e i maltrattamenti nei luoghi di reclusione d'Europa continuano a verificarsi e il rischio della loro riemersione nei luoghi nei quali non sono praticati è sempre in agguato.

È esattamente questo, infatti, il rischio avvertito in maniera costante dalla civiltà contemporanea, la quale, eppure, poggia su principi di diritto ben solidi (almeno sulla carta) e ispirati al concetto più alto di umanità: il rischio di una deriva e di una sospensione dei diritti, in particolare nelle situazioni sociali di emergenza (o avvertite come tali).

Il contrasto alla tortura in Europa, oggi, ammesso che il ricorso a tale pratica non è legittimato da nessun ordinamento nazionale, non può prescindere dal controllo circa il *concreto* ed *effettivo* rispetto delle tutele e delle garanzie delle persone recluse.

Il Comitato europeo, come si avrà modo di approfondire, mediante la sua prerogativa di accesso ai luoghi di detenzione ed il ventaglio di competenze sviluppate sui temi della reclusione, costituisce ad oggi l'organismo europeo impegnato precisamente in questa direzione: promuovere l'*effettività* di quei diritti e di quelle garanzie delle persone detenute che sono affermati nelle dichiarazioni e nelle convenzioni internazionali sui diritti umani e che, altrimenti, rischiano inesorabilmente di degradare a mere raccolte di nobili propositi.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO A TUTELA DEL DETENUTO IN EUROPA

1. Le origini del sistema europeo: la tutela internazionale dei diritti umani – 2. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la tutela giurisdizionale della Corte Edu 2.1 I diritti garantiti dalla CEDU in materia penitenziaria 2.2 Il diritto alla vita (art. 2) 2.3 Il divieto di tortura (art. 3) – 3. Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia penitenziaria 3.1 Le Regole Penitenziarie Europee – 4. La Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

1. Le origini del sistema europeo: la tutela internazionale dei diritti umani

Il sistema di tutela del detenuto vigente oggi in Europa è un apparato organico costituito da un insieme di atti normativi e organi sovranazionali che si sono progressivamente sviluppati nel corso della seconda metà del XX secolo. Tale complesso di garanzie delle persone private della libertà personale affonda le sue radici nelle esperienze internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, sorte negli anni immediatamente successivi al termine del secondo conflitto mondiale.

Il movimento internazionale dei diritti dell'uomo,¹ infatti, prende avvio subito dopo la fine della seconda guerra mondiale, traendo linfa da una rinnovata spinta verso il definitivo riconoscimento delle libertà e dei diritti universali; spinta sorta dall'esigenza indifferibile di mutare radicalmente prospettiva rispetto agli orrori della guerra e dei regimi totalitari, costruendo solide basi democratiche per i nuovi ordinamenti giuridici nazionali e internazionali.

Il processo di internazionalizzazione dei diritti dell'uomo si realizza attraverso la costruzione di un corpo di norme sovranazionali (dichiarazioni, trattati, convenzioni) del tutto originale, e grazie all'istituzione di organi internazionali e regionali, i quali si prefiggono come obiettivo primario quello di promuovere il riconoscimento e garantire

¹ Per un quadro esauriente sull'origine e sullo sviluppo dei diritti umani in ambito internazionale e regionale Cfr. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, 3^a edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013; A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005. Con riguardo specifico al *fondamento* dei diritti umani si veda, su tutti, N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

l'effettivo rispetto dei diritti e delle libertà spettanti ad ogni essere umano, in quanto tale.

La tutela dei soggetti privati della libertà personale, nonché il riconoscimento e la tutela dei loro diritti, pur se attraverso un percorso non sempre lineare, e pur con tempi di realizzazione più lunghi, ha assunto nel corso degli ultimi cinquant'anni un'autonomia sempre maggiore, giungendo infine a ricoprire una posizione centrale all'interno del quadro sovranazionale di protezione dei diritti.

La tutela del detenuto e l'attenzione al rispetto delle garanzie nel corso dell'esecuzione della pena sono state rese possibili grazie al processo di positivizzazione dei diritti fondamentali. Pertanto, prima di analizzare compiutamente il quadro normativo europeo, è opportuno accennare a quelle esperienze internazionali che hanno ricoperto in questo ambito un importante ruolo precursore.

A livello di atti internazionali, infatti, a partire dagli anni '40, diverse sono state le dichiarazioni e le Convenzioni che si sono occupate, trattandone ora in via incidentale, ora come oggetto principale, della tutela delle persone ristrette, ispirando le successive iniziative locali.

La tutela delle garanzie dei soggetti detenuti comincia ad affermarsi all'interno di testi sovranazionali di portata generale, primo tra tutti la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 10 Dicembre 1948.² Tale risoluzione, adottata sotto forma di dichiarazione di principi, e dunque giuridicamente non vincolante, ha da subito goduto di un'indiscussa autorità morale, riconosciuta dalla maggior parte degli Stati; autorità che ha fatto della Dichiarazione un documento centrale in tema di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali.

La raccomandazione ONU del '48, che riecheggia le parole della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, rappresenta a tutti gli effetti la pietra miliare nel processo di internazionalizzazione dei diritti.³

2 La Dichiarazione Universale colma le lacune dello Statuto O.N.U. in materia di diritti. La Carta O.N.U. è stata adottata a San Francisco nel 1945 a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale, nella quale si raccolse l'adesione di 51 membri originari all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Essa costituisce l'atto fondativo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Per un'analisi dei lavori preparatori e del contesto storico-politico della Dichiarazione Cfr. J. MORSINK, *The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting and Intent*, Bert. B. Lockwood, Jr., Series Editor, Philadelphia, 1999.

3 “Cataloghi dei diritti fondamentali si ritrovano già in documenti nazionali precedenti, a partire dalla Dichiarazione d'Indipendenza americana del 1776 e dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della rivoluzione francese del 1789, e riferimenti ad essi sono già contenuti anche in documenti e in trattati internazionali precedenti, ma non vi è dubbio che la Dichiarazione Universale rappresenta il primo atto internazionale di carattere generale, specificamente dedicato all'affermazione dei diritti primari della persona umana” in AA. VV., *I diritti umani a 40 anni dalla dichiarazione universale*, CEDAM, Padova, 1989, p. 31.

Come si evince dal Preambolo al testo, nonché dall'art. 1,⁴ il *nuovo* valore inalienabile e il presupposto ineludibile di tutti i diritti e delle libertà in esso proclamati, viene consacrato nel rispetto della *dignità umana*; il riconoscimento della dignità umana, nonché dei diritti dell'uomo, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo.⁵

Per quanto riguarda le norme della Dichiarazione in tema di esecuzione delle pene, di libertà personale e di tutela dei soggetti reclusi, si possono richiamare tre disposizioni di carattere tanto generale quanto fondamentale.

In primo luogo l'art. 5, nel quale si afferma che “nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti”. Tale formulazione è stata diffusamente recepita in altri testi sovranazionali successivi, divenendo di fatto una delle disposizioni-cardine nella protezione delle persone recluse.⁶

In secondo, l'art. 9 il quale, a sua volta, esprime il principio di inviolabilità della libertà personale (*habeas corpus*) e sottintende il principio di legalità per i provvedimenti limitativi della libertà personale: “nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto e esiliato”. Anche tale garanzia, che si pone in una fase propedeutica alla vicenda strettamente detentiva, costituisce un principio di civiltà, oltreché propriamente giuridico, alla base di ogni restrizione della libertà personale.

Infine, l'art. 8 che contiene in embrione l'enunciazione del diritto alla tutela giurisdizionale di fronte alla violazione dei diritti fondamentali: “ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge”; tutela che naturalmente spetta, in quanto individuo detentore di diritti fondamentali, anche al detenuto.

All'interno della cornice degli atti internazionali di portata generale, si possono ritrovare disposizioni afferenti la materia dell'esecuzione carceraria anche in un altro documento dell'ONU: il “Il Patto internazionale sui diritti civili e politici” del 1966.⁷ Il

4 Art. 1: “Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”.

5 V. Preambolo alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo.

6 Anche se con formulazioni parzialmente diverse, si confrontino: art. 3 CEDU; art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; art. 1 Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti; art. 5 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo; art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

7 Il Patto, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, è entrato in vigore il 23 Marzo 1976. Il Patto sui diritti civili e politici, a differenza della Dichiarazione Universale, è un trattato vincolante, che pone una serie di obblighi formali per gli Stati contraenti. La sua adozione è stata affiancata dal Trattato sui diritti economici, sociali e culturali. A. CASSESE, *Op. cit.*, pp. 42-43.

Patto riveste un'importanza speciale per quanto riguarda la materia penitenziaria: da una parte ribadisce il divieto di tortura e di punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (art. 7); dall'altra stabilisce alcuni *standard* generali per il trattamento dei detenuti.⁸

L'art. 10, per l'appunto, al 1° comma dispone che “qualsiasi individuo privato della propria libertà dev'essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana”. In base al comma 3° dello stesso articolo, inoltre, “il regime penitenziario deve comportare un trattamento dei detenuti che abbia per fine essenziale il loro ravvedimento e la loro riabilitazione sociale”.

Quest'ultima previsione ha grande rilievo poiché costituisce l'unica disposizione presente in un trattato internazionale che imponga agli Stati di promuovere politiche di riabilitazione nelle carceri.⁹

Accanto agli atti sovranazionali finora richiamati, dedicati all'intero campo dei diritti umani, vedono progressivamente la luce una serie di documenti che più specificamente hanno ad oggetto il settore penitenziario. Promotrice di questo impulso progressista, che si caratterizza per il suo spirito liberale e garantista, è, ancora una volta, l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Si deve all'iniziativa della Commissione Internazionale Penale e Penitenziaria il merito di aver studiato e proposto per prima a livello internazionale un corpo di norme per il trattamento dei detenuti.

Nel corso del Congresso internazionale sulla prevenzione del delitto ed il trattamento dei delinquenti, tenutosi a Ginevra nel 1955, si addivenne all'approvazione di un nuovo corpo di norme a cui fu dato il nome di “Regole minime *standard* per il Trattamento dei detenuti”.

Adottate dal Consiglio economico e sociale nel 1957, ed estese dal Consiglio con Risoluzione del 1977, le Regole minime rappresentano l'attuazione pratica dell'art. 10 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, secondo cui tutte le persone private della loro libertà devono essere trattate con umanità e con il rispetto della dignità inerente a tutte le persone umane. Un trattamento che, si afferma, dovrebbe essere diversificato per i condannati e per gli imputati.¹⁰

Le Regole minime ONU non sono dotate di forza cogente, dal momento che vengono

8 DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Principles of european prison law and policy – Penology and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 7.

9 DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Op. cit.*, pp. 7-8.

10 C. DEFILIPPI, D. BOSI, *Il Sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè Editore, Varese, 2001, p. 2.

dettate semplicemente da una Risoluzione; rappresentano, però, l'importante enunciazione di principi che fissano un *minimum* per quanto concerne i comportamenti accettabili e ammissibili in materia di trattamento penitenziario. Con esse si configura il primo atto sovranazionale che regola compiutamente le varie fasi della vicenda detentiva. Infatti, pur non disciplinando dettagliatamente ogni aspetto del trattamento penitenziario, obiettivo difficilmente realizzabile in considerazione delle profonde diversità di condizioni economiche, sociali, culturali dei Paesi del mondo, le Regole costituiscono le “condizioni minime ammesse dalle Nazioni Unite” nell'esercizio di una buona organizzazione penitenziaria e di una buona pratica di trattamento dei detenuti.

Le Regole minime ONU, pertanto, possono essere fatte rientrare a pieno titolo all'interno di quegli strumenti normativi di *soft law* che, quanto mai in ambito di politiche penali sovranazionali, hanno avuto nel corso del tempo un'importante influenza sui sistemi interni degli Stati. Una politica di “linee guida”, di principi ispiratori, che è stata ampiamente seguita anche a livello europeo e che ha permesso un progressivo allineamento dei livelli di tutela delle persone recluse.

Il testo delle Regole minime ONU ha subito, di recente, un processo di profonda riforma, reso necessario dalla sopraggiunta obsolescenza di diverse disposizioni considerate non più al passo con i recenti sviluppi in tema di diritti umani. Il testo rivisitato, in attesa di approvazione definitiva dell'Assemblea Generale ONU, è stato adottato dalla Commissione per il Crimine nel maggio 2015;¹¹ esso conferma sostanzialmente le linee tracciate nel 1955, e in ugual misura enfatizza il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, e il principio di più generale valenza, secondo il quale i detenuti devono essere difesi da quelle pratiche, e trattati con il rispetto afferente alla loro dignità di esseri umani.

Accanto a un interesse crescente verso la statuizione di principi e di linee guida da rispettarsi, da parte degli Stati, nel disciplinare il trattamento delle persone detenute, la materia dell'esecuzione penale è stata altresì influenzata da quel movimento internazionale che a partire dagli anni '70 ha cominciato a occuparsi del drammatico fenomeno della tortura. Questo movimento, la cui nascita si deve in misura significativa all'attivismo delle numerose Organizzazioni non Governative impegnate nella difesa dei diritti umani, ha portato alla conclusione di dichiarazioni e, successivamente, di accordi

11 Il testo riformato è stato ribattezzato con il nome di “Mandela Rules”, in onore all'eredità lasciata dall'ultimo Presidente del Sudafrica, il quale trascorse 27 anni della sua vita in prigione per la lotta che intraprese per la promozione dei diritti umani universali, dell'uguaglianza, della democrazia e della cultura pacifista. Cfr. *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners*, in www.penalreform.org.

vincolanti, tesi a condannare definitivamente ogni forma di tortura (e di trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti) nelle pratiche in uso degli Stati contraenti.¹² La realizzazione delle garanzie poste a tutela della vita, della salute, della dignità delle persone *in vinculis* è passata, infatti, anche attraverso l'affermazione di portata cardinale del divieto di tortura e di maltrattamenti nei loro confronti.

A tal riguardo, una tappa fondamentale è stata conseguita in sede ONU con l'adozione della “Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti” del 1984.¹³ La Convenzione, che prevede la contestuale istituzione di un Comitato contro la tortura quale strumento di garanzia, rappresenta il primo atto internazionale vincolante appositamente dedicato alla repressione degli atti di tortura.

Uno dei grandi meriti di questo documento normativo è, senza dubbio, quello di aver formulato una dettagliata definizione della tortura: una definizione giuridicamente vincolante, che acquista un'importanza ancora maggiore in ragione del fatto che costituisce l'unica universalmente accettata.¹⁴

In breve, si possono evidenziare i caratteri salienti della condotta costituente tortura, per come intesa nell'atto internazionale. La tortura si sostanzia in: un qualsiasi atto con il quale si infliggano ad una persona dolore o sofferenze acute, sia fisiche che psichiche;

12 “Il rigetto e l'assoluta proibizione della tortura trovano il loro più coerente e costante fondamento giuridico nelle norme del diritto internazionale, invero in maniera così permanente, intensa ed estesa che la dottrina dominante giunge a sostenere che il divieto assoluto assurga al rango di *ius cogens* ed entri a far parte del diritto internazionale consuetudinario, rendendosi dunque vincolante a prescindere dalla volontà espressa dei singoli Stati, ben oltre la vigenza dei trattati e delle convenzioni in cui quel divieto è stato positivizzato” in A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ (a cura di), *Tortura di Stato – Le ferite della democrazia*, Carocci, Roma, 2004, p. 87. Sul tema Cfr. A. CASSESE, *Op. cit.*, p. 179; E. DE WET, *The Prohibition of Torture as an International Norm of Jus Cogens and Its Implications for National and Customary Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 15, 2004, pp. 97 ss.

13 Adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione n. 39/46 del 10 Dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 Giugno 1987. La Convenzione è un atto normativo vincolante gli Stati contraenti. Essa ha come premessa la “Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti” del 1975, che costituisce il primo atto in assoluto dedicato esclusivamente alla tortura. Come succede spesso in ambiti di tutela settoriale, quindi, l'adozione dello strumento ad hoc definitivo e vincolante è stata preceduta dalla fissazione delle linee fondamentali attraverso un'apposita dichiarazione non obbligatoria. Per uno studio della Convenzione ONU contro la tortura v. A. BOULESBAA, *The U.N. Convention of Torture and the Prospects for Enforcement*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1999.

14 Art. 1, comma 1: “Ai fini della presente Convenzione, il termine «tortura» designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate”.

un atto che sia segnatamente finalizzato a ottenere informazioni, confessioni, o a punire la vittima per un suo comportamento, o a intimidire la stessa, o che sia sorretto da qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione; un atto compiuto da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o compiuto sotto sua istigazione o con il suo consenso espresso o tacito.¹⁵

È necessario evidenziare che i tre requisiti - la sofferenza inflitta, la condotta finalizzata ad uno scopo tipico, e la qualifica pubblica dell'agente - sono da considerarsi tutti necessari per l'integrazione della fattispecie. La condotta della tortura è, pertanto, astrattamente raffigurata quale la condotta propria del pubblico ufficiale che infligge deliberatamente una sofferenza, finalizzata al perseguimento di scopi tipizzati dalla norma. Si è di fronte, quindi, ad una condotta tipicamente e in ultima istanza ascrivibile allo Stato, in quanto perpetrata da soggetti che ricoprono funzioni pubbliche. Rimangono escluse, invece, dalla fattispecie così intesa tutte quelle condotte di violenza commesse da privati cittadini che nel senso comune potrebbero essere fatte rientrare nel concetto di tortura.¹⁶

Il divieto di tortura, come statuito categoricamente dal 2° comma dell'art. 2,¹⁷ ha natura di divieto assoluto, non potendo alcuna circostanza eccezionale giustificare il legittimo impiego. L'assolutezza del divieto riveste un'importanza cruciale, considerato che, storicamente, gli atti di tortura hanno visto la loro proliferazione nei periodi di instabilità politica e sociale, quali le guerre o le lotte interne agli oppositori politici o al terrorismo.¹⁸

In linea con una tradizione che risale alla Dichiarazione Universale del 1948, la Convenzione non si limita a vietare la tortura, ma proscrive anche azioni inumane che

15 Sulla nozione di “tortura” nella Convenzione ONU v. CARMELO DANISI, *Divieto e definizione di tortura nella normativa internazionale dei diritti dell'uomo*, in *www.diritto.it*, 29 ottobre 2009, pp. 1-14.

16 Per la tortura come reato di Stato Cfr. A. CASSESE, *Op. cit.*, capitolo X “Gli Stati aguzzini – la tortura”, pp. 171-194; A. GIANELLI, M. P. PATERNÒ (a cura di), *Op. cit.*

17 Art. 2, comma 2: “Nessuna circostanza eccezionale, qualunque essa sia, si tratti di stato di guerra o di minaccia di guerra, d’instabilità politica interna o di qualsiasi altro stato eccezionale, può essere invocata in giustificazione della tortura”.

18 Si pensi, rimanendo in Europa, ai gravi maltrattamenti e alle brutalità denunciate da cittadini nord-irlandesi arrestati e detenuti a partire dagli anni '70 nei centri di interrogatorio in Irlanda del Nord in base allo Special Powers Act e, in seguito alla sua abrogazione, alla legislazione d'emergenza. Tali denunce hanno portato alla condanna del Regno Unito da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 3 CEDU. Gli atti in questione, secondo un orientamento superato nella giurisprudenza successiva, sono stati qualificati dalla Corte come trattamenti inumani e degradanti, non avendo il Giudice ritenuto integrata la soglia minima della tortura. Cfr. C.edu, *Irlanda c. Regno Unito, 18-1-1978*, in M. DE SALVIA, V. ZAGREBELSKY, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali – La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, volume I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 239-267.

assumono forme meno macroscopiche: “i trattamenti crudeli, disumani o degradanti”.¹⁹ Ed è grazie alla predisposizione di una formula di tutela così ampia che la difesa delle persone recluse ha visto estendere in modo considerevole il suo raggio di azione, anche in ambiti relativi al trattamento dei detenuti che non sono ascrivibili (neppure in senso lato) alla semplice nozione di tortura.

La Convenzione ONU del 1984, sotto un diverso profilo, impone una serie di obblighi non solo negativi, ma anche positivi a carico degli Stati contraenti al fine di ottemperare ai principi da essa espressi. Si possono citare, tra i più significativi: l'obbligo per gli Stati di adottare provvedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari per impedire atti di tortura (art. 2, comma 1); l'obbligo in base al quale qualsiasi atto di tortura deve costituire reato, secondo le norme di diritto penale interne (art. 4, comma 1); l'obbligo a carico degli Stati di esercitare una sorveglianza sistematica sulle norme e sulle pratiche di interrogatorio, e sulle disposizioni concernenti la custodia e il trattamento delle persone private della libertà personale (art. 11); e, infine, ma non per importanza, il diritto per la vittima di tortura di sporgere denuncia di fronte ad un'autorità imparziale (art. 13), e quello di ottenere una riparazione o un risarcimento equo ed adeguato (art. 14).

Come già accennato, la parte seconda della Convenzione ONU contro la tortura ha istituito quale organo di garanzia un Comitato apposito, incaricato del compito precipuo di rendere effettive le statuizioni contenute nella Convenzione, attraverso un controllo esercitato sulla base dell'invio di rapporti statali periodici da parte degli Stati.

Il Comitato ONU ha iniziato la sua attività nel 1987 e ogni anno pubblica un rapporto annuale sulle sue iniziative. Le inchieste condotte sono confidenziali e sono trasmesse direttamente allo Stato visitato. Uno Stato che ratifichi la Convenzione si sottopone al controllo esercitato dal Comitato, ed è tenuto a rendere conto dello stato di attuazione delle norme convenzionali attraverso la comunicazione ogni quattro anni dei provvedimenti presi in materia.

Sebbene il Comitato ONU rappresenti un utile strumento per dare effettività alla Convenzione, è possibile ravvisare una certa debolezza nell'operatività di questo organo di garanzia; infatti la Convenzione aveva conferito al Comitato un potere più penetrante: quello, cioè, di esaminare le “comunicazioni” di Stati e individui concernenti asserite

19 Art. 16, comma 1: “Ogni Stato Parte si impegna a proibire in ogni territorio sotto la sua giurisdizione altri atti costitutivi di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che non siano atti di tortura quale definita all'articolo 1, qualora siano compiuti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisce a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito [...]”.

violazioni della Convenzione ed emettere conseguenti “sentenze” senza valore giuridicamente vincolante ma dotate di grande autorità morale. Questo potere è stato, però, reso opzionale, nel senso che è esercitabile solo nei confronti di quegli Stati contraenti che dichiarano espressamente di accettare i controlli stessi.²⁰

Le funzioni e le prerogative del Comitato ONU contro la tortura, pertanto, non sono paragonabili, specialmente dal punto di vista della loro incisività e ampiezza, a quelle di cui dispone il Comitato Europeo omonimo (*infra* capitolo II).

Di recente un deciso passo in avanti, nel segno dell'effettività del Comitato, è stato fatto con la conclusione di un “Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani crudeli, inumani o degradanti” (OPCAT).²¹ Si tratta di un nuovo trattato internazionale contro la tortura, che ha istituito un “doppio pilastro” per la prevenzione: a livello internazionale viene costituito un nuovo organismo, il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura; a livello nazionale gli Stati hanno l'obbligo di creare o designare appositi organismi indipendenti,²² i cc.dd. Meccanismi Nazionali di Prevenzione. Sia il Sottocomitato, sia gli organismi interni hanno il mandato di condurre visite regolari nei luoghi di detenzione e di formulare raccomandazioni e osservazioni ai Governi e alle autorità competenti per migliorare la condizione delle persone private della libertà personale.

Il *focus* sulla prevenzione rappresenta senz'altro uno sviluppo innovativo nel sistema delle Nazioni Unite se paragonato al tradizionale *modus operandi* degli altri organismi delle NU che, in prevalenza, si attivano soltanto a seguito di denunce circa presunte violazioni dei diritti umani. Le modalità operative del Comitato, e degli organi di ausilio istituiti con il Protocollo opzionale, sono state quindi riformate in chiave più simile al

20 A. CASSESE, *Op.cit.*, p. 180.

21 Protocollo adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 57/199 del 9 Gennaio 2003, entrato in vigore il 22 Giugno 2006. La bozza originaria di tale protocollo è frutto di una proposta del Costa Rica risalente al 1980, per il testo della bozza v. U.N. Doc. E/CN.4/1409 (1980).

22 Il Protocollo opzionale stabilisce i criteri di indipendenza e di professionalità dei Meccanismi nazionali di prevenzione nonché i poteri di cui devono essere investiti necessariamente per condurre le visite nei luoghi di detenzione. È lasciata ai singoli Stati la scelta in relazione alla struttura organizzativa. Di conseguenza, la maggior parte degli Stati ha deciso di affidare il mandato ad organi già esistenti, prevalentemente difensori civici nazionali. È il caso dell'Italia, la quale ha ratificato il protocollo con la l. 9 Novembre 2012, n. 195, e con una nota del 28 Aprile 2014 ha comunicato che il mandato in questione sarà assolto dal sistema dei garanti locali, coordinati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. A. COFELICE, *Il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) ed i Meccanismi di prevenzione nazionali (NPM)*, www.unipd-centrodirittiumani.it. Sul punto v. F. PERSANO, *L'adesione dell'Italia al Protocollo opzionale del 18 Dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2/2013.

sistema già operante a livello europeo, fondato su controlli preventivi del rispetto delle normative vigenti in materia di trattamento dei detenuti.

2. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela giurisdizionale della Corte Edu

Lo sviluppo delle politiche penitenziarie in Europa ha beneficiato dell'enfasi internazionale sui diritti umani nel periodo post bellico e del diffuso incremento nel quadro normativo internazionale delle questioni relative alla detenzione. Se, a livello internazionale, un ruolo centrale è stato ricoperto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, un ruolo di primissimo piano in ambito continentale si deve riconoscere al Consiglio d'Europa.²³

Il testo cardine in materia di tutela regionale dei diritti dell'uomo è la “Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali” (CEDU), elaborata e adottata a Roma nel 1950, ed entrata in vigore nel 1953. A differenza della Dichiarazione Universale messa a punto in sede ONU e di poco precedente, la CEDU è un trattato giuridicamente vincolante; ne consegue che gli Stati contraenti sono obbligati al rispetto delle disposizioni in esso contenute. A presidio del contenuto cogente e dell'ottemperanza delle norme convenzionali, la Convenzione ha istituito una Corte²⁴ apposita, con autorità di sindacato giurisdizionale nei confronti degli Stati-parte.²⁵ Il ruolo di organo giudiziario svolto dalla Corte ha costituito

23 Il Consiglio d'Europa, istituito il 5 maggio 1949, è un Organizzazione regionale il cui scopo principale è quello di “attuare un'unione più stretta tra i suoi membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale” (art. 1 Statuto Consiglio d'Europa). Valori fondamentali della sua azione sono tre: il rispetto dei diritti umani, la preminenza del diritto e i principi di democrazia. Cfr A. CASSESE, *Op. cit.*, p. 111. Per un quadro esauriente v. G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.

24 La Corte, istituita nel 1959, ha sede a Strasburgo. Essa opera sulla base di ricorsi individuali o interstatuali, ovvero in funzione consultiva. Le sue decisioni sono direttamente vincolanti solo per gli Stati-parte e sulla corretta esecuzione vigila il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per un'analisi del suo funzionamento v. G. RAIMONDI, *Op. cit.*, pp. 87-123.

25 Il testo originario della Convenzione conteneva due disposizioni a carattere facoltativo, riguardanti il “ricorso individuale” (*ex art. 25*) e la competenza obbligatoria della Corte (*ex art. 46*), richiedendo un'esplicita dichiarazione da parte di ciascuno Stato. L'Italia ha accettato il ricorso individuale e la giurisdizione della Corte, con colpevole ritardo, solo nel 1973. A decorrere dal 1989 tutte le Parti della Convenzione hanno accettato ambedue le clausole facoltative concernenti la giurisdizione della Corte. Cfr C. ZANGHÌ, *Op. cit.*, p. 188 ss. In tema di ricorso individuale, diffusamente, v. G. GREGORI, *Il ricorso individuale alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 1209.

un'innovazione del tutto peculiare nel panorama europeo, garantendo una reale effettività all'applicazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti. A sua volta, la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo ha contribuito ad un continuo sviluppo delle norme convenzionali, attraverso un approccio interpretativo di tipo evolutivo.²⁶

Sebbene la CEDU sia un atto, in tema di diritti umani e di libertà della persona, a contenuto generale, numerose sono le disposizioni che al suo interno concernono l'ambito della restrizione della libertà personale e lo *status* del detenuto, o che indirettamente ne condizionano la disciplina. Questo spiega l'assidua frequenza con la quale la Corte di Strasburgo è stata chiamata a pronunciarsi su ricorsi aventi ad oggetto la materia penitenziaria o proposti da cittadini detenuti o ex-detenuti. Si può affermare, pacificamente, che il giudice europeo nel corso del suo operato ha svolto un importante ruolo di “difensore di ultima istanza” non solo nei confronti della generalità dei cittadini, ma anche delle persone detenute. Basti considerare il fatto che, relativamente ai ricorsi individuali, la Corte dispone di una competenza giurisdizionale sussidiaria, che impone al ricorrente di aver già esperito inutilmente tutti gli strumenti di tutela interni.²⁷ Si è di fronte, pertanto, ad uno strumento di tutela sovranazionale che interviene solo nel momento in cui il cittadino abbia esaurito le sedi processuali interne; cioè quando, altrimenti, la violazione di un diritto garantito dalla Convenzione rischierebbe di rimanere definitivamente priva di riconoscimento.

All'interno del catalogo dei diritti e delle libertà proclamate dal testo della CEDU, vi sono talune disposizioni che più di altre sono state oggetto di applicazione concreta in difesa dei soggetti in stato di detenzione, e che hanno finito per incidere notevolmente sulle condizioni di esecuzione della pena. Infatti, accanto agli strumenti *lato sensu* normativi di cui dispone il Consiglio d'Europa,²⁸ un grande impulso all'innalzamento dei livelli minimi di detenzione nei diversi ordinamenti penitenziari è derivato dal diritto vivente della Corte EDU. Non è infondato affermare che in Europa il *diritto* dei diritti dell'uomo è in buona parte di derivazione giurisprudenziale, ed è proprio dalla interpretazione giudiziaria delle norme che è scaturito un *corpus iuris* che abbraccia i

26 Cfr. A. ESPOSITO, *Il diritto penale “flessibile” - Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 132 ss. L'Autrice mette in luce il significato del termine “evolutivo” proprio della giurisprudenza della Corte Edu, definendolo come uno “sviluppo progressivo che, nel caso della Convenzione, si traduce in un ampliamento o perfezionamento crescente della tutela dei diritti dell'uomo”; attraverso tale metodo interpretativo si realizza il “passaggio da forme di tutela più semplici a forme di maggiore complessità”.

27 Art. 35 CEDU.

28 Tra gli strumenti tipici con i quali il Consiglio d'Europa svolge il suo mandato vi sono le Convenzioni, le Raccomandazioni, le Risoluzioni. Sul punto v. G. RAIMONDI, *Op. cit.*, pp. 4 ss.

diversi settori del diritto.

Il giudice europeo, inoltre, è chiamato a giudicare della compatibilità dei regimi penitenziari adottati all'interno dei Paesi membri rispetto a *tutti* i diritti previsti dalla CEDU, potendo con ciò far sorgere, a carico delle istituzioni nazionali, numerosi altri obblighi positivi unitamente alle pronunce di condanna.²⁹ In conseguenza di ciò, si deve rilevare un graduale processo di omogeneizzazione degli ordinamenti penitenziari interni, dovuto in parte anche al dato per cui la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si applica indistintamente a tutti gli Stati membri e il valore del precedente è prerogativa di tutte le sentenze pronunciate dalla Corte nell'ambito della propria giurisdizione.

Dal quadro appena tratteggiato emerge chiaramente la centralità del ruolo della Corte EDU nell'ambito del sistema di tutela dei diritti umani approntato dalla Convenzione omonima. Di modo che è attraverso lo studio delle pronunce della Corte che si può delineare il quadro normativo effettivamente vigente nello spazio europeo.

Quanto osservato vale, naturalmente, anche per il settore penitenziario, ove le sentenze della Corte hanno costituito una rilevante fonte di veri e propri obblighi – positivi e negativi – a carico dello Stato. Se si vuole, pertanto, analizzare il *corpus* di norme di matrice europea che condizionano le modalità di esecuzione della pena, è imprescindibile focalizzare l'attenzione su come le disposizioni della CEDU sono state interpretate e applicate dal giudice europeo.

Tra le disposizioni più significative in materia possono segnalarsi quella in tema di “divieto di schiavitù e del lavoro forzato”, dal quale sono però esclusi i casi di lavoro normalmente richiesto ad una persona legittimamente detenuta (art. 4); il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5); il “diritto al rispetto della vita privata e familiare”, che dev'essere, in una certa misura, garantito anche al detenuto (art. 8); la libertà di pensiero, di coscienza, e di religione (art. 9); il diritto a un ricorso effettivo contro le violazioni dei diritti e delle libertà riconosciute nella Convenzione (art. 13); e, naturalmente, il divieto di discriminazione (art. 14).

Tuttavia, considerati i confini della presente dissertazione, volta a delineare un quadro ad ampio spettro del sistema europeo di tutela del detenuto, ci si limiterà ad accennare a quelle che sono le più rilevanti garanzie offerte dalla Convenzione in materia di detenzione, riservando un maggiore approfondimento a due disposizioni che hanno assunto sul tema un rilievo particolare: il diritto alla vita e il divieto di tortura.

29 M. ORLANDI, *Detenzione (principi CEDU in materia di)*, in *Dig. Pen. Agg. VII*, UTET, Torino, 2013, p. 206.

2.1 I diritti garantiti dalla CEDU in materia penitenziaria

La Convenzione europea stabilisce nel Titolo I, intitolato “Diritti e libertà” - nonché nei Protocolli aggiuntivi progressivamente adottati - una serie di diritti e di libertà che gli Stati si impegnano a garantire a tutte le persone poste sotto la propria giurisdizione. Sebbene tali diritti siano stati sanciti con carattere generale per la totalità degli individui, essi assumono inevitabilmente forme variabili di attuazione e subiscono limitazioni più o meno incisive a seconda dei soggetti che ne fruiscono. Questo vale, in particolar modo, per i soggetti detenuti in carcere i quali soffrono una limitazione della propria libertà personale alla quale si accompagna, di fatto, una compressione, quando non anche una totale soppressione, di un ulteriore novero di diritti. La Corte di Strasburgo, nella sua giurisprudenza, ha affermato perentoriamente che la condizione detentiva non preclude il godimento dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione.³⁰ Questi diritti, anzi, mantengono inalterato il loro vigore necessitando di forme di tutela persino più forti e incisive di quelle comunemente offerte, proprio a fronte della particolare vulnerabilità che scaturisce dallo stato detentivo.

Rinviando ai prossimi paragrafi per un esame degli articoli 2 e 3 della Convenzione, i quali hanno rivestito un ruolo di primo piano in tema di diritti dei detenuti, è utile compiere una breve rassegna dei principi e delle norme che la Corte EDU ha applicato in materia detentiva facendo uso di altre disposizioni convenzionali.³¹

L'art. 4, rubricato “Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato”, oltre a vietare la più grave forma di sfruttamento del lavoro che è la schiavitù, stabilisce altresì che “nessuno può essere tenuto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio”.³² Tuttavia,

30 Il principio è stato affermato distintamente in C. Edu (GC), *Hirst. c. Regno Unito (n. 2)*, del 6/10/2005, § 69-70. La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittima privazione del diritto di elettorato attivo e passivo inflitta ad un condannato, ha asserito che “i detenuti in generale continuano a godere di tutti i diritti fondamentali e di tutte le libertà garantite dalla Convenzione ad eccezione del diritto alla libertà personale” e che “ogni restrizione ai diritti convenzionali dev'essere giustificata”. Cfr. Regola 1 delle Regole Penitenziarie Europee ove si stabilisce che “tutte le persone private della libertà personale devono essere trattate con il rispetto della loro dignità”, esse “conservano tutti i diritti che non sono espressamente limitati dalla legge”, e tali restrizioni “devono essere ridotte allo stretto necessario ed essere proporzionate agli obiettivi legittimi per i quali sono imposte”.

31 Per una breve, ma significativa, rassegna delle pronunce della Corte riguardanti la tutela dei diritti delle persone detenute v. C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (prima parte)*, in *Antigone*, n. 2-3/2011; C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (seconda parte)*, in *Antigone*, n. 2/2012. Per un quadro più esaustivo v. E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2006, Cap. II “L'influenza della CEDU sui sistemi sanzionatori e penitenziari”.

32 L'art. 4 § 1, che proibisce la schiavitù, costituisce (insieme agli artt. 2, 3 e 7) il “nocciolo duro” dei diritti e delle libertà convenzionali, in quanto divieto non derogabile neanche “in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la nazione” (ex art. 15 § 2).

precisa la norma, tra le tipologie di lavoro forzato od obbligatorio vietate non vi rientra quello “normalmente richiesto a una persona detenuta”.³³ Il lavoro penitenziario, infatti, nel panorama europeo ha perso la sua connotazione afflittiva e di sfruttamento che lo hanno caratterizzato storicamente; esso, al contrario, è divenuto comunemente uno dei principali elementi del trattamento penitenziario inteso in chiave risocializzante.³⁴ Se, pertanto, il lavoro svolge (o dovrebbe svolgere) una funzione risocializzante a vantaggio dell'individuo condannato, le problematiche che in prospettiva si pongono all'attenzione della Corte investono perlopiù l'accesso al lavoro carcerario come *diritto*, e nondimeno le tutele e le garanzie offerte al detenuto-lavoratore in tema di remunerazione e previdenza.

Un'evidente rilevanza in ambito detentivo assume il *diritto alla libertà* e alla *sicurezza* di cui all'art. 5 della Convenzione.³⁵ La norma garantisce a ciascun individuo il diritto a non subire privazioni della libertà personale ingiustificate o di carattere arbitrario.³⁶ Perché la detenzione di un soggetto possa considerarsi legittima occorre, dunque, che essa sia disposta in ragione di uno dei presupposti tassativamente stabiliti dalla norma convenzionale e che la detenzione sia condotta nel rispetto della regole processuali e sostanziali dello Stato.³⁷ All'interno delle ipotesi di legittima detenzione di cui all'art. 5 vi sono, tra le altre, le fattispecie di custodia preventiva e di detenzione a seguito di condanna.³⁸ Entrambe le misure sono corredate da specifiche garanzie procedurali, alcune esplicite, altre formulate dalla giurisprudenza della Corte, tese ad assicurare un controllo sulla legittimità della misura restrittiva.

33 Art. 4, co. 3, lett. a) CEDU. Cfr. C. Edu, *Van Droogenbroeck c. Belgio*, del 24/6/1982, ove La Corte ha ritenuto non sussistere la violazione dell'art. 4 CEDU quando il lavoro imposto al detenuto non ecceda i limiti “normali” e sia volto ad agevolare il reinserimento sociale del detenuto.

34 Sulle origini del lavoro nel sistema carcerario v. D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica: alle origini del sistema penitenziario*, Il Mulino, Bologna, 1977; per uno studio sul ruolo disciplinare del lavoro carcerario v. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Einaudi, 1976; sull'evoluzione della disciplina legislativa del lavoro penitenziario in Italia v. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, 2001.

35 Per un'analisi esauriente dell'art. 5 CEDU v. J. MURDOCH, *Article 5 of the European Convention on Human Rights – The protection of liberty and security of person*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2002.

36 Art. 5, § 1 CEDU: “Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge”.

37 È necessario tenere presente che la detenzione può essere illegittima anche allorquando consegua ad un processo svoltosi con palesi violazioni delle regole procedurali e che si ponga, in tal modo, in contrasto con i principi del “giusto processo” di cui all'art. 6 CEDU.

38 Le ipotesi di legittima privazione della libertà personale di cui all'art. 5 § 2 sono classificabili in rapporto alle seguenti funzioni: a) punitiva; b) esecutiva; c) cautelare sul piano processuale; d) ausiliaria dell'educazione minorile; e) di difesa sociale. M. CHIAVARIO, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel sistema delle fonti normative in materia penale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 184. Per un'analisi approfondita delle suddette fattispecie v. S. TRECHSEL, *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 436 ss.

L'art. 5, dopo aver enunciato le ipotesi di legittima detenzione, enuclea una serie di diritti il cui godimento dev'essere garantito a ciascun individuo che sia tratto in arresto o sottoposto a detenzione; si parla, al tal riguardo, di *garanzie di contesto*.

Una prima tutela è costituita dal *diritto all'informazione*: la persona fermata, arrestata o comunque privata della libertà personale, dev'essere tempestivamente messa a conoscenza dei motivi dell'arresto e delle accuse elevate a suo carico.³⁹

La garanzia fondamentale contro la privazione della libertà personale è, però, costituita dalla tutela giurisdizionale, la quale si sostanzia nella traduzione davanti al giudice della persona arrestata o detenuta. Questa tutela primaria, inquadrabile nel c.d. *writ of habeas corpus*, assolve ad una triplice funzione: assicura che la persona destinataria di un provvedimento limitativo della libertà personale sia condotta tempestivamente innanzi all'autorità giudiziaria, garantisce lo svolgimento del giudizio entro un termine ragionevole e, nel caso in cui il giudizio non abbia luogo entro un termine ragionevole, fa sì che si proceda alla rimessione in libertà della persona.⁴⁰

In secondo luogo, la tutela giurisdizionale della libertà personale si sostanzia nel diritto a che il fondamento della misura restrittiva sia sindacato, anche nel merito, da parte di un giudice. Questi, nel decidere sulla legittimità della misura *de libertate*, è tenuto a motivare la decisione dando conto dei presupposti legali e delle ragioni giustificatrici della misura stessa.⁴¹ Inoltre, la custodia preventiva, secondo la costante giurisprudenza della Corte, deve avere una durata ragionevole e dev'essere, quindi, garantito un vaglio periodico circa la sussistenza delle ragioni cautelari al fine di assicurare che la detenzione non si protragga irragionevolmente.⁴²

Infine, l'art. 5 prevede il diritto ad una riparazione a fronte di un arresto o di una detenzione eseguiti in violazione delle disposizioni convenzionali. Rientra, in tal modo, tra gli obblighi positivi posti a carico degli Stati prevedere uno strumento di tutela interno per il risarcimento della vittima del danno derivante da una detenzione rivelatasi

39 Art. 5, § 2 CEDU: “Ogni persona deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico”.

40 CONSIGLIO D'EUROPA, *Le droit à la liberté et les droits des détenus garantis par l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Strasburgo, 1981, p. 13.

41 Art. 5, § 4 CEDU. Si parla, in proposito, di *habeas corpus proceedings*, per intendere gli strumenti di impugnazione dei provvedimenti *de libertate*.

42 Si può, peraltro, evidenziare come la Corte già da tempo – in linea con le tendenze del Consiglio d'Europa in materia di misure cautelari personali, nonché delle linee-guida contenuti nei Rapporti Generali del CPT – si è attestata nel considerare la custodia cautelare in carcere quale misura da adottare come *extrema ratio*, cioè solo a fronte dell'inadeguatezza a garantire le esigenze di sicurezza e processuali di ogni altra misura meno restrittiva. *Ex multis* Cfr. C. Edu, *Jablonski c. Polonia*, del 21/12/2000, § 83.

a posteriori ingiustificata.⁴³

Alla luce del già citato principio generale secondo il quale i diritti convenzionalmente garantiti mantengono inalterato il loro vigore durante l'esecuzione della pena – ad eccezione del diritto alla libertà personale –, anche i soggetti detenuti godono, nei limiti e nei modi di cui si dirà tra breve, del diritto al rispetto della *vita privata e familiare*.

La norma convenzionale che tutela la vita privata e familiare è l'art. 8, il cui primo paragrafo dispone che “ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”. Il § 2, a sua volta, stabilisce che non vi può essere ingerenza da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di tali diritti, se non nei casi previsti dalla legge e avuto riguardo a determinate legittime finalità necessarie “in una società democratica”.⁴⁴ La Convenzione ha così predisposto a presidio delle libertà dichiarate il principio di legalità, il quale postula la necessaria “base legale” per ogni provvedimento che comporti l'ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio dei suddetti diritti. Come precisato dalla Corte Edu, inoltre, il suo sindacato intorno alla legittimità dei provvedimenti si estende a valutarne la *necessarietà* e la *proporzionalità* con gli scopi perseguiti.⁴⁵

I concetti di *vita privata* e di *vita familiare* coprono un vasto campo di comportamenti e di situazioni umane di cui la Corte si è occupata nella sua attività decisoria. Nel concetto di vita privata vi rientrano: l'integrità fisica e morale dell'individuo, la vita sessuale, il libero sviluppo della personalità, le relazioni sociali, la

43 La previsione convenzionale si riferisce alla c.d. *ingiustizia ex ante* della detenzione o dell'arresto, allorché le misure custodiali difettino in origine delle condizioni legali che ne giustificano l'applicazione o il mantenimento. S. TRECHSEL, *Op. cit.*, p. 497. L'ordinamento italiano ha recepito tale obbligo convenzionale attraverso l'istituto della c.d. *riparazione per ingiusta detenzione*, di cui all'art. 314 co. 2 c.p.p. Per un'analisi approfondita dell'istituto v. E. TURCO, *L'equa riparazione tra errore giudiziario e ingiusta detenzione*, Giuffrè, Milano, 2007.

44 Le ipotesi di legittima ingerenza si giustificano per esigenze di sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, benessere economico del Paese, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute e della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui (art. 5, § 2, CEDU). I diritti riconosciuti dall'art. 8, infatti, non hanno natura assoluta ed il loro esercizio può essere legittimamente limitato dalle autorità statali alle condizioni e per i fini enunciate dalle stesse norme convenzionali. La giurisprudenza europea, pertanto, una volta riscontrata un'interferenza con la sfera dei diritti in parola, è obbligata ad operare un bilanciamento tra gli opposti interessi in gioco, i cui esiti, tuttavia non sono sempre *ex ante* facilmente prevedibili. Così L. BEDUSCHI, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: gli altri diritti di libertà (artt. 8-11 CEDU)*, in *DPC*, 2011, p. 290.

45 La Corte, con interpretazione evolutiva dell'art. 8, ha stabilito che ogni ingerenza o limitazione nell'esercizio dei diritti in esso garantiti è legittimo solo se sussistono cumulativamente le seguenti tre condizioni: i) la limitazione dev'essere prevista dalla legge (che disciplini dettagliatamente i casi e le modalità di applicazione); ii) la limitazione deve perseguire uno dei fini legittimi indicati dal § 2; iii) deve trattarsi di una limitazione “necessaria in una società democratica” (*ergo* proporzionata rispetto ai fini: la proporzionalità di una misura restrittiva è valutata sulla base della sua portata e della sua durata). Cfr. Corte Edu, *Silver e altri c. Regno Unito*, 25/3/1983.

riservatezza e, non meno importante, l'autodeterminazione personale. La vita familiare, invece, si manifesta in espressioni tipiche di vario genere quali il matrimonio, la genitorialità, l'affettività. Tali esigenze si riproducono anche nel contesto carcerario che, anzi, tende ad amplificarne tanto il bisogno quanto la criticità della sua soddisfazione. Alcune problematiche, più di altre, hanno impegnato la Corte nel delineare l'ambito di applicabilità dell'art. 8 nell'ambiente detentivo; ne sono un chiaro esempio le questioni che attengono alla disciplina dei colloqui familiari in carcere e quelle relative al diritto alla corrispondenza.

I *colloqui* con i parenti e la corrispondenza epistolare e telefonica costituiscono, innanzitutto, due importanti espressioni del diritto alla vita familiare del detenuto. Nel corso dell'esecuzione detentiva l'aspetto relazionale, alla luce della connaturata separatezza di cui è portatore il carcere, rappresenta un contrappeso significativo nell'ambito del trattamento penitenziario in vista del reinserimento sociale, oltretutto un vero e proprio diritto della persona.⁴⁶ Ne consegue che la limitazione della frequenza o la disciplina ingiustificatamente restrittiva dei colloqui e della corrispondenza possono, senz'altro, comportare una violazione dell'art. 8.

Con riferimento ai colloqui con i famigliari la giurisprudenza europea è concorde nel ritenerli oggetto di un vero e proprio diritto del soggetto recluso e non mere situazioni premiali. Il detenuto ha diritto di fruire di permessi e di ricevere visite dei propri cari ogniqualvolta ciò sia ragionevole e non sia incompatibile con le “esigenze tipiche” della pena, ossia con l'intrinseca afflittività che ne caratterizza il contenuto. Laddove l'autorità si riservi una “discrezionalità assoluta” nell'ammettere il detenuto ai benefici *de quibus*, la Corte è incline a ravvisare una violazione della Convenzione.⁴⁷

La *corrispondenza*, tanto nella forma epistolare quanto in quella telefonica, funge da canale di comunicazione con l'esterno, sicché la disciplina del suo esercizio all'interno del carcere deve contemperare il diritto del detenuto a comunicare liberamente e le esigenze di sicurezza o di indagine dell'Autorità. La Corte di Strasburgo, nella sua posizione prevalente, si è attestata nel riconoscere ai detenuti un generale diritto a

46 I rapporti del detenuto con la famiglia costituiscono un mezzo privilegiato per mantenere un contatto con la società libera. Sotto un profilo più generale, inoltre, i contatti con la società libera assolvono a un triplice ordine di funzioni: sono condizione necessaria per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti; contribuiscono alla “normalizzazione” della vita carceraria e a preparare il soggetto in vista della rimessione in libertà; costituiscono il presupposto per l'esercizio di diversi altri diritti fondamentali (quali il diritto alla corrispondenza, il diritto alla vita familiare, il diritto alla libertà di espressione, il diritto di voto). DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Op. cit.*, p. 213.

47 D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, *Op. cit.*, pp. 241-242.

corrispondere con chiunque, eccetto nei casi in cui vi siano buone ragioni per vietare tale forma di comunicazione.⁴⁸ La corrispondenza dei detenuti, inoltre, richiede una serie di cautele ulteriori rispetto ai soggetti in libertà, in quanto il detenuto per poter inviare o ricevere posta è obbligato ad affidarsi all'Autorità pubblica. Pertanto, le limitazioni che l'Autorità può imporre alla corrispondenza,⁴⁹ oltre ad avere un carattere eccezionale, sottostanno al triplice vaglio di legittimità imposto dall'art. 8, il quale impone che ogni ingerenza sia prevista e giustificata *ex lege*, che persegua un fine legittimo e che sia proporzionata al perseguimento dello stesso.⁵⁰

Una *tutela rafforzata* della corrispondenza è stata, infine, riconosciuta alle comunicazioni del detenuto i cui destinatari siano avvocati, organi istituzionali deputati alla difesa dei diritti dei detenuti, organi internazionali a difesa dei diritti umani (tra i quali la Corte di Strasburgo.) Secondo l'orientamento consolidato del giudice europeo, al fine di garantire il preminente interesse del diritto alla difesa tanto nel corso del procedimento quanto nella fase di esecuzione delle pene, queste forme di comunicazione non dovrebbero subire alcun tipo di censura o di controllo, se non in casi assolutamente eccezionali di sicurezza nazionale.⁵¹

Infine, perché i soggetti detenuti possano avere un reale accesso al diritto alla

48 Cfr. Corte Edu, *Golder c. Regno Unito*, 21/2/1975. Nel *leading case* in tema di corrispondenza dei detenuti la Corte ha respinto la tesi per cui il diritto di un detenuto al rispetto della corrispondenza sarebbe sottomesso a "limitazioni implicite", affermando che il detenuto ha diritto, al pari di una persona libera, al rispetto della sua corrispondenza. Ogni ingerenza può essere giustificata soltanto ai sensi dell'art. 8 § 2, in base alle esigenze "normali" e "ragionevoli" della detenzione. Sul punto v. E. BERNARDI, *Corrispondenza dei detenuti e diritti fondamentali della persona*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 1421-1422.

49 Tra le misure incidenti sul diritto alla corrispondenza vi sono: le *limitazioni*, che influiscono sulla libertà di intessere relazioni personali, *ergo* sulla libertà di corrispondere vera e propria; il *visto* e la *verifica sul contenuto*, che influiscono, invece, sulla segretezza della comunicazione. V. C. SANTINELLI, *Commento all'art. 18-ter*; in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA, *Ordinamento Penitenziario commentato*, V edizione, CEDAM, Padova, 2015, p. 244.

50 Oggetto di ripetute censure da parte della Corte Edu è stata la disciplina della corrispondenza contenuta nella Legge di Ordinamento Penitenziario italiano (Legge del 26 Luglio 1975 n. 354). La disciplina dei controlli di cui all'art. 18 o.p., nella sua formulazione originaria, è stata ritenuta in conflitto con l'art. 8 CEDU per "insufficienza della base legale" dovuta alla mancata determinazione dei termini di durata e dei presupposti legittimanti le misure di controllo e per carenza di determinatezza circa gli scopi e le modalità di esercizio del potere (v. Corte Edu, *Diana c. Italia*, 25/11/1996, §§ 29-33; e Corte Edu, *Domenichini c. Italia*, 15/11/1996, §§ 29-33). L'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi convenzionali è avvenuto con la L. n. 95/2004, titolata "Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti". Sul tema Cfr. A. CICALA, *Limitazioni e controlli della corrispondenza del detenuto: la "risposta" alle condanne irrogate da Strasburgo*, in *Giur. merito*, 2009, pp. 458-473; F. FIORENTIN, *Garanzie e controlli sulla corrispondenza dei detenuti*, in *Giust. pen.*, 2004, I, pp. 216-221.

51 Cfr. Corte Edu, *Campbell c. Regno Unito*, 25/3/1992, in *Riv. int. dir. Uomo*, 1992, p. 632. Nella pronuncia citata la Corte ha rilevato la violazione dell'art. 8 relativamente alla corrispondenza difensiva del detenuto e, nella motivazione, ha dichiarato esplicitamente che la corrispondenza dei detenuti con i propri avvocati, qualsiasi finalità essa abbia, riguarda argomenti confidenziali e privati e gode di una tutela rafforzata disciplinata dalla Convenzione, derogabile solo nel caso in cui le missive costituiscano corpo del reato o minaccia per la sicurezza dell'istituto penitenziario.

corrispondenza e i principi convenzionali trovare un'applicazione effettiva, sugli Stati parte grava l'obbligazione positiva di facilitare l'esercizio di tale attività, mettendo a disposizione del detenuto il materiale necessario per scrivere ed inviare le lettere.⁵²

Con riguardo all'art. 8 e alla sua applicazione ai soggetti detenuti si può, da ultimo, accennare a due peculiari espressioni del diritto alla vita familiare sulle quali la Corte Edu si è pronunciata. La prima attiene al riconoscimento del diritto del detenuto a concepire un figlio. Il giudice europeo ha dichiarato sussistere la violazione dell'art. 8 della Convenzione nel caso di rifiuto opposto ad un detenuto di accedere alle tecniche di inseminazione artificiale.⁵³ La seconda, invece, attiene alla problematica delle *cc.dd. coniugal visits*, in merito alle quali la Corte non è ancora pervenuta a riconoscere un corrispondente diritto in capo al detenuto, ancorché questo genere di incontri siano già disciplinati in diversi ordinamenti europei.⁵⁴

Dalla breve rassegna sin qui compiuta emergono il ruolo e la vasta area di influenza delle pronunce della Corte di Strasburgo, incidenti su una ampia gamma di tematiche afferenti all'esecuzione penitenziaria. Si può, quindi, riconoscere che il giudice europeo ha contribuito significativamente a rendere più effettiva la tutela dei diritti dei detenuti. E ciò è avvenuto tanto sotto un profilo dell'effettività, perché la Corte ha operato attraverso la specificazione del contenuto di tali diritti; quanto sotto il profilo dell'ampiezza dei diritti stessi, cresciuta di pari passo con la trasformazione della nozione di pena detentiva.

Questo dato è avvalorato con forza anche maggiore dalla giurisprudenza prodotta in tema di articoli 2 e 3 della CEDU, sui quali di seguito ci si propone di focalizzare l'attenzione.

52 Cfr. Corte Edu, *Cotlet c. Romania*, 3/6/2003. Nel caso in parola la Corte, di fronte al rifiuto dell'Amministrazione penitenziaria di fornire al detenuto le buste, i francobolli e i fogli necessari per la corrispondenza indirizzata alla Corte stessa, ha concluso per la violazione dell'obbligo positivo *ex art. 8 CEDU*.

53 V. Corte Edu (GC), *Dickson c. Regno Unito*, 4/12/2007. La Corte ha ritenuto che le autorità inglesi non abbiano esercitato correttamente il margine di apprezzamento nel bilanciare i concorrenti interessi pubblici e privati coinvolti nella vicenda, venendo meno all'obbligo positivo che impone agli Stati di assicurare un'effettiva tutela del diritto alla vita familiare. Per un'esposizione del caso v. A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile"*, *cit.*, pp. 398-400.

54 Cfr. Corte EDU, *Dickson c. Regno Unito*, *cit.*; Corte EDU, *Aliiev c. Ucraina*, 29/7/2003. Il Giudice sovranazionale, pur dichiarando che dalle disposizioni convenzionali non discende l'obbligo a carico degli Stati di garantire il diritto alla vita affettiva e sessuale intramuraria e che gli Stati godono di ampia autonomia nella disciplina in materia, non ha nascosto il proprio apprezzamento per il movimento di riforma che in diversi Paesi europei ha portato a riconoscere e regolare istituti volti all'esercizio della sessualità dei detenuti.

2.2 Il diritto alla vita (art. 2)

Il diritto alla vita è garantito dalla Convenzione all'art. 2 e rientra nel novero delle norme inderogabili, esprimendo un valore assoluto non suscettibile di attenuazioni neanche di fronte a situazioni emergenziali che colpiscono lo Stato.⁵⁵ La disposizione prevede, oltre all'obbligo negativo di astenersi da atti che possano causare intenzionalmente la morte delle persone soggette alla giurisdizione dello Stato, un obbligo positivo generale a carico degli Stati stessi: la legislazione nazionale deve prevedere norme precise al fine di reprimere ogni ingiustificato attentato alla vita umana.⁵⁶ Lo scrutinio del giudice europeo riguarda, in questi casi, l'omessa adozione di ragionevoli misure di prevenzione richieste dalla situazione individuale delle vittime.

Relativamente alle condizioni di detenzione e alle responsabilità che gravano sullo Stato nel tutelare la vita delle persone soggette a restrizione di libertà personale, la Corte EDU ha individuato una serie di obblighi positivi di garanzia contenuti implicitamente nella norma. In considerazione della particolare vulnerabilità delle persone detenute in carcere, soggette all'autorità statale e limitate nella libertà personale, sugli Stati contraenti grava un obbligo di protezione rafforzata. In primo luogo, spetta allo Stato predisporre le misure necessarie per la prevenzione di possibili aggressioni all'interno delle carceri da parte di altri detenuti. Analogamente, lo Stato è tenuto ad adottare le idonee misure per proteggere i detenuti dalla commissione di suicidi in carcere, nonché a fornire le cure mediche adeguate ad eliminare i rischi per la vita del detenuto affetto da malattie.⁵⁷

Per quanto attiene alle ipotesi di decessi di persone sottoposte a custodia - in stato di fermo o di detenzione - la Corte europea ha elaborato due importanti corollari a partire dal generale obbligo di protezione. Da una parte, di fronte ad un simile evento, sorge in capo allo Stato l'obbligo procedurale di svolgere un'indagine accurata e indipendente che accerti le cause e le circostanze del decesso. Dall'altra, la giurisprudenza della Corte si è attestata nell'affermare la regola dell'inversione dell'onere della prova, che grava quindi sullo Stato: questi è sostanzialmente tenuto a fornire spiegazioni adeguate

55 L'art. 15, comma 2, stabilisce l'inderogabilità dell'art. 2 salvo il caso di "decesso causato da legittimi atti di guerra", nonché degli articoli 3, che vieta la tortura, 4 § 1, che proibisce la schiavitù, e dell'art. 7, che stabilisce il principio del *nulla pena sine lege* in materia penale.

56 F. BESTAGNO, *Commento all'art. 2*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 36 ss.

57 *Idem*, p. 45.

riguardo ogni lesione subita dalla persona nel periodo di detenzione.⁵⁸ Dalla considerazione secondo la quale nei casi di morte in carcere gli elementi relativi alle circostanze della morte sono di esclusiva disponibilità dell'autorità pubblica, i giudici di Strasburgo hanno fatto discendere l'affermazione della regola probatoria in base alla quale lo Stato risponde della morte – per violazione sostanziale dell'art. 2 CEDU – ogniqualvolta questi non fornisca una spiegazione plausibile e soddisfacente dell'evento infausto.⁵⁹

Dalle osservazioni sinora svolte emerge, ancora una volta, come la giurisprudenza della Corte EDU possa influire sugli ordinamenti statali, financo su quello penitenziario. Si assiste alla produzione di norme di matrice giurisprudenziale che, spesso, non implicano esplicite censure delle disposizioni statali, ma rappresentano il canone ermeneutico attraverso cui gli ordinamenti interni debbono trovare applicazione.

L'art. 2, trattando del diritto alla vita, si occupa anche di regolare la potestà degli Stati membri di prevedere all'interno dei propri ordinamenti penali la sanzione della pena di morte. A questo proposito bisogna precisare che, sebbene nella formulazione della norma la pena capitale in conseguenza di reato sia espressamente autorizzata,⁶⁰ questa disposizione deve considerarsi non più operante in seguito all'approvazione del Protocollo aggiuntivo n. 13 “relativo all'abolizione della pena di morte in ogni circostanza”.⁶¹ La Corte Europea, attraverso un lungo percorso argomentativo in linea con le più recenti modifiche apportate alla Convenzione dai Protocolli aggiuntivi, è giunta infine ad affermare che il divieto della pena di morte tra i Paesi contraenti della CEDU discende direttamente dall'art. 2, e vincola tutti gli Stati parte in ogni

58 La regola dell'inversione dell'onere della prova è stata applicata non solo ai casi di decessi in carcere, ma anche alle ipotesi di maltrattamenti subiti da una persona *in vinculis* che integrino una violazione dell'art. 3 (v. *infra* par. 2.2). In questo senso, tra le altre, cfr. C. Edu., *Tomasi c. Francia*, 27-8-1992; C. Edu., *Selmouni c. Francia*, 28-7-1999.

59 F. BESTAGNO, *Op. cit.*, p. 54.

60 Art. 2, § 1: “Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena”.

61 Protocollo n. 13 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali relativo all'abolizione delle pena di morte in ogni circostanza, firmato il 3 Maggio 2002, in vigore dal 1 Luglio 2003. Esso abolisce la pena di morte, senza eccezioni. Il Protocollo trova applicazione nella quasi totalità dei 47 Stati del Consiglio d'Europa, con eccezione di Russia e Azerbaidjan, che non l'hanno firmato, e dell'Armenia che non l'ha ratificato. Già il Protocollo n. 6 sull'abolizione delle pena di morte, firmato a Strasburgo il 28 Aprile 1983 e in vigore dal 1 Marzo 1985, aveva abolito la pena di morte, stabilendone tuttavia la legittima previsione normativa solo in caso di guerra o di pericolo imminente di guerra. Per uno studio sull'abolizione della pena di morte in Europa v. H. ROGER, S. KOVALEV, *L'abolizione della pena di morte in Europa*, Sapere 2000, Roma, 2000. Per un quadro aggiornato della diffusione della pena capitale nel mondo Cfr. E. ZAMPARUTTI (a cura di), *La pena di morte nel mondo – Rapporto 2015*, Nessuno tocchi Caino, Reality Book, Roma, 2015.

circostanza.⁶²

Allo stato attuale il divieto della pena capitale, evidentemente, opera nello spazio giuridico europeo tanto a livello di diritto positivo convenzionale, quanto a livello di principio giurisprudenziale comune. Di conseguenza, poiché tutti gli Stati della CEDU hanno abolito almeno formalmente la pena di morte, le ricadute più importanti riguardano la concessione dell'extradizione verso Paesi nei quali tale pena è ancora vigente. In questo ambito la Corte ha sviluppato un'interpretazione costante che impone allo Stato richiesto di procedere alla consegna della persona solo ove lo Stato richiedente, o verso il quale il soggetto debba essere espulso, fornisca adeguate garanzie in merito alla non sottoposizione del medesimo alla pena di morte, ovvero non preveda siffatta pena per i reati a questi contestati.⁶³ La definitiva proscrizione della pena capitale nei sistemi penali europei, in considerazione del valore assoluto del bene protetto, non solo impone agli Stati di astenersi dal prevedere tale sanzione penale nel proprio ordinamento, ma esige anche che questi non si rendano complici di attentati alla vita che potrebbero derivare da Paesi terzi.

2.3 Il divieto di tortura (art. 3)

Il divieto di tortura è sancito all'art. 3 CEDU il quale stabilisce che: “nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”.⁶⁴ L'art. 3 costituisce la disposizione cardine in materia di tutela dei diritti umani del detenuto. La Corte di Strasburgo, infatti, attraverso un approccio interpretativo di tipo estensivo ha progressivamente dilatato lo spazio applicativo della norma, facendone discendere una

62 C. Edu, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, 2-3-2010, § 120. Per la ricostruzione del percorso argomentativo della Corte Edu in tema di pena di morte Cfr. F. BESTAGNO, *Op. cit.*

63 M. ORLANDI, *Op. cit.*, p. 210. *Leading case* in materia è C. Edu, *Soering c. Regno Unito*, 7-7-1989. Nel “caso Soering” la Corte ha affermato, con riguardo al rischio di trattamenti inumani e degradanti, e quindi di violazione dell'art. 3 CEDU, che un'extradizione contravviene all'art. 3 “quando vi sono consistenti motivi di credere che, se estradato, l'interessato incontrerebbe un reale rischio di essere sottoposto ad un trattamento disumano e degradante nello Stato richiedente”. Nel caso in esame, il giudice europeo aveva rilevato che l'extradizione del ricorrente verso gli Stati Uniti doveva ritenersi incompatibile con l'art. 3, comportando il serio rischio di trattamenti inumani e degradanti per le sofferenze che il ricorrente avrebbe subito durante la permanenza nel c.d. corridoio della morte (sindrome del braccio della morte). Corte Edu, *Soering cit.* § 90 e § 98. Cfr. A. ESPOSITO, *Le pene vietate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 3, 2012, p. 176 ss.

64 Per un'analisi dell'art. 3 v. J. COOPER, *Cruelty: an analysis of Article 3*, Sweet & Maxwell, London, 2003; P. PUSTORINO, *Commento all'art. 3*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Op. cit.*, pp. 63-88.

serie di obblighi impliciti - negativi e positivi - a carico dello Stato, nonché un catalogo di veri e propri diritti in capo ai soggetti detenuti.

La formulazione secca dell'art. 3 ha reso possibile un'ampia interpretazione della sua portata e del suo contenuto da parte della giurisprudenza convenzionale, finendo per regolare anche ambiti che formalmente ricadrebbero al di fuori della disposizione convenzionale.⁶⁵

Lo studio della giurisprudenza europea intorno all'art. 3 risulta, pertanto, indispensabile per analizzare l'evoluzione del sistema di tutela del detenuto nel quadro normativo europeo e per evidenziarne le ricadute nei singoli ordinamenti nazionali.

Il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti ha, innanzitutto, i caratteri di un *divieto assoluto e inderogabile*, secondo quanto stabilito dall'art. 15, comma 2.⁶⁶ Ciò implica l'esclusione di un qualsiasi bilanciamento da parte degli Stati contraenti tra i valori tutelati dall'art. 3 e altri valori od obiettivi pur meritevoli di tutela. Nessuna contingenza interna a uno Stato quale, ad esempio, le difficoltà di carattere economico, la prevenzione di reati, il rispetto delle regole in tema di immigrazione, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, può giustificare una deroga a siffatto divieto. E questo, in quanto l'art. 3 ha come funzione primaria, ulteriore alla tutela dell'integrità fisica, quella di proteggere il principio essenziale della dignità umana.

Secondo l'interpretazione risalente, ma costante, della Corte Edu dal divieto di tortura discende non solo l'obbligo di astensione dello Stato dal commettere atti qualificabili come tortura, ma anche una serie di obbligazioni positive di garanzia. Lo Stato è tenuto ad adottare le necessarie misure di prevenzione e di repressione per contrastare gli atti di tortura: sul piano preventivo, ciò comporta la necessità di un adeguato quadro normativo che consenta alle autorità nazionali di agire efficacemente allo scopo di perseguire i responsabili delle relative violazioni;⁶⁷ sul piano della repressione, invece,

65 Proprio nell'applicazione di questa disposizione è stata sviluppata dalla Corte Edu la tecnica di protezione c.d. *par ricochet*, la quale ha consentito di valutare la conformità alla Convenzione anche di istituti o pratiche che non sono espressamente disciplinati dalla stessa. Ne sono un esempio le ricadute nei settori delle espulsioni e delle estradizioni, delle condizioni di detenzione e delle misure nei confronti di stranieri. A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile"*, cit., p. 126.

66 Ove si afferma che le eventuali deroghe alla Convenzione richieste dagli Stati contraenti "in caso di guerra o in caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione" non possono riguardare determinate norme CEDU, tra cui appunto l'art. 3. Sul carattere di assolutezza del divieto Cfr. M. K. ADDO, N. GRIEF, *Does Article 3 of the European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?*, in *EJIL*, 1998, 9 n. 3, pp. 510 ss.

67 In particolare sulla necessità che lo Stato adotti norme *ad hoc* sul divieto di tortura si veda, tra le altre, la recente sentenza riguardante l'Italia C. Edu., *Cestaro c. Italia*, del 7 Aprile 2015, relativa ai maltrattamenti subiti dal ricorrente in occasione del G8 del 2001 a Genova, presso la scuola Diaz-Pertini. In tale pronuncia la Corte ha condannato lo Stato italiano non solo per violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale, ma anche sotto il profilo procedurale, ritenendo la legislazione penale

spetta alle autorità nazionali assicurare che di fronte a un'ipotesi di lamentata violazione dell'art. 3 venga condotta un'indagine approfondita, efficace e imparziale diretta ad accertare la fondatezza dei presunti maltrattamenti.⁶⁸ La violazione degli obblighi procedurali imposti dalla Convenzione costituisce un'infrazione ulteriore e indipendente rispetto alla violazione sostanziale della stessa.

Perché possa dirsi integrata la violazione del divieto di tortura sotto il profilo sostanziale, la Corte europea ha fatto riferimento sin dalle sue più remote decisioni al parametro della *soglia minima di gravità*. La valutazione circa il superamento o meno di tale soglia, e quindi circa la violazione della disposizione convenzionale, è compiuta tenendo in considerazione i concreti elementi fattuali riscontrati. A tal proposito, vengono considerate sia le circostanze oggettive, quali la durata del trattamento, le conseguenze fisiche e/o mentali subite dalla vittima; sia le circostanze soggettive e, precisamente, il sesso, l'età e lo stato di salute.⁶⁹ La Corte, nell'ambito delle decisioni in tema di tortura, ha evitato di determinare un criterio fisso per ritenere integrata la fattispecie, preferendo rifarsi di volta in volta alle circostanze del caso concreto. Questo ha permesso un certo percorso evolutivo alle nozioni implicate nella norma – tortura, trattamenti o pene inumani, trattamenti o pene degradanti – nonché un'evidente ampliamento dello spazio di tutela.⁷⁰

Le condotte espressamente vietate dalla norma sono tre e possono essere collocate, come di seguito, in una scala decrescente di gravità.

La tortura rappresenta la forma più grave di violazione. Essa è connotata da sevizie e maltrattamenti di particolare gravità, che abbiano determinato sofferenze gravi e crudeli, anche al fine di ottenere informazioni o confessioni dalle vittime, di infliggere una

italiana inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura. Per un'analisi della sentenza v. A. MASCIA, *Osservatorio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il corriere giuridico, mensile di giurisprudenza civile, legislazione e opinione*, n° 5/2015, p. 703-718; A. COLELLA, *C'è un giudice a Strasburgo - In margine alle sentenze sui fatti della Diaz e di Bolzaneto: l'inadeguatezza del quadro normativo in tema di repressione penale della tortura*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, pp. 1801-1804.

68 Sugli obblighi positivi di investigazione e inchiesta v. *leading case* C. Edu, Assenov e altri c. Bulgaria del 28/10/1998.

69 La prima applicazione del parametro si ha in C. Edu, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., § 162.

70 A testimonianza dell'interpretazione evolutiva dell'art. 3 si veda C. Edu *Selmouni c. Francia*, cit., § 101, ove la Corte afferma che “tenuto conto che la Convenzione è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle condizioni di vita attuali, (è possibile) che taluni atti in altre occasioni qualificati come trattamenti disumani e degradanti e non come tortura potrebbero ricevere una diversa qualificazione in futuro”. E con riferimento all'ampliamento dello spazio applicativo dell'art. 3 afferma che “gli standard più elevati richiesti nell'ambito della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali comportano, corrispondentemente e inevitabilmente, una maggior fermezza nel valutare la gravità delle violazioni dei valori essenziali delle società democratiche”. Sul punto Cfr. A. COLELLA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, in *DPC*, 2011, pp. 221-247.

punizione, di intimidire o di esercitare una pressione su qualcuno.⁷¹

Nelle ipotesi, invece, di pene o di trattamenti *inumani* assumono rilievo le condotte che si caratterizzano per una sofferenza fisica o mentale di particolare intensità.

Il trattamento o la pena è *degradante*, infine, quando umilia fortemente l'individuo davanti agli altri ed è in grado di farlo agire contro la sua volontà o coscienza.⁷²

La classificazione ora presentata, comunque, ha rilevanza solo tendenziale e soprattutto la distinzione tra il trattamento o la pena inumana e la pena o il trattamento degradante spesso sfuma nelle pronunce della Corte che riportano l'endiadi "trattamento inumano e degradante". Un valore sicuramente maggiore, invece, assume la distinzione tra tali trattamenti e quelli riconducibili a tortura, soprattutto in relazione alle conseguenze pratiche che discendono dalla qualificazione della condotta in un senso o nell'altro. In primo luogo, è innegabile che una condanna per *tortura* comporta un più grave danno di reputazione per lo Stato convenuto. In secondo, a una simile condanna consegue una maggior consistenza della somma dovuta al ricorrente a titolo di equa riparazione *ex art. 41 Cedu*.

Sul piano dell'accertamento probatorio dei maltrattamenti subiti da parte di individui privati della libertà personale, analogamente a quanto già osservato in tema di decessi,⁷³ la Corte ha stabilito una vera e propria inversione dell'onere della prova. Grava, cioè, sullo Stato una presunzione di responsabilità ogniqualvolta un individuo, che si trovava in buone condizioni di salute quando la privazione della libertà ha avuto inizio, rivela, poi, lesioni non altrimenti giustificabili. Resta, tuttavia, a carico del detenuto la prova delle lesioni subite.⁷⁴ Ciò considerato, è opportuno segnalare l'importanza che ricoprono gli operatori sanitari impegnati all'interno degli istituti penitenziari, i quali sono chiamati a un'attenta sorveglianza sulle condizioni di salute dei detenuti e a una diligente opera di compilazione dei referti ogniqualvolta siano riscontrate nel corso delle visite lesioni o ferite sulla persona.

Nel lungo e inesorabile percorso di espansione del campo dei significati normativi dell'art. 3 della Convenzione, la Corte ha dovuto affrontare altresì la questione di quali tipologie di pene debbano considerarsi in contrasto con il divieto di tortura. Nel ragionare su questa problematica, il giudice europeo ha proceduto allo scrutinio delle

71 Talvolta la Corte, nel definire la nozione di tortura, ha fatto esplicito riferimento all'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura (v. nota 16). L'elemento del dolo specifico, tuttavia, quale tipico della tortura non è sempre richiamato nelle sentenze della Corte.

72 Per la distinzione tra "inumano" e "degradante" v. C. Edu, GC, *Jalloh c. Germania*, 11/7/2006, § 68.

73 V. *supra* par. 2.1.

74 V. nota 58.

sanzioni penali in rapporto ai valori convenzionalmente protetti dell'integrità fisica e della dignità umana. Si tenga presente che, con riferimento alle pene, il divieto espresso dall'art. 3 opera in due direzioni: da un lato esso ne vieta alcune tipologie previste dagli ordinamenti nazionali; dall'altro impone che l'esecuzione concreta di una sanzione, di per sé non incompatibile con la previsione convenzionale, avvenga nel rispetto della dignità umana.⁷⁵

Tra le pene vietate figurano, *in primis*, le pene corporali di carattere giudiziario e le punizioni corporali, considerate non giustificabili sotto il profilo sanzionatorio e giudicate in ogni caso lesive della dignità umana.⁷⁶

La Corte si è, poi, pronunciata in diverse occasioni circa la legittimità convenzionale della pena dell'ergastolo.⁷⁷ L'orientamento costante del giudice europeo valuta la pena perpetua non in contrasto con il divieto di pene inumani o degradanti, nella misura in cui siano previsti istituti che consentano una scarcerazione anticipata del detenuto. Il giudice europeo ha, così, rilevato nell'ergastolo senza possibilità di revisione della pena una violazione dei diritti umani, poiché l'impossibilità della scarcerazione è considerata un trattamento inumano e degradante.⁷⁸ Sul punto, tra l'altro, si può apprezzare l'ampio margine di discrezionalità lasciato ai singoli ordinamenti statali nello stabilire attraverso quali strumenti interni venga concretizzata la prospettiva di rilascio.⁷⁹

Per quanto attiene, infine, alla pena di morte, rispetto a quanto già osservato nel paragrafo precedente va aggiunto che l'illegittimità di tale pena è stata dapprima dichiarata in conseguenza delle sue modalità d'esecuzione contrarie all'art. 3, e solo

75 Sulle pene vietate dall'art. 3 CEDU v. A. ESPOSITO, *Le pene vietate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 3, 2012.

76 Le pene corporali sono scomparse da tempo dal novero delle pene previste dai codici penali europei, cionondimeno diversi ricorsi fondati sulla violazione dell'art. 3 per inflizione di una pena corporale sono stati presentati innanzi alla Corte Edu. Sul punto v. C. Edu, *Tyrer c. Regno Unito*, del 25/4/1978; A. ESPOSITO, Art. 3, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, pp. 62-64.

77 Per un'analisi della giurisprudenza europea sulla pena dell'ergastolo v. D. RANALLI, *L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte E.D.U. Tra astratto diritto alla speranza e concreto accesso alla liberazione condizionale*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 1/2015, pp. 289-315.

78 La prospettiva di rilascio del soggetto condannato all'ergastolo costituisce presidio del principio di reinserimento sociale del detenuto. Le politiche in materia di pena in Europa pongono l'accento sull'obiettivo del reinserimento che persegue la detenzione; tale obiettivo dev'essere – *de jure e de facto* – perseguibile anche dai detenuti condannati alla pena perpetua. Sul punto v. A. BALSAMO, L. TRIZZINO, *La Corte europea, l'ergastolo e il "diritto alla speranza"* - nota a C. Edu. (GC), *Vinter e altri c. Regno Unito*, del 9/7/2013, in *Cass. Pen.*, n. 12/2013, pp. 4662-4691; per un commento critico alla sentenza v. F. VIGANÒ, *Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo*, in *AIC*, n. 2/2012.

79 Per l'ampio margine di apprezzamento lasciato agli Stati Cfr. C. Edu, *Kafkaris c. Cipro*, del 12/2/2008, ove la Corte ha considerato lecita la legislazione cipriota che, pur non prevedendo un termine entro il quale è possibile richiedere una riduzione della pena dell'ergastolo, consente al solo Presidente della Repubblica di sospendere, commutare o graziare l'individuo.

successivamente ne è stata rilevata la totale incompatibilità con il diritto alla vita di cui all'art. 2.⁸⁰

Se, come si è visto, la Corte Edu non ha mancato di pronunciarsi in merito alla compatibilità di talune tipologie di sanzioni penali con i principi espressi nella Convenzione, una tendenza più recente ha portato sotto la lente del giudice europeo diverse questioni concernenti le condizioni materiali della detenzione, e quindi le modalità concrete di espiatione della pena detentiva.

Le modalità di esecuzione adottate in concreto all'interno degli Stati-parte, pur non disciplinate *expressis verbis* dall'art. 3 della Convenzione, sono diventate oggetto del sindacato del giudice sovranazionale in considerazione, ancora una volta, del parametro guida della dignità umana e del principio di effettività applicato alle norme convenzionali.⁸¹

Il caso-guida è la sentenza *Kudla c. Polonia*,⁸² nella quale sono stati per la prima volta elencati gli obblighi a carico degli Stati in tema di trattamento penitenziario, affinché non sia violato il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti. Fine ultimo dell'imposizione di tali obblighi è che l'esecuzione della pena si svolga sempre nel rispetto della dignità umana. Per fare ciò, afferma la Corte, è necessario che gli Stati assicurino che “l'esecuzione della pena non causi sofferenze o angoscia di intensità tali da superare l'inevitabile livello di sofferenza insito in ogni detenzione e che la salute e il benessere dei detenuti siano tutelati adeguatamente anche tramite assistenza medica”.⁸³

Di conseguenza, a carico degli Stati è posto un triplice obbligo: i) assicurare il rispetto della dignità dei soggetti detenuti attraverso condizioni detentive oggettivamente rispettose di tale parametro; ii) assicurare che le modalità di esecuzione non causino sofferenze maggiori di quelle inevitabilmente connesse allo stato di detenzione; iii) garantire un livello adeguato di assistenza medica.⁸⁴

Da questa pronuncia emerge chiara un'estensione del concetto di *trattamento degradante*, laddove si abbia a che fare con soggetti detenuti, in quanto si deve

80 Vedi nota 37.

81 È proprio il principio di tutela *effettiva* dei diritti garantiti dalla Convenzione che sta alla base dell'individuazione, ad opera della Corte, di obblighi positivi di garanzia; questi obblighi perlopiù non sono espressamente previsti dal testo convenzionale, ma sono stati individuati dalla giurisprudenza europea attraverso la trasformazione di obblighi negativi in obblighi positivi. Cfr. A. ESPOSITO, *Il diritto penale “flessibile” - Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, cit., p. 127.

82 C. Edu (GC), *Kudla c. Polonia*, del 26/10/2000.

83 *Idem*, § 94.

84 A. ESPOSITO, *Il diritto penale “flessibile” - Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, cit., p. 262.

considerare degradante anche quel trattamento penitenziario che violi, in concreto, la dignità umana.⁸⁵

Un ulteriore ampliamento di tale nozione si è avuta, di recente, con il filone di pronunce che la Corte di Strasburgo ha emesso in tema di sovraffollamento carcerario.⁸⁶ La mancanza di spazio all'interno delle celle detentive, quale elemento integrante una pena inumana o degradante, inizialmente è stata presa in considerazione dal giudice europeo quale fattore concorrente con altri indici; quali, ad esempio, il numero di ore trascorse all'interno della cella, la possibilità di accesso all'aria aperta, le condizioni psico-fisiche del detenuto, nonché la durata complessiva della detenzione. In una giurisprudenza più recente, tuttavia, la Corte ha affermato che il parametro spaziale, quando sia al di sotto di un livello minimo, può da solo integrare un trattamento inumano e degradante.⁸⁷ Questo livello minimo di spazio *pro capite* è stato fissato dalla Corte nella misura di 3 mq per detenuto. Di conseguenza, ove lo spazio a disposizione del detenuto sia inferiore a tale soglia, la mancanza di spazio costituisce *ex se* un trattamento inumano o degradante. Quando, invece, la carenza di spazio non raggiunge un siffatto livello di gravità, tale elemento dev'essere valutato unitamente agli altri aspetti relativi alle condizioni di detenzione.⁸⁸

ha infatti stabilito che quando lo spazio a disposizione del detenuto è inferiore ai 3 mq, la mancanza di spazio è talmente flagrante da costituire, da sola, un trattamento inumano o degradante. Invece, nei casi in cui lo spazio disponibile sia superiore ai 3 mq la *soglia minima* per

L'applicabilità dell'art. 3 ai casi di sovraffollamento ha sancito definitivamente

85 Sul punto v. F. DELLA CASA, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cass. Pen.*, 2004, f. 10, pp. 3485-3491.

86 *Leading case* in tema di sovraffollamento carcerario è la sentenza C. Edu, *Kalashnikov c. Russia*, del 15/7/2002 ove si è rilevato per la prima volta che già il solo dato del sovraffollamento pone problemi di compatibilità con l'art. 3.

87 Cfr. C. Edu, *Sulejmanovic c. Italia*, del 16/7/2009; ove la Corte afferma che “la flagrante assenza di uno spazio personale di cui ha sofferto il ricorrente è di per sé un trattamento inumano o degradante”, *cit.* § 43.

88 Cfr. C. Edu, *Sulejmanovic c. Italia*, *cit.* Nel caso in esame la Corte, in applicazione dei principi generali in esso enunciati, ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 3 per i periodi nei quali il ricorrente aveva avuto a disposizione nella cella uno spazio di 2,70 mq. Nei periodi di detenzione nei quali, diversamente, il ricorrente aveva avuto a disposizione uno spazio superiore ai 3 mq, la Corte ha proceduto all'esame ulteriore degli altri aspetti relativi alla detenzione: la durata della privazione della libertà, l'accesso alla passeggiata all'aperto, le condizioni fisiche del detenuto, l'areazione disponibile, l'accesso alla luce; ritenendo, con riferimento a questi periodi di detenzione, non raggiunta la *soglia minima di gravità* del trattamento inumano e degradante. Per un commento alla sentenza v. M. BORTOLATO, *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti (La CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti)*, in *Quest. Giust.*, n. 5/2009, pp. 111-121. Sul sovraffollamento carcerario; N. G. ANGELINI, *Detenzione e divieto di tortura*, in *Resp. Civ. Prev.*, fasc. 1, 2010, p. 89. V. *infra* Cap. III par. 4.4.1.

l'orientamento del giudice europeo in base al quale possono violare il divieto di tortura anche situazioni, relative alla detenzione, nelle quali non vi è un comportamento puntuale incriminato. In questi casi, infatti, la Corte non condanna un comportamento preciso, ma valuta incompatibile con i principi convenzionali un determinato contesto carcerario.

Nel valutare i livelli di adeguatezza delle condizioni materiali di detenzione, parametrati in ultimo grado al rispetto della dignità personale imposto dalla Convenzione, il giudice europeo non di rado ha fatto riferimento da una parte alle Regole Penitenziarie Europee del Consiglio d'Europa,⁸⁹ e dall'altra agli *Standard* di detenzione elaborati dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura.⁹⁰

Tra gli obblighi positivi a tutela dell'integrità fisica degli individui, un ruolo di primo piano assume l'obbligo gravante sugli Stati di assicurare ai detenuti un'assistenza medica adeguata. La tutela delle condizioni di salute dei soggetti privati della libertà personale gode di una protezione convenzionale rafforzata, realizzata congiuntamente dai disposti dell'art. 2 e dell'art. 3. Il diritto alla vita, come già accennato, viene in rilievo nei casi più gravi, quando la detenzione comporta un rischio per la vita stessa della persona. L'art. 3, invece, trova applicazione nel condannare le pratiche degli Stati, qualora le gravi condizioni di salute del detenuto possano comportare un *vulnus* alla sua dignità e in tal modo integrare un trattamento o una pena degradante.⁹¹ In una recente pronuncia, *Xiros c. Grecia*,⁹² la Corte è giunta a declinare in modo analitico gli obblighi di assistenza medica che incombono sugli Stati contraenti nei confronti dei detenuti. L'obbligo di prestare cure mediche ai detenuti si specifica a sua volta: a) nel dovere di verificare se la persona era in condizioni tali da poter essere sottoposta a detenzione; b) nel dovere di fornire al detenuto l'assistenza medica necessitata; c) nel dovere di adattare le condizioni di detenzione allo stato di salute della persona.⁹³

Infine, la giurisprudenza di Strasburgo in tema di divieto di tortura ha avuto importanti riflessi anche su alcuni aspetti caratterizzanti i “regimi penitenziari” nazionali. Le tematiche più delicate sono quelle concernenti il regime di isolamento, le

89 V. *infra* par. 3.1.

90 Per un'analisi degli *Standard* v. *infra* Cap. III.

91 M. ORLANDI, *Op. cit.*, p. 218. Si veda il caso *Scoppola c. Italia*, il quale rappresenta la prima condanna ai danni dello Stato italiano per violazione dell'art. 3. Nel caso di specie, per l'appunto, la violazione era consistita nell'inadeguata tutela della salute di un detenuto disabile. Cfr C. Edu, *Scoppola c. Italia* 10/6/2008. Per un commento alla sentenza v. S. BUZZELLI, *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo (parte I)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, pp. 389-397.

92 C. Edu, *Xiros c. Grecia*, del 9/9/2010.

93 A. COLELLA, *Op. cit.*, p. 239.

perquisizioni personali e il regime speciale per i detenuti giudicati particolarmente pericolosi, in quanto si tratta di misure che per loro natura comportano una più intensa limitazione dei diritti dei detenuti e quindi un più alto rischio di trattamenti inumani o degradanti.

Con riguardo alla misura dell'isolamento, al di là dei presupposti formali che possono sostenere un siffatto provvedimento,⁹⁴ la Corte è costante nel dichiarare la violazione dell'art. 3 ogniqualvolta la misura non sia ritenuta strettamente necessaria per la tutela della sicurezza, in considerazione dei gravissimi effetti che l'esclusione dalla socialità può produrre sullo stato di salute fisico e mentale del detenuto. Se la separazione dalle attività comuni e persino l'isolamento continuo, corredati dalle dovute garanzie, non sono in astratto contrari ai principi convenzionali, i danni provocati da un prolungato isolamento sensoriale unito a una continua esclusione dalla socialità rientrano pienamente nel novero dei trattamenti inumani o degradanti, o in certe circostanze possono persino costituire tortura.⁹⁵ Di conseguenza, grava sugli Stati l'obbligo di predisporre un continuo monitoraggio sulle condizioni di salute del soggetto, per valutarne la compatibilità con l'isolamento non solo *ab initio*, ma anche *in itinere*.⁹⁶

Anche per quanto riguarda i cc.dd. regimi speciali di cui sono destinatari i detenuti ritenuti pericolosi, la Corte non si è pronunciata per una loro illegittima previsione in sé, quanto ha preteso che gli stessi siano giustificati, nella loro applicazione al caso concreto, da una speciale gravità dell'illecito o dalla particolare pericolosità del soggetto. Occorre che le misure nazionali siano necessarie, proporzionate e non oltrepassino il limite di un trattamento penale legittimo.⁹⁷

Il rispetto della dignità del detenuto, valore che come si è già più volte rimarcato è protetto dall'art. 3 della Convenzione, subisce un evidente contemperamento con le esigenze di sicurezza anche avuto riguardo alla pratica delle ispezioni corporali. Posto

94 All'interno delle normative nazionali europee l'isolamento viene previsto per cause e con finalità diverse: come forma di sanzione disciplinare, per motivi di sicurezza interna, per esigenze di indagine, per ragioni sanitarie, o su richiesta del detenuto stesso. A seconda della tipologia di isolamento predisposta, esso consiste nell'isolare il detenuto dagli altri detenuti, nell'escluderlo dalle attività in comune, e talvolta nel limitare altre forme di contatto, quali ad esempio le visite di persone esterne o i contatti con il personale carcerario. DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Op. cit.*, p. 276.

95 *Idem*, p. 279. Tra molte, Cfr. C. Edu (GC), *Ramirez Sanchez c. Francia*, del 4/7/2006, § 123, ove la Corte ha considerato che “il completo isolamento sensoriale, unito a un totale isolamento sociale può distruggere la personalità e costituire un trattamento inumano e degradante che non può essere giustificato da ragioni di sicurezza o da qualsiasi altra motivazione”.

96 C. Edu, *Ramirez Sanchez c. Francia*, *cit.*, § 136.

97 Sul punto, e per un'analisi della compatibilità del regime speciale di cui all'art. 41-bis Ord. Penit. italiano (c.d. “carcere duro”) con il divieto di trattamenti inumani o degradanti v. E. NICOSIA, *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 3, 2009, p. 1240.

che le ispezioni debbono sempre condursi, per quanto possibile, nel rispetto della dignità dell'esaminato, è superfluo osservare quanto tali operazioni – specialmente nelle forme più invasive del denudamento o dell'ispezione delle cavità corporee – possano comportare il rischio della compressione del valore della dignità, a favore di istanze securitarie. Ciò premesso, nel valutare se le ispezioni *in corpore* possano configurare un trattamento inumano o degradante, la Corte si è attestata, ancora una volta, non già nel dichiarare l'incompatibilità astratta di queste pratiche – ritenute formalmente legittime – ma invero nel tratteggiare le linee guida riguardo al *quomodo*. Le ispezioni corporali si pongono in contrasto con la disciplina convenzionale ogniqualvolta abbiano caratteri vessatori, o le modalità di esecuzione siano tali da essere un veicolo di umiliazione gratuita. La Corte, nei casi a lei sottoposti, ha proceduto ad una verifica della necessità delle ispezioni in relazione alle esigenze di sicurezza legittimamente perseguite dagli Stati, dichiarando la violazione dell'art. 3 nei casi in cui la misura risultava inappropriata o non giustificata nella sua entità o nella frequenza del suo impiego.⁹⁸

Dalla veduta d'insieme delle più rilevanti applicazioni dell'art. 3 CEDU affiora un quadro in cui la materia penitenziaria riveste un ruolo di primo piano sulla scena convenzionale, in quanto oggetto di uno scrutinio sempre più esteso ad opera del giudice europeo. È un dato di fatto quello per cui i legislatori nazionali nel legiferare, così come i giudici nazionali nel giudicare, sono chiamati al rispetto di principi convenzionali avente un carattere sempre più puntuale. Principi che sono non soltanto l'espressione della Convenzione così come originariamente scritta, ma che invece incarnano e concretizzano le nuove sensibilità del tempo in materia di tutela dei diritti fondamentali. Questo fenomeno si verifica inevitabilmente anche nel settore penitenziario, laddove gli Stati sono storicamente più restii a cedere spazi di sovranità, provocando un fenomeno di diffuso innalzamento delle tutele e di omogeneizzazione degli ordinamenti nazionali.

Non si può, pertanto, non riconoscere agli strumenti convenzionali - la Convenzione, la Corte e il Comitato dei Ministri nella funzione di controllo dell'esecuzione - l'importante ruolo di tutela giurisdizionale dei diritti umani, e non secondariamente dei

98 Sul punto v. DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Op. cit.*, pp. 285-287. Caso-guida in materia è C. Edu *Lorsè e altri c. Paesi Bassi*, del 4/2/2003, ove la Corte ha riconosciuto che le ispezioni tramite denudamento condotte settimanalmente sul corpo del detenuto, considerate le elevate misure di sorveglianza cui era sottoposto in virtù del regime speciale detentivo, considerata l'assenza di contatti con il mondo esterno, e perciò la mancanza di reali esigenze di sicurezza, rappresentano una violazione alla sua dignità personale e un trattamento inumano e degradante (§ 74).

diritti spettanti ai detenuti. Cionondimeno, nel peculiare settore dell'esecuzione penale, lo strumento del controllo giurisdizionale successivo si è rilevato in molti casi insufficiente, in quanto tardivo e non soddisfacente. Basti considerare che l'efficacia della tutela giudiziaria, e ancor più di quella sovranazionale, è indebolita dal fatto di intervenire a distanza di tempo dalle violazioni.

Ma, soprattutto, la tutela giudiziaria si rivela spesso un mero palliativo nella sfera delle violazioni dei diritti umani, ove le violazioni sono in larga misura irrimediabili; perché irrimediabili rimangono il ricordo delle sofferenze subite dalle vittime e, in molti casi, le conseguenze del trauma fisico e psicologico patito.⁹⁹ Sulla scorta di tali considerazioni, pertanto, ad affiancare il sistema giurisdizionale previsto dalla CEDU, il Consiglio d'Europa ha dato vita in ambito penitenziario a meccanismi di azione preventiva volti a rafforzare l'attuazione dei principi convenzionali. Con particolare riguardo al rispetto del divieto di tortura, l'organo preposto ad un controllo non giudiziario e preventivo è il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), istituito dalla Convenzione omonima nel 1987. Il Comitato completa, in tal modo, il sistema di tutela originato dall'art. 3 CEDU, affiancando in tal senso l'attività giurisdizionale della Corte di Strasburgo.¹⁰⁰

3. Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia penitenziaria

Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sono atti che non hanno valore giuridicamente vincolante sotto il profilo del diritto internazionale. Cionondimeno, anche grazie a questa loro natura meno impegnativa, costituiscono uno degli strumenti privilegiati attraverso il quale il Comitato dei Ministri esprime le linee programmatiche su tematiche riguardo alle quali gli Stati membri hanno concordato una politica comune.¹⁰¹ Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa rappresentano, quindi,

99 A. CASSESE, *A new approach to human rights: the European convention for the prevention of torture*, in *A.J.I.L.*, January, 1989, p. 2.

100 Sul Comitato *infra* Cap. II.

101 A conforto della netta prevalenza che, in materia di politica penitenziaria, lo strumento della Raccomandazione ha acquisito rispetto a quello della Convenzione, è sufficiente considerare il dato numerico. A fronte di oltre 40 Raccomandazioni (o Risoluzioni) adottate in ambito carcerario, le Convenzioni stipulate dal Consiglio d'Europa nello stesso settore sono state solamente 2; e precisamente: la Convenzione per la sorveglianza delle persone condannate o liberate con la condizionale (1964); la Convenzione sul trasferimento dei condannati (1983). Cfr. *Compendium of conventions, recommendation and resolutions relating to penitentiary questions*, Pubblicazioni del

orientamenti ampiamente condivisi che devono ispirare i legislatori nazionali nel legiferare sulle materie da esse incise.

La sinergia creatasi tra gli *standard* vincolanti contenuti nelle Convenzioni e nei Protocolli del Consiglio d'Europa, i *case-law* della Corte Edu e le linee-guida sviluppate dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura, rappresenta un elemento centrale per la garanzia dei diritti umani dei detenuti in Europa. Le regole contenute nelle Raccomandazioni costituiscono, nei fatti, un punto di riferimento per gli organismi sovranazionali operanti nel settore dei diritti umani.

Anche la materia penitenziaria è divenuta oggetto di numerose Raccomandazioni, le quali compongono oggi un cospicuo quadro di riferimento nell'ambito dei documenti internazionali di *soft-law*. Accanto al testo principale che enuncia i principi generali che guidano la fase dell'esecuzione penale – costituito dalle Regole Penitenziarie Europee – si sono susseguiti interventi settoriali che hanno regolato specifici ambiti della vita e dei regimi carcerari.

La politica penitenziaria europea portata innanzi dal Consiglio d'Europa si è sviluppata sin dai primi anni '60 con lo strumento delle Risoluzioni, le quali hanno scandito l'evoluzione delle tematiche penitenziarie, affrontando nel corso del tempo le questioni di maggior rilevanza. Un ruolo centrale è stato ricoperto dal Comitato Europeo per i Problemi della Criminalità, corpo specializzato del Comitato dei Ministri responsabile di supervisionare e coordinare le attività del Consiglio d'Europa nel campo della prevenzione e del controllo del crimine.¹⁰² La sua attività si esplica, non secondariamente, attraverso la redazione e la proposizione dei testi convenzionali e delle raccomandazioni in tema carcerario, i quali sono da ultimo adottati dal Comitato.

Nella fase iniziale della sua attività produttiva di *standard*, il Consiglio d'Europa ha posto le basi di un sistema incentrato sul rispetto della *dignità umana*, sancendo i diritti - elettorali, civili e sociali - di cui tutti i detenuti rimangono titolari, pur in stato di detenzione.¹⁰³ Deve riconoscersi, pertanto, l'intento di promuovere un sistema carcerario che affermi l'esistenza di precisi limiti invalicabili alla sfera di compressione dei diritti

Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2014, in www.coe.int.

102 Il Comitato, la cui denominazione è *European Committee on Crime Problems* (CDPC), è stato istituito nel 1958. Esso individua le priorità per la cooperazione intergovernativa e presenta proposte al Comitato sulle attività di sua competenza. Il Comitato coordina e monitora due organismi creati al suo interno: il Comitato degli esperti sul funzionamento delle Convenzioni europee in materia di cooperazione sulle questioni penali; e il Consiglio di cooperazione penologica. A partire dal 1971, inoltre, il Comitato organizza le Conferenze con i direttori delle amministrazioni penitenziarie degli Stati membri, con l'intento di incentivare un ampio confronto sulle politiche da promuovere in materia di esecuzione penale. Cfr. www.coe.int/CDPC.

103 Risoluzione (62) n. 2, sui diritti elettorali, civili e sociali dei detenuti.

delle persone recluse.

In una seconda fase, l'attenzione si è focalizzata sull'obiettivo di limitare il ricorso all'incarcerazione, in considerazione dei già noti effetti deleteri della privazione della libertà personale (in particolare per le condanne di breve durata). In un'ottica riduzionista sono state rivolte agli Stati diverse Raccomandazioni che affrontano direttamente il tema della *probation* e dell'esecuzione in area penale esterna di misure e sanzioni penali¹⁰⁴ e, di pari passo, sono state dettate le linee-guida per ridurre il ricorso alla custodia cautelare.¹⁰⁵

La produzione di *standard* e di criteri direttivi da parte del Consiglio d'Europa si è confrontata anche con le esigenze di particolari tipologie di soggetti detenuti. Così sono state disciplinate norme *ad hoc* per i detenuti minori di età,¹⁰⁶ per i soggetti che scontano la pena in uno Stato diverso da quello di appartenenza,¹⁰⁷ per i detenuti giudicati pericolosi;¹⁰⁸ e sono state approvate direttive specifiche tanto per le pene di lunga durata (*in primis* l'ergastolo), quanto per il trattamento dei condannati a pene brevi.¹⁰⁹

Con l'acuirsi della fenomeno del *mass-inprisonment*, che a partire dagli anni '90 si è presentato come problematica diffusa pressoché in tutti gli Stati europei (e non solo), gli sforzi sovranazionali in tema di politiche carcerarie si sono concentrati nuovamente sulla ricerca di strumenti volti ad arginare il fenomeno e a ridurre il ricorso alle misure intra-murarie.¹¹⁰ A questo proposito, sono state approvate la Raccomandazione concernente le misure e le sanzioni di comunità¹¹¹ e, soprattutto, il tema del sovraffollamento carcerario è stato destinatario di una Raccomandazione *ad hoc*, la n. 22 del 1999.¹¹² Questa, nel considerare apertamente le criticità conseguenti alla

104 Con riguardo all'area penale esterna v. Racc. (2010) n. 1, sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*; Racc. (2003) n. 22, sulla liberazione condizionale (*parole*); Racc. (2000) n. 22, sul miglioramento dell'implementazione delle regole europee in tema di misure applicate in area penale esterna; Racc. (92) n. 16, sulle Regole Europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna.

105 In tema di custodia cautelare v. Racc. (2006) n. 13, sull'uso della custodia cautelare in carcere, le condizioni in cui essa ha luogo ed i provvedimenti per la tutela dagli abusi.

106 Il testo che regola i principi-guida per l'esecuzione penitenziaria minorile è la Racc. (2008) n. 11, sulle Regole Europee per i delinquenti minori destinatari di misure o sanzioni.

107 Cfr. Racc. (2012) n. 12, sui detenuti stranieri.

108 Cfr. Racc. (2014) n. 3, relativa ai delinquenti pericolosi; Racc. (82) n. 17, sulla custodia e il trattamento dei detenuti pericolosi.

109 Cfr. Racc. (2003) n. 23, sulla gestione dei detenuti condannati all'ergastolo o a pene di lunga durata; Risoluzione (73) n. 17, sul trattamento delle pene di breve durata dei condannati adulti. Quest'ultima risoluzione, peraltro risalente nel tempo, è stata in buona parte sostituita dalle regole contenute nella più recente Raccomandazione in tema di sovraffollamento (Racc. 99 n. 22).

110 Sul fenomeno della *mass-incarceration* e del "boom penitenziario" di fine Secolo tra Stati Uniti ed Europa si veda lo studio approfondito L. RE, *Carcere e globalizzazione – Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, Bari, 2006.

111 V. nota 104.

112 Rac. (99) n. 22, sul Sovraffollamento carcerario e l'inflazione della popolazione detenuta, § 1. Si può,

sovrappopolazione delle carceri e nel suggerire alcune possibili soluzioni, ha sancito quale principio cardine quello secondo cui “la privazione della libertà personale dovrebbe essere trattata come sanzione o misura di *extrema ratio* e dovrebbe pertanto essere disposta solo qualora la gravità del reato renda qualsiasi altra misura palesemente inadeguata”.¹¹³

Infine, non possono trascurarsi altre due importanti tematiche che sono divenute oggetto delle politiche penitenziarie del Consiglio d'Europa. La prima riguarda la tutela del diritto alla salute in carcere, la quale ha da sempre costituito un significativo banco di prova delle condizioni di detenzione effettivamente garantite ai soggetti *in vinculis*.¹¹⁴ La seconda, invece, concerne la selezione e la formazione degli operatori impegnati all'interno degli istituti, nonché il codice etico che ne disciplina l'operato.¹¹⁵

Da quanto appena osservato risulta evidente che il Consiglio d'Europa, nel corso della sua attività più che cinquantennale, ha prodotto un vasto materiale in ambito carcerario. Esso ha la funzione di creare un cornice di principi e di regole ampiamente condivise, tanto su tematiche di carattere generale, quanto su aspetti più specifici dell'esecuzione delle pene, che guidino le autorità nazionali nella loro azione. Volendo individuare quelli che sono i valori che permeano tali direttive europee, e non potendo in questa sede soffermarsi sull'analisi di ciascuno dei testi vigenti, è utile compiere una panoramica sul contenuto del documento che condensa in sé i principi fondanti, e cioè le Regole Penitenziarie Europee.

peraltro, evidenziare che tale intervento del Consiglio d'Europa in tema di sovraffollamento è sopraggiunto appena due anni dopo che il CPT, nel suo 7° Rapporto Annuale, aveva denunciato pubblicamente lo stato di affollamento delle carceri europee, qualificandolo come una possibile fonte di trattamenti inumani e degradanti.

113 Le politiche penitenziarie europee ispirate alla riduzione quali/quantitativa del carcere (politiche della c.d. *extrema ratio*) condividono, almeno in parte, l'assunto delle teorie abolizioniste, secondo le quali il carcere è (sicuramente) produttivo di danni per la società. Ne consegue che l'agenzia penitenziaria è l'unica agenzia pubblica che ha per finalità non la propria espansione e l'aumento della produttività, ma al contrario la contrazione e la riduzione del proprio servizio. Il che vuol dire che in generale i sistemi penali moderni aspirano a ridursi. V. L. DAGA, *La crisi della pena detentiva*, in *Luigi Daga – Scritti e discorsi 1980-1993*, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Roma, 2008, p. 455. Sull'intuizione del c.d. *diritto penale minimo* Cfr. A. BARATTA (a cura di), *Il diritto penale minimo: la questione criminale tra riduzionismo e abolizionismo*, Edizioni Esi, Napoli, 1985.

114 Le direttive sul tema della salute in carcere sono contenute in: Racc. (98) n. 7, riguardante i profili etici e organizzativi della tutela della salute in carcere; Racc. (93) n. 6, sugli aspetti criminologici e penitenziari del controllo di malattie trasmissibili compreso l'AIDS e i relativi problemi sanitari in carcere.

115 Cfr. Racc. (2012) n. 5, sul Codice Europeo di etica professionale per il personale penitenziario.

3.1 Le Regole Penitenziarie Europee

Le Regole Penitenziarie Europee costituiscono il documento fondamentale nel complesso delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sull'esecuzione penitenziaria. La prima versione delle Regole, risalente al 1987,¹¹⁶ costituisce in realtà l'aggiornamento e un ampliamento delle “Regole minime per il trattamento dei detenuti” del 1973.¹¹⁷ Entrambi i testi hanno preso dichiaratamente ispirazione dal documento O.N.U. del 1955, al fine di adattare alla realtà europea le regole già sancite a livello universale. Agli inizi del nuovo secolo si è avvertita, poi, la necessità di rinnovamento delle Regole, la quale ha portato all'emanazione della Raccomandazione n. 2 del 2006.¹¹⁸

La scelta di procedere ad una nuova stesura riflette la volontà di stimolare l'evoluzione delle regole in materia penitenziaria, per renderle confacenti alle più recenti esigenze e sensibilità emerse nel contesto europeo, anche in considerazione del rapido incremento del numero degli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa.¹¹⁹ In particolare, la novella del 2006 ha preso atto dell'evoluzione della nozione di *umanità* del trattamento dei detenuti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e delle valutazioni prodotte dal CPT, nella sua attività di monitoraggio e controllo.¹²⁰ Inoltre, l'aggiornamento è stato reso necessario dalla continua produzione di Raccomandazioni su temi carcerari da parte del Consiglio d'Europa; cosicché alle Regole Penitenziarie si deve ascrivere anche l'importante funzione di coordinamento e di riunione in un unico *corpus* delle direttive susseguitesi nel tempo.¹²¹

116 Racc. (87) n. 3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Penitenziarie Europee. La loro stesura è opera del Comitato di cooperazione penitenziaria, composto da cinque esperti eletti dal *plenum* del Comitato Europeo dei Problemi Criminali. Per il testo completo, le origini storiche e il commento alle norme v. P. COMUCCI, A. PRESUTTI (a cura di), *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè Editore, Milano, 1989.

117 Risoluzione (73) n. 5 del Consiglio d'Europa sulle Regole minime per il trattamento dei detenuti. Per un commento v. V. GREVI, *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 1974. Sull'evoluzione delle Regole penitenziarie europee V. BISHOP, *Les règles pénitentiaires européennes: pourquoi elle devraient être révisées*, in *Bulletin d'information pénologique*, n. 25, 2003, p. 93 ss.

118 Racc. (2006) n. 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Penitenziarie Europee.

119 Nel 1987, anno di adozione delle prime “Regole penitenziarie europee”, gli Stati aderenti erano 21; al momento dell'entrata in vigore delle “Nuove Regole penitenziarie europee” nel 2006, il numero degli Stati-membro era già salito a 46 (l'ultima adesione è avvenuta ad opera del Montenegro nel 2007).

120 Cfr. M. TIRELLI, *La tutela della dignità del detenuto nelle Regole Penitenziarie Europee*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. III, a cura di G. BELLANTONI, D. VIGONI, LaTribuna, 2010.

121 Il compito di armonizzazione e di attualizzazione delle Regole è stato affidato dal Comitato europeo per i problemi criminali al Consiglio di cooperazione penologica. Cfr. Preambolo alla Rac. (2006) n. 2, ove si considera che “[...] la Raccomandazione R. (87) 3 del Comitato dei Ministri sulle Regole Penitenziarie europee deve essere approfonditamente rivista ed aggiornata per riflettere gli sviluppi che sono intervenuti nel campo della politica penale, nelle pratiche delle condanne nonché nella gestione in generale delle carceri in Europa [...]”.

In via preliminare bisogna considerare l'ampiezza del campo di applicazione delle Regole, per come delimitato dalla Raccomandazione in esame. La nozione di “detenzione” accolta – e la conseguente nozione di soggetti *detenuti* - si fonda su di una prospettiva sostanzialistica, volta a realizzare l'applicabilità del corpo di regole a tutti i soggetti che, a qualunque titolo, siano privati della libertà personale. Sicché le Regole trovano applicazione tanto nei confronti dei soggetti detenuti in forza di una sentenza di condanna, quanto nei confronti degli imputati destinatari di misure cautelari custodiali, e sono altresì valide, più generalmente, nei riguardi di soggetti che si trovino ristretti “per qualsiasi altro motivo” in carcere.¹²²

Venendo più precisamente al contenuto delle Regole, esse consistono in una serie di norme che disciplinano sotto ogni profilo l'esecuzione carceraria. Un siffatto “codice penitenziario europeo” copre ogni aspetto della vita quotidiana dei detenuti come i locali, l'igiene personale, il vitto, la disciplina, l'istruzione, il tempo libero, le cure mediche.¹²³ Non potendo soffermarsi nel dettaglio su ciascuna disposizione, tuttavia, ci si limiterà ad illustrare i principi e le finalità precipue di cui le Regole sono espressione.

In quest'analisi merita un'attenzione particolare la Parte I della Raccomandazione dedicata ai “Principi fondamentali”. Tra di essi si rinviene, *in primis*, il principio-presupposto dell'intera disciplina: il trattamento delle persone private della libertà personale deve essere rispettoso dei diritti dell'uomo, tanto più che i detenuti conservano tali diritti con la sola eccezione di quelli che sono loro tolti dalla legge. Tali restrizioni possono essere stabilite autonomamente dagli Stati, ma incontrano comunque il limite della necessità e della proporzionalità.¹²⁴

Le Regole, con riferimento al contenuto della pena detentiva, da una parte stabiliscono una serie di direttive volte a ridurre il grado di afflittività, e quindi la sua penosità; dall'altro impongono quale finalità precipua cui la pena deve tendere quello del *reinserimento sociale*.¹²⁵ Infatti, mentre le Regole del 1987 sembravano aver abbandonato il proposito della riabilitazione in favore di un mero contenimento con i

122 Cfr. Regola 10, Regole Penitenziarie Europee. Lo stesso impianto sostanzialistico circa il concetto di “privazione della libertà personale” si ritrova nella Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (v. *infra* par. 4), il cui unico limite formale all'applicabilità è che la privazione della libertà dipenda dall'azione di un'autorità pubblica (v. art. 2 Convenzione).

123 P. COMUCCI, A. PRESUTTI, *op. cit.*, p. X.

124 Cfr. Regole 1, 2 e 3, Racc. (2006) n. 2 sulle Regole Penitenziarie Europee.

125 La prospettiva del recupero sociale del condannato rappresenta il *leit-motiv* delle Regole ed è questa una nota peculiare al testo in esame, che non si accontenta di enunciare l'esigenza della risocializzazione come fine ultimo della pena, ma si preoccupa altresì di additare le vie e gli strumenti tecnici attraverso i quali la suddetta esigenza possa in concreto venire soddisfatta.

caratteri dell'umanità o al limite di una custodia positiva, questo aspetto è stato corretto nella versione del 2006 nel quale il reinserimento sociale costituisce un obiettivo centrale. Alla sua realizzazione devono contribuire la cooperazione con i servizi sociali esterni e, per quanto possibile, la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria. Nell'ottica del trattamento penitenziario viene, così, riconosciuta l'importanza dello scambio continuo tra società civile e società reclusa, come elemento volto a favorire la reintegrazione del condannato.¹²⁶ Una risocializzazione che, evidentemente, può realizzarsi attraverso la pena detentiva solo laddove essa attenui progressivamente il suo carattere escludente.

Una precisa regola, poi, raccomanda agli Stati di prevedere adeguati meccanismi esterni di controllo degli istituti carcerari, sia da parte dell'autorità governativa, sia da parte di organi indipendenti a ciò preposti.¹²⁷ L'invito rivolto alle autorità nazionali degli Stati membri è quello di costituire organismi *ad hoc* dotati di poteri non giurisdizionali ma di verifica del rispetto delle normative interne e sovranazionali in ambito penitenziario. Si ravvisa, ancora una volta, il favore che il Comitato dei Ministri mostra per quegli strumenti di prevenzione e monitoraggio deputati a garantire il rispetto della legalità e dei diritti umani entro gli istituti di pena e di cui, a livello sovranazionale, è espressione esemplare il Comitato per la Prevenzione della Tortura.

Tra i Principi fondamentali delle Regole si trova, infine, il riferimento all'importanza della funzione svolta dall'Amministrazione penitenziaria e, soprattutto, del personale operante negli istituti. Esso, infatti, “svolge una missione importante di servizio pubblico e il suo reclutamento, la formazione e le condizioni di lavoro devono permettergli di eseguire una presa in carico dei detenuti di alto livello”.¹²⁸ Quest'attenzione per le figure professionali impegnate nelle carceri è sviluppata diffusamente nella Parte V delle Regole, dedicata alla “Direzione e al Personale”. In tale sede, dopo aver qualificato il servizio penitenziario come servizio pubblico, si fissano i livelli minimi da garantire da parte del personale, le modalità di selezione e di formazione dello stesso, nonché la necessità di provvedere all'assunzione di un adeguato numero di personale specializzato.¹²⁹ L'impianto delle Regole in tema di

126 *Ibidem*, Regola 6.: “La detenzione dev'essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera delle persone che sono state private della libertà”.

127 *Ibidem*, Regola 9.

128 *Ibidem*, Regola 8.

129 *Ibidem* Regola 89, il quale dispone che: “Il personale deve comprendere, per quanto possibile, un numero sufficiente di specialisti quali psichiatri, psicologi, operatori sociali, insegnanti, capi d'arte, professori o istruttori di educazione fisica e sportiva”.

amministrazione degli istituti di pena si propone di incentivare una gestione che risponda il più possibile alle esigenze di risocializzazione del detenuto e, ancor prima, di reale presa in carico delle problematiche specifiche del soggetto realizzabile solo attraverso la presenza di figure professionali specializzate.

In conclusione, è necessario fare un accenno a quello che è il ruolo assunto nel panorama sovranazionale da parte delle Regole, tanto nel rapporto con gli altri attori europei, quanto a livello di impatto entro i confini nazionali.

Le regole hanno avuto il merito innegabile di aver codificato in materia penitenziaria gli orientamenti di un condiviso *acquis* europeo. Ciò costituisce, senza dubbio, una tappa importante nell'elaborazione in Europa di un regime carcerario e penitenziario conforme alla dignità dell'uomo, agli imperativi del diritto penale e ai principi fondamentali delle scienze umane. Sebbene, infatti, le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa non possano costituire parametro direttamente vincolante e sindacabile da parte della Corte Edu, cionondimeno si deve rilevare un rapporto osmotico tra la giurisprudenza di Strasburgo e il contenuto delle direttive del Consiglio d'Europa. Se, da una parte, infatti le Regole del 2006 hanno accolto al loro interno diversi orientamenti giurisprudenziali della Corte “codificandoli”,¹³⁰ dall'altra sono gli stessi giudici europei che non hanno mancato di far riferimento nelle loro pronunce ai parametri formulati nelle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri.¹³¹

Da quanto osservato, si evince che le Regole acquistano maggior rilevanza ed autorevolezza tanto maggiore sono i riferimenti che ad esse sono fatti da parte degli attori sovranazionali e nazionali; e ciò a sua volta dipende, almeno in parte, dal grado di condivisione e di accordo di cui le singole Raccomandazioni godono all'interno del consesso degli Stati europei. Si comprende, così, in tale prospettiva la non irrilevanza di una norma programmatica contenuta nel testo delle Regole Penitenziarie, quale è la Regola finale (n. 108), la quale raccomanda una regolare attività di aggiornamento delle Regole stesse. In tal modo, si è voluto incentivare una periodica rivisitazione del contenuto delle Regole, nella consapevolezza della mutevolezza propria delle politiche e delle prassi penitenziarie.

130 Il “debito” delle Regole nei confronti delle sentenze della Corte Edu è espressamente riconosciuto nel Commentario alle Regole Penitenziarie Europee del 2006, laddove in diverse occasioni si richiamano i principi enunciati dal giudice europeo e la consonanza delle singole Regole con essi.

131 La Commissione europea ha, comunque, chiarito che il mero fatto che le condizioni detentive in uno Stato-membro non rispettino le direttive delle Regole non comporta la violazione automatica dell'art. 3 CEDU. J. MURDOCH, *The treatment of prisoners-European standards*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2006, p. 35.

4. La Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

La Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti è stata adottata nel suo testo definitivo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 26 Giugno 1987, ed è entrata in vigore appena due anni dopo, nel Novembre del 1989.¹³² La Convenzione costituisce l'approdo di un processo di potenziamento degli strumenti sovranazionali di tutela dei diritti umani attraverso una modalità di monitoraggio del tutto originale. Il testo, infatti, non contiene al suo interno disposizioni di natura sostanziale in tema di tortura e di maltrattamenti, ma si limita invece a istituire un nuovo Comitato *ad hoc* incaricato di svolgere un'attività di *monitoraggio* e di *controllo* nell'ambito della prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.¹³³

Il concetto che sta alla base della Convenzione e dell'istituzione del Comitato è il convincimento che l'eventualità della tortura e dei trattamenti degradanti o inumani si possa ridurre esponendo i luoghi di reclusione all'esame di *visite non preannunciate* da parte di esperti internazionali, i cui rilievi e raccomandazioni formino il presupposto di un dialogo costruttivo con gli Stati teso a favorire quegli obiettivi. La realizzazione di tale proposito è resa possibile grazie ad una prerogativa inedita del Comitato: esso può svolgere sopralluoghi all'interno degli Stati membri in ogni luogo nel quale vi siano persone private della libertà personale ad opera di un'Autorità pubblica.¹³⁴

Prima di descrivere analiticamente le modalità operative del Comitato, la struttura organizzativa e le funzioni esercitate, è necessario guardare alle sue origini storiche per comprendere appieno le ragioni giustificatrici e le esperienze che hanno ispirato la sua

¹³² L'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione (1983) n. 971 esortando il Comitato dei Ministri ad adottare il progetto di Convenzione europea sulla protezione dei detenuti dalla tortura e da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. La Convenzione, adottata il 26 Giugno 1987, è stata aperta alla firma il 26 Novembre 1987 e firmata da tutti gli (allora) 21 Stati del Consiglio d'Europa. L'Italia ha ratificato la Convenzione con Legge 2 Gennaio 1989, n. 7. Oggi la Convenzione vincola tutti i 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa. Per l'analisi del percorso che ha portato alla Convenzione si veda il Rapporto esplicativo alla Convenzione; D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Op. cit.; A. CASSESE, "A new Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture", Op. cit.

¹³³ Cfr. Art. 1, Convenzione europea per la prevenzione della tortura: "È istituito un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (qui di seguito denominato «il Comitato»). Il Comitato 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".

¹³⁴ Cfr. Art. 2, Convenzione europea per la prevenzione della tortura.

istituzione.

Si può, infatti, ammettere che diverse siano state le considerazioni che a livello Europeo hanno fatto sentire l'esigenza di una Convenzione per la Prevenzione della Tortura. Innanzi tutto la consapevolezza che anche nell'Europa moderna i casi di tortura e di maltrattamenti non sono affatto cessati, in particolare ricorrendo con preoccupante frequenza nei confronti di individui coinvolti in indagini anti-terrorismo e nei confronti di detenuti politici. In secondo luogo, con riferimento alle misure adottate dagli Stati sulla base del quadro normativo internazionale concernente il trattamento dei detenuti – Convenzioni, Raccomandazioni del Consiglio d'Europa – l'esperienza ha mostrato che queste sono spesso insufficienti a contrastare i fenomeni di tortura e di trattamenti inumani. Infatti, quando la tutela dei diritti umani è lasciata interamente alla cura degli ordinamenti nazionali, essa rischia non di rado di essere sopravanzata da confliggenti interessi interni, e di diventare oggetto di inammissibili affievolimenti, quando non anche di vere e proprie deroghe.¹³⁵

Già a partire dagli anni '70, poi, è emersa in modo più definito la consapevolezza dell'insufficienza anche degli strumenti convenzionali e di risoluzione giudiziaria delle violazioni dei diritti umani, specialmente nel campo delle violazioni subite dai soggetti in stato di detenzione.¹³⁶ Questo dato, a sua volta, può spiegarsi con le seguenti considerazioni: l'inadeguatezza degli strumenti risarcitori o, comunque, solamente successivi nell'ambito delle violazioni dei diritti umani, in quanto rimedi che intervengono a distanza di tempo dal fatto e che non sono in grado di riparare efficacemente le sopraffazioni subite; la difficoltà per i soggetti detenuti di far emergere situazioni di maltrattamento, tanto sotto il profilo probatorio, quanto per il timore di ripercussioni personali; e, non meno importante, l'impossibilità di un'azione esercitata *ex officio*, essendo l'intervento degli organi sovranazionali vincolato all'iniziativa di uno Stato o di un individuo ricorrente.¹³⁷

135 A. CASSESE, "A new Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture", *Op. cit.*, p. 134.

136 Cfr. G. PIGHI, *La convenzione europea per la prevenzione della tortura*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1643-1662, ove l'Autore evidenzia che il procedimento innanzi alla Corte Europea soffre il limite dell'iniziativa del danneggiato, con la difficoltà di penetrare in situazioni inumane o degradanti occulte, in cui la debolezza del singolo rende difficoltosa l'utilizzazione di uno strumento che, nonostante la quantità dei ricorsi, non può che far pensare ad un relevantissimo "numero oscuro" anche in rapporto all'art. 3.

137 Così M. PALMA, *Dignità e diritti delle persone private della libertà all'alba del nuovo millennio*, in *Italianieuropei*, n. 3, 2008. Dello stesso Autore si veda altresì M. PALMA, *Ristretti e detenuti: la situazione europea*, in *Quest. giust.*, n. 2-3, 2004, pp. 436-452, nel quale si delineano i tratti essenziali del sistema europeo di tutela dei diritti del detenuto e si evidenziano le nuove tendenze e problematiche in ambito di politiche carcerarie. Cfr. C. BIANCO, *Dignità della pena e diritti umani: l'apporto del Consiglio d'Europa*, in S. Anastasia, P. Gonnella (a cura di) *Inchiesta sulle carceri*

L'esperienza maturata dal Consiglio d'Europa ha, quindi, mostrato che occorrono misure più ampie ed efficaci a livello sovranazionale, in modo particolare per rafforzare la protezione delle persone private della libertà personale.

Per questo, negli anni '80 si è pensato di integrare il sistema di controllo e tutela già operante a livello europeo con un ulteriore organismo di natura non giurisdizionale ma di carattere *preventivo*, volto a evitare l'insorgere stesso di situazioni di maltrattamento o tortura. Un organismo in grado di agire in proprio, *ex officio*, anche in assenza di denuncia del singolo, e di tenere sotto costante osservazione tutti i luoghi di privazione della libertà da parte di un'autorità pubblica mediante la conduzione di regolari sopralluoghi.

L'idea di un Comitato operante con simili prerogative è frutto di una proposta del 1976 di Jan Jacques Gautier,¹³⁸ un banchiere svizzero già fondatore del Comitato Svizzero per la Prevenzione della Tortura.¹³⁹ La proposta avanzata doveva originariamente costituire oggetto di un Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, tuttavia in sede internazionale non si raggiunsero le necessarie convergenze per la creazione di un Comitato con siffatti poteri di visita, almeno sino al 2003.¹⁴⁰

Ciò che è fallito a livello internazionale ha trovato, invece, terreno fertile nell'ambito regionale del Consiglio d'Europa. Cosicché attraverso un ampio confronto delle Parti e la consultazione di tutti i principali organismi facenti capo al Consiglio d'Europa e non

italiane, Carocci Editore, Roma, 2002.

138 Jean Jacques Gautier (1912-1986) nacque e visse a Ginevra. Affiancò all'attività professionale un impegno appassionato per la promozione degli ideali umanitari e, in particolare, per la tutela delle persone meno abbienti. Negli anni '70 rimase particolarmente colpito dal crescente movimento internazionale per l'abolizione della tortura, tanto da decidere di ritirarsi anticipatamente dall'attività bancaria per consacrare la sua vita alla lotta contro la tortura. A lui deve riconoscersi la paternità dell'idea di un comitato sovranazionale che, attraverso un sistema di visite nei luoghi di detenzione, potesse prevenire i fenomeni di tortura e di maltrattamento. Per una antologia dei suoi scritti, a comprensione del suo progetto visionario v. N. MISCHLER (a cura di), *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action (Recueil de textes)*, Institute Européen Université de Genève, Ginevra, 2003.

139 Fondata nel 1977 a Ginevra, l'APT (*Association pour la prévention de la torture*) è un'organizzazione svizzera senza scopo di lucro la quale promuove con varie azioni la trasparenza dei luoghi di detenzione al fine di prevenire gli episodi di tortura e di maltrattamenti. L'APT svolge altresì un ruolo consultivo all'interno delle principali organizzazioni regionali e internazionali in favore dei diritti umani, tra le quali il Consiglio d'Europa. V. www.apr.ch.

140 V. nota 22. Se, quindi, si deve riconoscere che l'adozione della Convenzione ONU contro la tortura ha preceduto di qualche anno quella omologa del Consiglio d'Europa, d'altra parte a livello regionale si è potuto sin da subito conseguire un risultato ulteriore: l'istituzione di un Comitato incaricato di svolgere visite senza limiti presso i luoghi di detenzione dei Paesi contraenti.

solo,¹⁴¹ il progetto di Convenzione definitivo è stato adottato già nel 1987.¹⁴² Il testo oggi vigente corrisponde alla versione originaria della Convenzione integrato, però, da due Protocolli aggiuntivi che ne hanno emendato talune disposizioni. L'uno è stato adottato nel 1993 e costituisce l'importante apertura del sistema di controllo anche a Stati non membri del Consiglio d'Europa, potendo il Comitato dei Ministri invitare ad aderire all'accordo qualsiasi Paese che si dimostri interessato.¹⁴³ L'altro, di carattere eminentemente tecnico, modifica talune regole organizzative del Comitato in ordine alla suddivisione in gruppi ai fini dell'elezione dei membri e alla possibilità che i membri stessi del CPT possano essere rieletti due volte, in luogo di una volta, come precedentemente disposto.¹⁴⁴

L'idea di un Comitato sovranazionale che abbia libero accesso e diretto contatto con i soggetti detenuti si è formata sull'esempio dell'esperienza di lungo corso del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), un organismo istituito già nel 1863 e che rinviene la sua base legale nelle Convenzioni di Ginevra in tema di diritto umanitario delle vittime di guerra.¹⁴⁵ Il Comitato europeo contro la tortura presenta con esso notevoli analogie, ma se ne differenzia perlopiù per il diverso raggio di azione. Se è vero che entrambi i Comitati godono della prerogativa di poter visitare i soggetti detenuti all'interno degli Stati firmatari delle rispettive Convenzioni, il CICR incontra il limite di poter visitare solo i prigionieri di guerra, essendo negli altri casi il suo accesso subordinato alla conclusione di specifici accordi con i governi interessati.

Il CPT, da parte sua, opera in tempo di pace ed estende la sua giurisdizione a tutti i luoghi di privazione della libertà personale ad opera di un'Autorità pubblica, potendo

141 Ai lavori preparatori della Convenzione hanno preso parte con funzione consultiva, in aggiunta agli organismi facenti capo al Consiglio d'Europa, anche diversi soggetti esterni: la Commissione internazionale dei giuristi; il Comitato svizzero contro la tortura; il Comitato internazionale della Croce Rossa. V. *Rapporto esplicativo*.

142 Il testo della Convenzione si compone di 23 articoli ed è corredato di un *Rapporto esplicativo*, il quale descrive le ragioni e le caratteristiche del nuovo sistema e spiega articolo per articolo il significato delle disposizioni convenzionali. Il Rapporto esplicativo alla Convenzione è stato inteso dai soggetti stipulanti come uno strumento fondamentale per l'interpretazione della Convenzione stessa, quasi come avesse anch'esso una sorta di "forza vincolante". V. A. CASSESE, "A new Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture", *op. cit.*, p. 132.

143 Protocollo aggiuntivo n° 1 del 4 Novembre 1993, in vigore dal 1 Marzo 2002. Allo stato attuale, comunque, tale facoltà non è ancora stata esercitata; sicché nessuno Stato esterno al Consiglio d'Europa ha, sinora, aderito al sistema di protezione della Convenzione europea contro la tortura.

144 Protocollo aggiuntivo n° 2 del 4 Novembre 1993, in vigore dal 1 Marzo 2002.

145 Il Comitato Internazionale della Croce Rossa è un'organizzazione indipendente e neutrale che ha la missione di proteggere la vita e la dignità delle vittime di conflitti armati e altre ostilità e di offrire loro aiuto. Il Comitato agisce in risposta alle situazioni di emergenza umanitaria e allo stesso tempo promuove il rispetto per il diritto internazionale umanitario e la sua attuazione negli ordinamenti nazionali. Il CICR si basa sulle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 che costituiscono i capisaldi del diritto umanitario convenzionale. Cfr. www.icrc.org.

così ispezionare anche luoghi di detenzione diversi dalle carceri e dai campi di prigionieri di guerra. Tratti comuni e caratterizzanti di entrambe gli organismi sono, nondimeno, i principi di *confidenzialità* e di *cooperazione* che informano la loro azione e che si pongono alla base dei rapporti con gli Stati visitati. La Convenzione europea contro la tortura, in ogni caso, si è preoccupata di evitare eventuali invasioni di campo, stabilendo che il Comitato non effettua sopralluoghi nei luoghi che sono visitati effettivamente e regolarmente da rappresentanti o delegati del Comitato internazionale della Croce Rossa.¹⁴⁶

Il Comitato europeo contro la tortura è stato istituito, pertanto, con l'idea di estendere il *modus operandi* del CICR a tutti i luoghi nei quali le persone sono private della libertà personale, quali le prigioni, le stazioni di polizia, gli istituti psichiatrici, i centri di custodia per gli immigrati. Ed è grazie a questo meccanismo di controllo che si può dire che “in Europa un luogo di detenzione non visitabile da parte di un organismo indipendente non può legalmente esistere”.¹⁴⁷

L'ambito di concreta operatività del sistema di monitoraggio si estende, così, anche oltre all'area dell'esecuzione delle pene detentive, ricomprendendo altresì il campo delle misure di sicurezza personali e delle misure amministrative che comportano uno stato di privazione della libertà personale.¹⁴⁸ È chiaro, infatti, che proprio la tutela della *libertà personale* costituisce l'obiettivo ultimo, e implicito, della Convenzione; laddove la funzione di prevenzione della tortura e dei trattamenti e delle pene inumani o degradanti rappresenta uno strumento per garantire che ogni restrizione della libertà personale sia condotta nel rispetto dei diritti fondamentali della persona e, in ultima istanza, della dignità umana.

L'aspetto senz'altro innovativo della Convenzione risiede nella volontà degli Stati aderenti di sottoporre un importante spazio di esercizio della loro sovranità al controllo di ispettori sovranazionali. Non si può trascurare, difatti, che le carceri, le caserme, gli ospedali psichiatrici hanno da sempre costituito un luogo ove lo Stato esercita la sua autorità con le forme più invasive, nonché recondite. Attraverso la Convenzione contro la tortura gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno deciso di aprire tali luoghi di

146 V. Art. 17, co. 3, Convenzione Europea per la prevenzione della tortura.

147 M. PALMA, *Dignità e diritti delle persone private della libertà all'alba del nuovo millennio*, Op. cit. Come osservato, ulteriormente dall'Autore, “ciò non dà garanzia assoluta che gli Stati europei non facciano ricorso a detenzioni segrete; [...] significa però che tale ricorso non potrà mai avere legittimità”.

148 Cfr. art. 2, par. 30, Rapporto esplicativo alla Convenzione, ove si afferma che le visite possono essere organizzate in tutti i luoghi in cui si trovino delle persone private di libertà ad opera di un'autorità pubblica, qualunque ne sia la ragione.

detenzione e di far sorvegliare da un organismo sovranazionale il modo in cui essi trattano le persone che recludono.

Il conseguimento di un simile risultato è stato possibile anche grazie all'attento contemperamento degli interessi in gioco e alla predisposizione di talune garanzie a vantaggio degli Stati. L'accesso illimitato del Comitato alle strutture di reclusione e alle informazioni ad essi relative è stato, infatti, controbilanciato mediante la previsione del principio di *confidenzialità* dei rapporti, la possibilità di rinviare in casi eccezionali l'accesso ai luoghi,¹⁴⁹ nonché dall'assenza di poteri sanzionatori in capo all'organismo ispettivo.¹⁵⁰

Si assiste, in tal modo, ad un deciso passo verso una maggiore trasparenza dei luoghi di esecuzione delle pene e, più in generale, di tutti quei luoghi nei quali l'autorità statale ha facoltà di comprimere la libertà personale dei cittadini. Per questo si è parlato di un "passo rivoluzionario" e di una "felice imprudenza", con riguardo al coraggio che gli Stati firmatari hanno dimostrato nel portare a termine un progetto tanto ambizioso, quanto innovativo nel panorama internazionale.¹⁵¹

Come già anticipato, la Convenzione Europea contro la tortura non inserisce nel quadro normativo sovranazionale nuove norme sostanziali, né predispone un quadro di *standard* da applicare. Al contrario, essa rappresenta un *unicum* nel panorama dei trattati in tema di diritti umani anche per il fatto di contenere esclusivamente regole di procedura. La sua funzione, quindi, è quella di stabilire un meccanismo di supervisione sovranazionale avuto riguardo al rispetto di *standard* e regole preesistenti.

Ciò premesso, il testo convenzionale rinviene la sua ragione fondante e la sua base legale in un diverso corpo normativo, di natura prevalentemente sostanziale, e precisamente nell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, il quale

149 Cfr. art. 9, Convenzione Europea per la prevenzione della tortura.

150 In realtà, il Comitato dispone di uno strumento *lato sensu* sanzionatorio nei confronti degli Stati: può decidere di emettere una *dichiarazione pubblica* di biasimo, secondo quanto disposto dall'art. 10, par. 2, Convenzione. Tuttavia, siffatta misura "sanzionatoria" ha carattere solo eccezionale e può essere messa in pratica solo laddove lo Stato non cooperi o rifiuti di migliorare la situazione in base alle raccomandazioni del Comitato. Diffusamente v. *infra* Cap. II, par. 4.4.

151 A. CASSESE, *Umano disumano: commissariati e prigionie nell'Europa di oggi*, Laterza, Bari, 1994, Cap. I. Lo stesso Autore, tuttavia, non ha mancato di sottolineare anche l'atteggiamento timoroso e di prudenza dei redattori della Convenzione, preoccupati di salvaguardare la sovranità dei rispettivi Stati. Tale atteggiamento ha portato all'adozione di un testo definitivo che, rispetto alle proposte originarie, ha ripiegato su alcune soluzioni di compromesso. Cosicché, a ben vedere, le grandi potenzialità del Comitato ed il suo crescente peso sulla scena europea si sono rivelati in tutta la loro ampiezza solo nel corso della sua attività effettiva, andando anche al di là dei propositi e delle aspettative iniziali degli stessi redattori. Cfr. D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, *Op. cit.*, pp. 140-141.

sancisce il divieto assoluto di tortura.¹⁵² Al Comitato è stato affidato il compito di affiancare il sistema facente capo alla Corte di Strasburgo per combattere più incisivamente la pratica della tortura e le pene o trattamenti inumani o degradanti. Ad esso, pertanto, può ascrivere in ultima istanza la più generale funzione di contribuire a garantire l'osservanza effettiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le *penes* e i *trattamenti inumani e degradanti* di cui all'art. 3 CEDU rappresentano, così, l'oggetto di un'attività *preventiva* demandata al Comitato e di un'attività di *interpretazione* e di *applicazione* demandata alla Corte europea dei diritti dell'uomo.¹⁵³

Ma il lavoro del Comitato non si limita a contribuire al rispetto dell'art. 3. In un'ottica specificamente preventiva esso effettua una valutazione complessiva e monitora sotto diversi profili le condizioni nelle quali sono tenute le persone private della libertà, al fine di individuare quelle situazioni che, pur non ricadendo direttamente nel campo del divieto di tortura, possono condurre alla violazione di tale norma, se protratte nel tempo. Gli ispettori del Comitato, di conseguenza, hanno il compito di vagliare attentamente ogni aspetto dello stato detentivo, identificando anche le situazioni prodromiche al verificarsi di maltrattamenti. Si spiega in tal modo la centralità di un monitoraggio continuo, svolto a intervalli regolari di tempo, di tutti gli Stati membri; il quale si rende necessario a verificare la costante evoluzione degli ordinamenti interni sotto il profilo del rispetto dei diritti umani delle persone recluse.¹⁵⁴

L'attività del Comitato così intesa, e per come verrà meglio specificata nel prosieguo, deve ritenersi *complementare* a quella del pronunciamento giudiziale della Corte dei diritti dell'uomo.¹⁵⁵ Il Comitato e la Corte rivestono, infatti, un ruolo e svolgono funzioni affatto differenti e che è possibile delineare sommariamente come di seguito. Il giudice sovranazionale è chiamato a statuire sulla pretesa violazione di una disposizione

152 Il riferimento all'art. 3 della CEDU all'interno della Convenzione europea contro la tortura è contenuto nel Preambolo, ove si rammenta il contenuto della disposizione, e nel Rapporto esplicativo (Par. 22), laddove si chiarisce che "l'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo fornisce al Comitato un *punto di riferimento* per il suo esame di situazioni che possono dar luogo a episodi di tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti". Sul rapporto tra Art. 3 CEDU e CPT v. *infra* Cap. II, par. 5.2.

153 Così G. PIGHI, *La convenzione europea per la prevenzione della tortura*, *Op. cit.*, p. 1647.

154 Cfr. A. CASSESE, *Op. cit.*, p. 22, ove l'Autore per chiarire la funzione *preventiva* del Comitato definisce, metaforicamente, gli ispettori non tanto quali "pompieri che debbano accorrere a spegnere incendi", ma piuttosto quali "specialisti in profilassi sociale che ricercano ed individuano i fattori di rischio suscettibili di far nascere e diffondere epidemie, e mettono in atto tutte le misure per stroncare pericolosi focolai di virus".

155 V. Rapporto esplicativo alla CPT, par. 13, ove si afferma che "[...]Si è ritenuto che tale sistema (quello vigente sotto la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo), basato su ricorsi presentati da singoli individui o da Stati che ritengano di essere stati vittime di violazioni dei diritti enunciati nella Convenzione, potrebbe essere utilmente affiancato da un sistema non giudiziario di natura preventiva [...]".

convenzionale e, nell'eventualità in cui questa sia da lui accertata, a condannare lo Stato convenuto. Il Comitato, invece, si propone di prevenire i casi di tortura e di maltrattamenti e la sua attività si rivolge perlopiù verso il futuro; inoltre, anche nel caso in cui esso riscontri situazioni in conflitto con il disposto dell'art. 3 CEDU, il dovere di *cooperazione* e quello di *riservatezza* gli impongono di instaurare con lo Stato oggetto della visita un rapporto dialogico, fondato sullo scambio di raccomandazioni e osservazioni, volto a migliorare la tutela dei diritti. Ben lungi dal ruolo del Comitato è, pertanto, quello di condannare o sanzionare gli Stati.¹⁵⁶

Da quanto osservato si può, poi, comprendere un'altra differenza significativa: mentre la Corte di Strasburgo, in qualità di organo giurisdizionale, deve interpretare e dare applicazione alle disposizioni contenute nella CEDU, il Comitato nella sua attività non è legato a queste norme di fondo, potendo esso far riferimento nelle sue valutazioni anche ad altri trattati internazionali e alla giurisprudenza ad essi relativa.¹⁵⁷ E ciò spiega, altresì, la posizione di autonomia di cui il Comitato gode nello svolgere la sua attività e che lo ha portato a formulare in proprio un complesso di linee-guida non vincolanti.

Da ultimo, occorre evidenziare la differente composizione dei due organi, in tutto coerente con la loro natura: la Corte è composta eminentemente da giuristi, il che naturalmente si spiega con la sua funzione propriamente giurisdizionale. Il Comitato, invece, può vantarsi di un approccio *multidisciplinare*, in considerazione della varietà di figure professionali che ne fanno parte; cosicché possono essere eletti suoi membri tanto giuristi, quanto medici, psichiatri, magistrati, funzionari dello Stato, sociologi e, in generale, persone di comprovata competenza nel campo dei diritti umani e che abbiano esperienza nei settori coperti dalla Convenzione.¹⁵⁸

Sebbene, da quanto sin qui osservato, sia possibile asserire che l'attività del Comitato si svolge all'interno di un quadro normativo preformato, costituito perlopiù dai documenti internazionali che regolano la materia penitenziaria, si deve riconoscere che questa aspettativa è stata, almeno in parte, tradita dai fatti. È necessario, preliminarmente, porre a mente che il Comitato formula le sue osservazioni e rivolge le

156 Cfr. 1st *General Report (relativo al periodo 1989-1990)*, CPT (91), par. 2, nel quale il Comitato ha evidenziato che mentre alla Corte è affidato il compito di *risolvere* i conflitti sul piano della legalità, al Comitato invece spetta il compito di *evitare* l'insorgere di conflitti agendo sul piano della realtà concreta.

157 V. Rapporto Esplicativo, Parr. 25, 27; Rapporto del CPT al Governo italiano in esito alla visita in Italia dal 15 al 27 Marzo 1992 (1ª visita periodica in Italia). Nel 1° Rapporto al Governo italiano il Comitato si è soffermato nell'illustrare alle autorità nazionali le funzioni e i compiti suoi propri, chiarendo altresì la diversità di ruolo con riguardo alla Corte Europea.

158 V. Art. 4, co. 2, Convenzione europea per la prevenzione della tortura.

sue raccomandazioni (non vincolanti) agli Stati visitati mediante l'elaborazione di *Rapporti*. Questi sono emessi al termine di ciascuna visita e trasmessi in via confidenziale allo Stato interessato, e costituiscono il canale di dialogo privilegiato tra il CPT e l'Autorità nazionale al fine di implementare le condizioni detentive.

Il Comitato, tuttavia, non si limita ad emettere i soli Rapporti specifici, ma in aggiunta a questi elabora regolarmente anche un *Rapporto Generale Annuale*. Esso consiste in un resoconto periodico dell'attività espletata dagli ispettori e fornisce un quadro generale delle condizioni detentive dei luoghi visitati per come emerse nel corso delle visite. Proprio all'interno dei Rapporti Generali il CPT, sin dalla sua istituzione, non si è limitato semplicemente a relazionare su quanto riscontrato, bensì ha cominciato un po' per volta a descrivere alcune delle questioni essenziali e generali che persegue durante lo svolgimento di una visita. In questo modo il Comitato ha adottato un approccio attraverso il quale fissa dei parametri e traccia delle linee guida che gli Stati sono invitati a tenere in considerazione, al fine di prevenire gli episodi di tortura o di trattamenti o pene inumani o degradanti.

L'insieme di queste linee guida espresse nei Rapporti Generali annuali è divenuta l'oggetto di una pubblicazione appositamente elaborata dal Comitato, che prende il nome di *CPT Standards*.¹⁵⁹ Essi formano un importante *corpus* di regole e di raccomandazioni molto dettagliate perché fondate sull'esperienza concreta degli ispettori. Gli *Standard* raccolgono e coordinano, quindi, le raccomandazioni e gli orientamenti che il Comitato ha formulato nel corso degli anni all'interno dei Rapporti Generali Annuali, e rappresentano quella che viene definita la “giurisprudenza” del CPT.

Già dalle osservazioni sinora proposte, è possibile cogliere una chiara evoluzione delle funzioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura: a fianco del ruolo originario di organismo di monitoraggio e di controllo preventivo, esso ricopre oggi anche la funzione non trascurabile di fonte di linee-guida in materia di detenzione. Tali *standard* vanno ad aggiungersi a quel complesso di documenti internazionali di *soft-law* che interessano l'esecuzione penale e che, pur se giuridicamente non vincolanti, finiscono per diventare rilevanti parametri di valutazione delle politiche dei singoli

159 Gli Standard del CPT consistono nella raccolta delle principali “norme” sostanziali contenute nei Rapporti Generali annuali. Tali criteri generali sono stati pubblicati per la prima volta in unico testo nel 1999, nel documento dal titolo “*Substantive Issues*” (CPT/Inf/E 1999). A partire dal 2002 sono stati definitivamente rinominati “*CPT Standards-substantive sections of the CPT's General Reports*” (CPT/Inf/E 2002) e periodicamente sottoposti ad aggiornamento, di cui l'ultimo nel 2015. Per il testo degli *Standard* v. www.cpt.coe.int.

Stati.

Ci si soffermerà più avanti sul rapporto tra gli *standard* del CPT e il quadro normativo vigente nell'area europea in materia detentiva, nonché sulla reciproca influenza tra il Comitato e la Corte EDU,¹⁶⁰ essendo sufficiente per il momento rilevare come la Convenzione e l'attività del Comitato da essa istituito si siano dimostrati strumenti dinamici ed in continua evoluzione.

Alla luce del quadro tratteggiato, la via seguita dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura risalta per i suoi caratteri di assoluta novità e di unicità sul piano degli strumenti internazionali. Il percorso intrapreso dal Comitato, nel tentativo di rendere maggiormente effettiva la tutela sovranazionale dei diritti umani, è quello di un pressante *power of persuasion* che viene esercitato sugli Stati attraverso controlli periodici, il susseguente invio di osservazioni e con l'apertura di un tavolo di confronto sulle azioni prodotte a seguito di tali rilievi. Scopo ultimo della sua attività è l'instaurazione di un percorso di costante dialogo con gli Stati membri della Convenzione, i quali sono sollecitati ad implementare le condizioni detentive e le politiche penitenziarie interne, nel segno del rispetto dei diritti fondamentali delle persone recluse.

Tale funzione, da ultimo citata, del CPT, in parte già prevista *ab origine* dal testo Convenzionale, ma perlopiù sviluppata *in itinere* dal Comitato, a prima vista non si discosta molto dalle modalità già operanti nel settore dei Trattati internazionali in tema dei diritti umani.¹⁶¹ Tuttavia, ad uno sguardo più attento non è difficile coglierne la principale nota distintiva: i Comitati generalmente istituiti per garantire il rispetto delle Convenzioni internazionali operano attraverso un controllo remoto dello stato di attuazione degli obblighi assunti; attraverso, cioè, la richiesta agli Stati membri di fornire un resoconto periodico circa le questioni oggetto del Trattato. Il Comitato per la prevenzione della tortura, invece, è anch'esso incaricato del monitoraggio, ma non si limita a ricevere relazioni dalla Autorità nazionali competenti, ma esercita la facoltà di recarsi all'interno del territorio nazionale per verificare di persona il grado di ottemperanza agli impegni assunti. Non è difficile, pertanto, riscontrare una maggiore incisività del *modus operandi* del sistema inaugurato dalla Convenzione europea contro

160 V. *infra* Cap. III § 2.

161 È risaputo che le Convenzioni internazionali sui diritti umani scontano una certa connaturata debolezza rispetto agli stessi accordi conclusi in ambiti diversi del diritto (ad esempio nell'area del commercio). Infatti, la mancanza del carattere di *reciprocità* degli obblighi assunti dagli Stati fa sì che venga meno un freno alle violazioni degli impegni presi. Si spiega anche così la ricerca di strumenti ulteriori e diversi per garantire il rispetto effettivo di tali accordi interstatuali.

la tortura.

Il successo del Comitato è dipeso, e dipende tutt'oggi, dal livello di condivisione dei principi da esso espressi e dal grado di autorevolezza di cui questi gode sulla scena europea e internazionale. La fiducia degli Stati è stata in gran parte conquistata grazie al rigoroso rispetto del principio di confidenzialità e tale dato è confortato dal numero, decisamente esiguo, delle volte in cui il Comitato è dovuto ricorrere a dichiarazioni pubbliche di biasimo.

D'altra parte, anche il rapporto, in certa misura, osmotico venutosi a creare tra il Comitato e gli altri organismi del Consiglio d'Europa – *in primis* la Corte di Strasburgo – ha contribuito a legittimare l'azione del Comitato stesso e ad incoraggiarne la sua attività. Anticipando quanto sarà approfondito più avanti, si può qui considerare la frequenza sempre maggiore con la quale il giudice sovranazionale, all'interno delle sue decisioni, ha tenuto in considerazione l'attività del Comitato ed i parametri da questo enunciati. Questo dato ha conferito, senza dubbio, un peso ancora maggiore alle posizioni assunte dal CPT sulle tematiche penitenziarie; peraltro, non senza aver sollevato talune problematiche concernenti l'opportunità di tale pratica.

Alla luce dei caratteri si qui accennati, non v'è dubbio che il Comitato europeo per la prevenzione della tortura costituisce un attore del tutto particolare sulla scena internazionale dei diritti umani e, soprattutto, dei diritti delle persone reclusi. La sua operatività ha già superato, anche se non da molto, i 25 anni cosicché risulta ora possibile avere una certa visione di insieme del suo operato. Di seguito, pertanto, si vuole focalizzare l'attenzione sulla sua struttura e sul suo preciso funzionamento, al fine di meglio coglierne i risultati già conseguiti e, non secondariamente, le prospettive di sviluppo.

CAPITOLO II

IL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA: PRINCIPI E ATTIVITÀ

1. I principi guida dell'attività del Comitato 1.1 Prevenzione 1.2 Cooperazione 1.3 Riservatezza
– 2. La struttura organizzativa del Comitato 2.1 I membri del CPT 2.2 L'organizzazione interna –
2.3 La delegazione ispettiva 3. Il *modus operandi* del Comitato: un sistema di visite 3.1 Le tipologie:
visite periodiche, visite *ad hoc*, visite di controllo - 4. I Rapporti scritti del Comitato 4.1 I rapporti
in esito alla visita: uno strumento di dialogo con gli Stati 4.2 Le consultazioni successive alla visita
4.3 Il Rapporto generale annuale 4.4 La dichiarazione pubblica: uno strumento “sanzionatorio”
4.4.1 La dichiarazione pubblica: due casi simili con esiti diversi - 5. Il mandato del Comitato nella
Convenzione istitutiva 5.1 I luoghi di privazione della libertà personale 5.2 La tortura, le pene e i
trattamenti inumani o degradanti nell'attività del Comitato

1. I principi guida dell'attività del Comitato

Il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura opera sulla scena europea ormai da più di venticinque anni, svolgendo regolari visite all'interno delle istituzioni carcerarie (e non solo) degli Stati d'Europa. La sua organizzazione e il suo *modus operandi* hanno consentito di intraprendere percorsi di notevole cambiamento nel corso del tempo, in considerazione dell'esperienza concretamente maturata nella sua attività di monitoraggio. Ciò ha comportato una parziale trasformazione dell'organismo europeo rispetto all'impianto originario, portandolo a ricoprire funzioni anche diverse e ulteriori rispetto a quelle convenzionalmente pattuite. Tuttavia, nell'analisi del suo operato è possibile fissarne i tratti caratterizzanti attraverso lo studio dei tre principi che ispirano la sua azione: il principio di *prevenzione*; il principio di *cooperazione*; e il principio di *riservatezza*. A tali principi l'organismo ispettivo sovranazionale è rimasto e rimane tutt'oggi ancorato, di modo che risulta opportuna una loro analisi al fine di meglio comprenderne natura e funzioni.¹

¹ V. C. N. ROBERT, *Si può o si deve migliorare il carcere? L'attività del Comitato per la Prevenzione della tortura presso il Consiglio d'Europa*, in *Antigone. Quadrimestrale di Critica del Sistema Penale e Penitenziario*, 2009, p. 184.

1.1 Prevenzione

La natura preventiva del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e delle pene inumane o degradanti (CPT) rappresenta il carattere fondante la sua istituzione, in quanto espressione della volontà della Convenzione di istituire un meccanismo procedurale teso a rafforzare “con mezzi non giudiziari di natura preventiva” la realizzazione degli obblighi contenuti nell'art. 3 della CEDU.² La prerogativa fondamentale del Comitato, quella di avere accesso illimitato ai luoghi ove gli Stati mantengono i cittadini in condizione di privazione della libertà personale, è pertanto rigorosamente vincolata al mandato preventivo dell'organismo.³ Non può e non deve, invece, costituire presupposto di una condanna o di una denuncia pubblica delle situazioni riscontrate. Grazie a questo strumento inedito di azione gli ispettori europei hanno una visione diretta delle condizioni di reclusione, nonché del trattamento operato nei confronti delle persone *in vinculis*. Cosicché attraverso la presa di conoscenza concreta delle condizioni detentive nazionali, il Comitato è in grado di compiere le proprie valutazioni in merito ed agire quale supervisore effettivo.

La logica che ha animato gli Stati-parte nell'istituzione di un tale meccanismo di controllo si fonda sull'idea di affiancare agli organismi sovranazionali già operanti un ulteriore strumento che permetta tanto di verificare in concreto le condizioni di detenzione dei Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, quanto di creare un luogo di confronto in merito alle politiche carcerarie e, in generale, di restrizione della libertà personale. Il Comitato, con la sua attività di supervisione, può contribuire in modo concreto a rendere maggiormente effettiva la tutela delle persone detenute da episodi di tortura o di maltrattamento. Inoltre, estendendosi il suo raggio d'azione altresì alle *pene* inumane o degradanti, lo *screening* del CPT non può che estendersi anche alle politiche penitenziarie nazionali e all'organizzazione degli istituti di pena.

L'attività preventiva si esplica principalmente attraverso lo svolgimento di visite periodiche condotte all'interno degli Stati da parte degli ispettori del Comitato. Al fine di compiere efficacemente la sua attività di monitoraggio l'assemblea dell'organismo ha adottato un sistema di visite “a rotazione”, curando di effettuare sopralluoghi periodicamente in tutti gli Stati. In tal modo esso ha la possibilità di valutare a intervalli

2 Preambolo alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura (d'ora innanzi indicata con l'acronimo di lingua inglese ECPT).

3 Cfr. Art. 1, *ECPT*; *Rapporto esplicativo*, § 25, ove si chiarisce che il “Comitato non deve svolgere funzioni giudiziarie”, in quanto esso “svolge un compito puramente *preventivo*”.

regolari lo stato di avanzamento delle politiche e degli ordinamenti nazionali in tema di restrizione della libertà personale.⁴

D'altro canto, considerato il cospicuo numero di Stati aderenti alla Convenzione, il CPT è impossibilitato a visitare con cadenza annuale tutti i Paesi. L'intervallo di tempo tra una visita e l'altra tiene conto, oltre che del criterio della turnazione, anche delle particolari situazioni riscontrate e dal livello di garanzie offerto dagli Stati. È chiaro, infatti, che uno Stato che si dimostri particolarmente inadeguato sotto il profilo della tutela delle persone recluse e, in aggiunta, risulti recalcitrante nei confronti delle raccomandazioni espresse dall'organismo sovranazionale, è generalmente destinatario di una maggiore attenzione da parte degli ispettori europei.

Alla suddetta pretesa efficacia dell'azione del Comitato si potrebbe opporre, a ragione, il fatto che le amministrazioni statali difficilmente si lasciano cogliere nel mentre di un episodio di maltrattamento o, peggio ancora, di tortura. Se questo è senz'altro vero, si deve però tenere in considerazione che il Comitato non si propone una repressione di questo tipo. Esso non ricerca il fatto o l'episodio in sé, ma studia e osserva le condizioni che possono darvi luogo.

Difatti, il CPT, nella sua funzione di monitoraggio, individua e segnala le situazioni critiche rilevate nei luoghi di detenzione anche laddove queste non comportino di per sé una violazione del divieto di cui all'art. 3 CEDU.⁵ Inoltre, i membri del Comitato, anche in considerazione della varietà di esperienze professionali che li caratterizza, hanno interpretato il loro mandato istituzionale in chiave estensiva; concentrando, cioè, la loro ispezione non solo sulle violazioni più macroscopiche delle normative in tema di diritti umani, ma soffermandosi altresì su tutti gli aspetti relativi alla restrizione della libertà che possano costituire una violazione dei diritti delle persone recluse. Nel corso dell'esperienza pluridecennale dell'organismo di prevenzione, i membri delle delegazioni ispettive hanno progressivamente affinato le capacità di indagine e di raccolta di informazioni sui luoghi di detenzione. Gli ispettori hanno, così, imparato ad individuare quelle situazioni e quelle condizioni detentive le quali possono costituire

4 La Convenzione non stabilisce esplicitamente la frequenza con la quale il Comitato deve svolgere visite periodiche nei singoli Stati, riservando ad esso una certa autonomia sul punto. Il *Rapporto esplicativo* precisa, tuttavia, che il Comitato “deve ugualmente garantire, per quanto possibile, che i vari Stati vengano visitati su base equa” (§ 48).

5 V. *1° Rapporto Generale (relativo al periodo 1989-1990)*, CPT, § 45; il Comitato “deve accertare se, nei luoghi ove vi sono persone private della libertà personale ad opera dell'autorità statale, vi siano condizioni o circostanze generali o specifiche che sono *potenzialmente* a rischio di degenerare in tortura o in trattamenti o pene inumane o degradanti o che possono in ogni caso favorire tali pratiche inammissibili”.

indizio o elemento prodromico di trattamenti illeciti.

L'attività di controllo e di prevenzione nell'area delle pratiche di reclusione e di detenzione si esplica, dunque, facendo in modo di individuare in anticipo le criticità dei vari ordinamenti, al fine di orientare le loro politiche verso una più chiara attenzione del rispetto della persona. Ed in questo, senza dubbio, può riconoscersi propriamente il carattere *preventivo* del CPT.

In considerazione di quanto sinora riportato, anche la già richiamata composizione multidisciplinare dei membri facenti parte del Comitato può essere intesa come specificazione del principio di prevenzione. Infatti, dovendo gli ispettori svolgere una considerazione globale delle situazioni detentive, e non limitarsi ad una valutazione sul piano giuridico, essi possono svolgere efficacemente un siffatto incarico solo tramite l'impiego di diverse competenze professionali. Questo approccio consente al Comitato di considerare gli elementi attinenti alla reclusione sotto i profili più disparati, tanto sotto quello giuridico, quanto sotto quello medico, psicologico, sociologico.⁶

Si deve, comunque, evidenziare che le visite condotte dal Comitato, per quanto esercitino una certa funzione deterrente, difficilmente riescono a prevenire forme di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. L'obiettivo della visita è, piuttosto, quello di aprire un dialogo consapevole con lo Stato ospitante.⁷ Dovrebbe, così, risultare chiaro che il Comitato non si reca all'interno dei confini nazionali con l'intento di ricercare episodi concreti di tortura o di violenza, quanto con l'idea di acquisire un quadro il più possibile veritiero delle condizioni detentive delle persone reclusi.

Ciò non toglie, evidentemente, che nel momento in cui il Comitato sceglie gli istituti sul territorio nazionale ai quali intende far visita (necessariamente un piccolo campione rispetto alla totalità), esso può far riferimento a diversi criteri, anche ulteriori rispetto al criterio della turnazione. Uno di questi criteri consiste, senz'altro, nell'essere venuto a conoscenza di criticità particolarmente acuitizzate in relazione ad uno o più carceri (o istituti di diversa natura). Ed è questa l'ipotesi tipica nella quale gli ispettori possono decidere per lo svolgimento di una visita mirata. Tuttavia, è necessario far presente che anche laddove il Comitato riceva segnalazioni di situazioni patologiche interne, da una parte non è obbligato ad effettuare la visita; dall'altra, anche nel caso decida di dare

6 A rafforzare tale approccio vi è la previsione convenzionale secondo la quale il Comitato può farsi coadiuvare anche da membri esterni ("esperti") al fine di servirsi di competenze tecniche e professionali non rappresentate dai membri del Comitato ma utili alla sua attività di osservazione. V. art. 7, par. 2 ECPT; *Rapporto Esplicativo*, § 51.

7 R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma, 2002, p. 41.

seguito alla segnalazione con lo svolgimento di una visita *ad hoc*, questa consiste in ogni caso in un'ampia valutazione delle situazioni riscontrate sul territorio nazionale e nei luoghi visitati, e non si limita a curare il caso singolo dal quale è sorta la segnalazione.⁸

Da quanto sin qui osservato, si delinea una funzione preventiva del Comitato che è da questo declinata nella forma di un *monitoraggio continuo*. A conferma di ciò, la sua azione si compone di una serie di attività strettamente collegate: una fase di osservazione e di raccolta dei dati *in loco*, in occasione della quale i membri della delegazione instaurano già un rapporto dialogico con le autorità nazionali, richiedendo informazioni e proponendo osservazioni; segue, poi, una fase di rielaborazione dei dati così raccolti e di formulazione delle raccomandazioni rivolte allo Stato ospitante, al fine di implementare le condizioni detentive; da ultimo, l'attività di monitoraggio prosegue attraverso un controllo successivo circa lo stato di avanzamento delle politiche interne.

La natura di organo di *prevenzione e controllo* propria del CPT si ripercuote, poi, su di un profilo giuridico di primo piano. Dal momento che l'organismo del Consiglio d'Europa non è chiamato in alcun modo a statuire *ex post* circa la violazione di norme concernenti il trattamento delle persone private della libertà personale (in particolare l'art. 3 CEDU), il suo interesse per l'area di applicazione di siffatte norme dovrebbe essere di per sé ridotto. E, tanto meno, può ascrivere ad esso un ruolo di interprete di tali disposizioni pattizie.⁹

Purtuttavia, come si approfondirà meglio nel prosieguo, il Comitato oltre ad avere come mandato istituzionale quello di contribuire al rispetto dell'art. 3 CEDU, si è inserito in un quadro normativo già pienamente operante, sicché non ha potuto fare a meno di confrontarvisi. E ciò lo ha, inevitabilmente, portato ad assegnare significati e a disegnare confini di concetti squisitamente giuridici di cui il Comitato si è ampiamente servito. Si approfondirà più avanti la tematica, per il momento interessando sottolineare che l'interesse dei membri del CPT per le normative sovranazionali in tema di diritti umani ha comunque carattere di mero orientamento della sua azione, ma non di vincolo derivante da quanto in esse disposto.

Il Comitato stesso, in occasione della pubblicazione del suo 1° Rapporto Generale, ha individuato a corollario della sua natura *preventiva* quattro fondamentali linee guida

8 *1° Rapporto Generale, cit.*, § 46.

9 *V. Rapporto esplicativo*, § 17, ove si stabilisce che al Comitato non spettano funzioni giudiziarie “né è suo compito stabilire che sono state commesse violazioni di strumenti giuridici internazionali. Di conseguenza, il Comitato eviterà di esprimere le proprie opinioni sull'interpretazione dei suddetti strumenti internazionali, sia in astratto, che in relazione a fatti concreti”.

della sua attività:

- i) il Comitato deve guardare sempre alle condizioni di detenzione generali esistenti nello Stato visitato, compiendo una valutazione complessiva delle stesse;
- ii) il Comitato deve tener conto, nelle sue valutazioni, del differente *back-ground* storico, culturale, politico che differenzia gli Stati gli uni dagli altri. La dignità umana è un valore intangibile e dev'essere effettivamente rispettata all'interno di tutti gli Stati, cionondimeno il Comitato deve prendere in esame le criticità endemiche che stanno dietro a episodi di maltrattamento diffusi in un determinato territorio;
- iii) in certi casi l'azione degli ispettori può ricoprire realmente una funzione preventiva solo prospettando e invitando il Governo ad adottare determinate misure (almeno) di breve termine, essendo quelle immediate insufficienti a far fronte alle condizioni detentive riscontrate;
- iv) per realizzare efficacemente la sua funzione preventiva il CPT deve approntare un livello di tutela più ampio e approfondito di quello già fornito per via giurisdizionale da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.¹⁰

Da ultimo, alla luce anche dell'espansione del ruolo ricoperto dall'organismo sovranazionale di cui si tratta, al Comitato può ascriversi una finalità preventiva diversa e più ampia di quella sinora illustrata. In ultima istanza, infatti, la funzione dell'organismo non si limita ad un compito di segno negativo, e cioè quello di evitare che nei luoghi di detenzione si verificino o si protraggano episodi di tortura o di trattamenti illeciti; ma assolve, invece, ad un'ulteriore e più ampia finalità positiva: la promozione del rispetto della *dignità umana* delle persone recluse, realizzata mediante la proposizione di buone pratiche e di *standard* minimi da garantirsi nei loro confronti.

Infine, si può ancora notare che l'attività dell'organo ispettivo europeo incontra immancabilmente dei limiti tecnici dovuti all'ampiezza del suo mandato, alle risorse di cui può disporre, oltre che derivanti dalla sua stessa fisionomia convenzionale. Cionondimeno, anche laddove l'operato del CPT non può concretamente arrivare attraverso la propria presenza fisica, la funzione preventiva deve realizzarsi mediante la positiva influenza che l'autorità morale e politica dell'organismo sovranazionale può esercitare sugli ordinamenti degli Stati-parte, nonché sugli altri organismi operanti sulla scena europea. E ciò è avvalorato, ancor di più, dalla considerazione che una modalità di azione qual è quella di cui si sta parlando non aspira per sua stessa natura ad ottenere risvolti di immediata evidenza, quanto a conseguire risultati di media-lunga durata nel

¹⁰ V. 1° *Rapporto Generale, cit.*, §§ 47-51.

campo della tutela delle persone detenute.

1.2 Cooperazione

La realizzazione del sistema di prevenzione e di monitoraggio istituito dalla Convenzione per la prevenzione della tortura è stata resa possibile grazie a due principali garanzie che gli Stati hanno concordato di riservarsi: essi hanno accettato di subire il controllo mediante visite *in loco*, da una parte assicurando che le informazioni raccolte dai delegati dell'organismo rimangano riservate e, comunque, siano rese pubbliche solo con il consenso dello Stato; dall'altra, costruendo il rapporto con il Comitato secondo uno schema di collaborazione, evitando di dare vita ad un nuovo soggetto incaricato di condannare le inadeguatezze degli ordinamenti nazionali.

Il rapporto *cooperativo* deve considerarsi, in questa accezione, antitetico a quello di tipo giurisdizionale. Se in quest'ultimo le parole chiave sono *procedimento innanzi a un giudice, sentenza dotata di forza vincolante*, e (eventualmente) *condanna* dello Stato, nell'ottica cooperativa i termini rilevanti sono *osservazione, confronto, direttive non vincolanti*.¹¹ In questo senso, tra l'altro, si nota come la cooperazione rivolga il suo sguardo, per sua natura, più al futuro che al passato. E ciò spiega perché, insieme al principio preventivo, essa rappresenti lo strumento per far sì che gli Stati si impegnino a migliorare i propri ordinamenti interni e a renderli conformi alle normative in tema di diritti delle persone reclusi.¹²

Dal punto di vista degli interessi propri degli Stati membri possono anticiparsi le seguenti osservazioni. Il principio di *prevenzione* comporta degli indubbi vantaggi agli Stati, dal momento che il meccanismo di proazione cerca di impedire l'insorgere di condizioni detentive degradanti e contrarie al senso di umanità e, indirettamente, condanne del giudice europeo. A sua volta, il principio di *segretezza* giova anch'esso alle autorità nazionali, in quanto obbliga il Comitato a non rivelare niente di quanto osservato nel corso delle visite, se non con il consenso dello Stato visitato, e a tenere

11 Cfr. 1° *Rapporto Generale, cit.*, § 3; *Rapporto esplicativo*, § 20, ove nel delineare le principali caratteristiche del nuovo sistema si afferma che “per l'applicazione della Convenzione, il Comitato e lo Stato [...] sono tenuti a cooperare” e che l'obiettivo del Comitato è quello di “migliorare, se necessario, in uno spirito di cooperazione e mediante consigli, la protezione delle persone private di libertà”.

12 Cfr. 1° *Rapporto Generale, cit.*, § 99. La cooperazione rappresenta, secondo le parole del Comitato, “la strada migliore per il perseguimento dei suoi obiettivi attraverso un dialogo costruttivo con gli Stati”.

riservata ogni informazione raccolta. Di converso, il principio di *cooperazione* oltre ad essere indispensabile al funzionamento del sistema di visite, è quello che comporta maggiori oneri a carico dello Stato, facendo gravare su di esso una serie di obbligazioni positive finalizzate al corretto svolgimento del monitoraggio del Comitato. Ciò vuol dire, in sostanza, che lo Stato non è ammesso a rimanere inerte di fronte alle ispezioni del Comitato, ma anzi deve contribuire attivamente affinché questi possa svolgere efficacemente il suo mandato.

Tale collaborazione è così ripagata dal Comitato attraverso il rispetto della riservatezza. E si può aggiungere, ulteriormente, che fino a quando uno Stato si dimostri realmente cooperativo, anche innanzi al mancato miglioramento delle condizioni di detenzione in ottemperanza alle raccomandazioni del CPT o anche a fronte di un peggioramento delle stesse, il Comitato non *può* mettere in atto alcuno strumento sanzionatorio (in particolare la dichiarazione pubblica di biasimo), ma deve tentare sino all'ultimo la strada del dialogo con le autorità responsabili.

Il principio di *cooperazione*, pertanto, costituisce il necessario complemento per l'attuazione dell'attività di monitoraggio svolta dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Senza di esso e senza gli obblighi che da esso discendono, infatti, lo svolgimento delle visite degli ispettori e l'intero impianto convenzionale non avrebbero potuto realizzarsi.

Nel suo significato più ampio la cooperazione rappresenta il fondamentale criterio di *relazione* che deve ispirare i rapporti tra il Comitato e le autorità degli Stati membri: essi devono rapportarsi l'un l'altro in ottica collaborativa anche di fronte all'insorgere di contrasti o criticità, secondo quanto disposto dall'art. 3 della Convenzione.¹³ Sotto questo profilo il principio cooperativo impone sia al Comitato sia agli Stati membri di instaurare un confronto costruttivo sulle tematiche oggetto della Convenzione.

In tale ottica si comprende agevolmente la residualità di due strumenti convenzionali idonei a contravvenire *prima facie* al principio di cooperazione: l'obiezione al sopralluogo da parte dello Stato e la dichiarazione pubblica di biasimo. Infatti, le autorità nazionali possono opporsi al diritto di accesso del Comitato, ritardandolo, solo

13 V. Art. 3, *ECPT*: "Il Comitato e le Autorità nazionali competenti della Parte interessata cooperano in vista dell'applicazione della presente Convenzione"; a commento del quale *Rapporto esplicativo*, § 34: "Il principio di cooperazione si applica a tutte le fasi delle attività del Comitato". L'art. 3 ECPT, nella sua scarna formulazione, è la disposizione generale relativa alla cooperazione. Per cogliere appieno il contenuto del principio cooperativo si deve guardare, quindi, ad altre disposizioni convenzionali; in particolare, agli Articoli 2 (autorizzazione al sopralluogo), 8 (obblighi degli Stati per favorire l'attività degli ispettori), 9 (casi eccezionali di obiezioni al sopralluogo), e 10 (Rapporti scritti del Comitato e ricorso alla dichiarazione pubblica).

in circostanze eccezionali e tassativamente indicate dalla Convenzione.¹⁴ E, a sua volta, la dichiarazione pubblica di biasimo, unico strumento sanzionatorio a disposizione del CPT, dev'essere da questo impiegata solo come *extrema ratio*, a fronte di gravi violazioni dei diritti delle persone detenute e solo nel caso in cui lo Stato rifiuti ripetutamente di cooperare per migliorare la normativa e la prassi interne.¹⁵

Sotto un profilo più specifico, invece, dal dovere di cooperare discendono una serie di modalità operative che regolano l'attività concreta del Comitato e che impongono agli Stati di agevolare il compimento del suo mandato. Gravano tanto sulla delegazione impegnata nella visita, quanto sulle autorità dello Stato visitato e su tutti quei soggetti e funzionari che entrano in contatto con l'organismo di supervisione, precisi obblighi procedurali volti a garantire il regolare svolgimento del sopralluogo.

La Convenzione contro la tortura, infatti, ha conferito ai membri del Comitato l'ampio potere di accedere liberamente ai luoghi di privazione della libertà personale situati all'interno degli Stati membri. Tuttavia, già in sede di conclusione del trattato è stato subito chiaro alle parti stipulanti che, per poter svolgere realmente la sua attività di ispezione e di presa visione diretta, il Comitato necessita inevitabilmente della collaborazione delle autorità nazionali. Da tale consapevolezza è sorta l'esigenza di inserire nel testo convenzionale una serie di disposizioni le quali impongano agli Stati di cooperare affinché gli ispettori non solo non siano ostacolati nel condurre le visite di sopralluogo, ma siano anzi favoriti e agevolati in questa loro attività.

Un ostacolo che si è presentato in modo persistente durante i primi anni di funzionamento del CPT, e che oggi sembra essere in buona parte superato, è stato quello originato dalla necessità di diffondere presso tutti gli istituti e centri di detenzione nazionali potenzialmente destinatari di una visita la conoscenza circa l'esistenza e il funzionamento del nuovo organismo sovranazionale. Nel corso della prime visite condotte dagli ispettori del CPT, infatti, accadeva non di rado che i funzionari responsabili delle carceri, delle caserme e degli istituti comunque visitati, fossero del tutto ignari circa l'esistenza e le funzioni dell'organismo sovranazionale, e quindi impreparati a riceverli.¹⁶ Cosicché non sono mancati i casi in cui i funzionari hanno

14 V. Art. 9, *ECPT*. In caso di opposizione dello Stato, si prevede comunque che l'*impasse* sia superata il prima possibile attraverso una tempestiva consultazione delle parti e il raggiungimento di un accordo.

15 Peraltro, il ricorso sporadico all'uso della dichiarazione pubblica è indice di un approccio realmente cooperativo che il Comitato e gli Stati hanno fatto proprio. Nei 25 anni di operato del CPT, infatti, esso è ricorso alla dichiarazione pubblica solo sette volte (dato aggiornato al 25° *Rapporto Generale* (2015), CPT). Sulla dichiarazione pubblica, diffusamente, v. *infra* § 4.4.

16 Non sono mancate storicamente circostanze nelle quali gli ispettori europei hanno dovuto scontrarsi con atteggiamenti ostruzionistici da parte di funzionari statali. Ciò, in particolare, si è verificato con

opposto agli ispettori europei resistenze circa l'accesso a certe aree degli edifici o, non conoscendo appieno le prerogative degli ispettori, hanno comunque reso più difficoltosa l'osservazione e la raccolta di informazioni. Il Comitato, all'interno dei suoi Rapporti Generali annuali, ha così insistito molto nel promuovere la conoscenza del proprio operato, invitando ripetutamente le autorità centrali degli Stati a fare altrettanto sul proprio territorio. È evidente, infatti, che una reale conoscenza dell'organismo e una piena consapevolezza delle sue prerogative e dei suoi limiti costituiscono la condizione necessaria per il corretto e libero svolgimento delle visite.¹⁷

Si è detto, quindi, che il Comitato deve poter contare in concreto sulla collaborazione delle autorità incontrate e dei funzionari che si occupano di gestire i luoghi di reclusione. La Convenzione, a tal fine, si è preoccupata di enunciare precisamente quelle che sono le prerogative proprie degli ispettori nel corso dello svolgimento dei sopralluoghi. L'art. 8 ha così individuato: il diritto di accedere al territorio e la facoltà di circolarvi senza limitazioni; il diritto di accedere alle informazioni relative ai luoghi visitati e ad ogni altra informazione necessaria al Comitato per l'adempimento del suo incarico; la possibilità di circolare all'interno dei tali edifici senza intralci; la facoltà di condurre colloqui senza testimoni con le persone detenute. A fronte di tali ampie facoltà di cui godono i membri della delegazione ispettiva, spetta alle Autorità competenti dello Stato visitato fornire le agevolazioni necessarie per il loro espletamento.¹⁸ Tali facilitazioni esprimono in concreto l'operatività del principio di cooperazione, il quale non si esaurisce in un valore che deve guidare i rapporti tra CPT e Stati, ma costituisce fonte di ben individuati doveri procedurali.

Cooperare per il buono svolgimento della visita significa, inoltre, permettere l'accesso a tutte le informazioni alle quali il Comitato è legittimamente interessato. Ogniqualvolta le autorità ostacolano il libero accesso, in mancanza di uno dei tassativi motivi previsti dalla Convenzione, a luoghi, documenti, persone, informazioni, esse

una certa frequenza nel primo decennio di attività del CPT. Gli episodi più comuni hanno riguardato perlopiù l'opposizione dei funzionari all'accesso agli istituti in certi orari, o limitatamente a certi locali degli edifici, e più in generale il tentativo di limitare le ampie prerogative di accesso e di acquisizione delle informazioni di cui godono gli ispettori. Cfr. A. CASSESE, *Umano disumano: commissariati e prigionie nell'Europa di oggi*, op. cit., Cap. IV, ove l'Autore si sofferma nel riportare taluni episodi di contrasto con le autorità nazionali.

17 L'invito del CPT alle autorità nazionali in favore della promozione della conoscenza del suo operato è stato ripetutamente espresso nei Rapporti Generali risalenti ai primi anni di operatività del Comitato. Cfr. 1° *Rapporto Generale*, cit., § 91; 2° *Rapporto Generale*, cit., (1991), CPT, § 31.

18 Art. 8, *ECPT*. Gli obblighi gravanti sugli Stati-parte di cui all'Art. 8 non sono altro che la specificazione di quanto disposto nell'Art. 2: "Ciascuna Parte autorizza il sopralluogo, in conformità con la presente Convenzione [...]".

contravvengono al principio di cooperazione e al dettato convenzionale.

In virtù del principio cooperativo anche il Comitato è tenuto a rispettare specifiche modalità di azione, in modo che la sua attività non travalichi il mandato istituzionale conferitogli e non leda la sovranità degli Stati, nonché gli ambiti di competenza degli altri organismi operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa.¹⁹

Cooperazione, con riguardo agli obblighi gravanti sul Comitato, significa *in primis* garantire una procedura chiara di avviso e notifica dei luoghi che intende visitare. Infatti, poiché gli Stati parte hanno deciso di non creare un sistema di visite del tutto a sorpresa, la soluzione accolta nel testo definitivo ha cercato di conciliare due istanze contrapposte: da un lato garantire gli Stati da un potere e da un'invasività eccessiva del Comitato, evitando che questo potesse svolgere visite in ogni momento e in ogni luogo senza alcun tipo di preannuncio; dall'altro, salvaguardare l'efficacia delle visite degli ispettori, conservando in una certa misura l'effetto sorpresa quale elemento in grado di far riscontrare un quadro veritiero delle condizioni di detenzione esistenti negli istituti visitati. Il preavviso, inoltre, dovrebbe mettere in condizione le autorità nazionali di preparare al meglio la ricezione della delegazione ispettiva.²⁰

La soluzione così architettata prevede che il Comitato debba sempre notificare in anticipo allo Stato interessato l'intenzione di svolgere una visita, indicando altresì i luoghi e le strutture in cui intende recarsi. Nonostante ciò l'effetto sorpresa è in parte fatto salvo per due motivi: in primo luogo perché il Comitato non è vincolato dall'elenco dei luoghi da lui indicati nella notifica, potendo decidere una volta sul territorio di procedere all'ispezione anche di ulteriori strutture; in tal modo lo Stato è informato circa l'*an* e il *quando* della visita, essendo invece l'*ubi* suscettibile di variazioni. In secondo luogo, poiché la Convenzione non indica espressamente un lasso di tempo di preavviso, il Comitato gode comunque di un certo margine nel decidere, a seconda dei casi, quanto prima effettuare la comunicazione, pur dovendosi ispirare anche in questa scelta al principio di cooperazione.²¹

19 L'elemento della cooperazione, per l'appunto, è ravvisabile nei confronti non solo degli Stati-parte, ma altresì nei rapporti con gli altri organismi operanti a livello europeo nell'ambito dei diritti umani. Cfr. *Rapporto esplicativo*, § 91. In argomento, con un'attenzione particolare ai rapporti tra CPT e Corte EDU, *Infra* Cap. III, § 2.2.

20 V. *Rapporto esplicativo*, § 56, ove si afferma che “prendendo in considerazione il principio di cooperazione enunciato dall'art. 3, il Comitato deve accordare allo Stato interessato un lasso di tempo ragionevole perché possa prendere disposizioni necessarie per rendere la visita quanto più efficace possibile”. Si consideri, in aggiunta, che in occasione della visita i membri del CPT sono soliti svolgere incontri con gli esponenti delle principali autorità nazionali quali Ministri, alti dirigenti, Garanti dei detenuti, nonché con esponenti delle ONG operanti nel settore della tutela dei diritti umani.

21 La procedura che il Comitato segue per informare lo Stato della visita è contenuta nelle *Regole*

L'operatività del principio cooperativo, come si è anticipato, permea l'intera attività del Comitato e non si esaurisce nella fase di svolgimento della visita. Viceversa esso continua a rappresentare il modello interlocutorio tra Comitato e Stato, e tanto più ciò si realizza nelle vicende che seguono il sopralluogo. Una volta terminata la visita sul campo, infatti, comincia sin da subito un serrato scambio di osservazioni e raccomandazioni tra il Comitato e il Governo dello Stato visitato. Il Comitato fa presente allo Stato le criticità riscontrate nel corso dei sopralluoghi, proponendo misure e soluzioni concrete che a suo avviso possono contribuire al loro superamento. Il Governo, a sua volta, invia in risposta al Comitato le sue contro-osservazioni, esprimendo la sua posizione circa le problematiche evidenziate.²²

Si deve sottolineare che i Rapporti singoli e quelli generali redatti dal Comitato possono avere un contenuto anche molto critico nei riguardi degli Stati visitati. Tuttavia, la relazione del Comitato non si arresta mai ad una mera fotografia di quanto osservato nel corso della visita, ma deve invece avere un contenuto propositivo di soluzioni e rimedi da attuare.

Alla luce dei principi di prevenzione e di cooperazione è risultato pressoché naturale per il CPT, sin dai primi Rapporti generali, trattare alcune tematiche sostanziali (c.d. *substantive issues*) per tracciare criteri e livelli accettabili nei diversi settori della detenzione. L'insieme degli *standard* nasce proprio dalla volontà del Comitato di trattare nel dettaglio le questioni di maggior rilevanza nell'ambito dei trattamenti riservati alle persone detenute, al fine di rendere note agli Stati le precise linee guida e i parametri ai quali il Comitato intende attenersi.²³

Il principio cooperativo trova, pertanto, nella fase successiva al sopralluogo la sua massima espressione. Poiché, infatti, il compito del CPT non è quello di denunciare le criticità degli Stati, ma piuttosto quello di aiutarli a trovare quegli strumenti atti a rafforzare il “cordone sanitario” che separa i trattamenti o i comportamenti accettabili da quelli inaccettabili, la strada intrapresa dall'organismo sovranazionale è quella di

Procedurali, Regola n. 33 ed è linea con l'art. 3 *ECPT* e il principio di cooperazione. Essa si compone di tre *stages*: 1) la pubblicazione alla fine di ogni anno dell'elenco degli Stati che saranno visitati nell'anno successivo; 2) la notifica allo Stato dell'intenzione di svolgere la visita a breve (generalmente due settimane prima), con l'indicazione di alcune informazioni circa le modalità operative; 3) pochi giorni prima della visita, la notifica allo Stato dei luoghi ove la delegazione si recherà fisicamente. 1° *Rapporto Generale*, *cit.*, §§ 27, 28.

22 V. Art. 10, par. 1, *ECPT*.

23 Già nel 1° *Rapporto Generale* del CPT si fa riferimento alla prospettiva di una graduale compilazione di un *corpus* di *standard* sul trattamento delle persone private della libertà personale. A partire dal 2° *Rapporto Generale* il Comitato ha pubblicato regolarmente, in appendice alla relazione annuale vera e propria, una serie di linee-guida sulle principali tematiche concernenti la detenzione, le quali compongono oggi gli *Standard di detenzione del CPT*. *Infra* Cap. III.

instaurare un confronto costruttivo con gli Stati-parte.²⁴ Da parte loro gli Stati si impegnano a tenere in considerazione i rilievi e le raccomandazioni espressi dal Comitato, al fine di migliorare la situazione interna.²⁵

Infine, di seguito si vuole considerare un dato sintomatico di come gli Stati membri abbiano dimostrato la loro collaborazione con l'organismo ispettivo, anche al di là di quanto formalmente stabilito dalla Convenzione. Si è già detto, infatti, che la Convenzione dispone che i Rapporti del Comitato relativi alle singole visite abbiano natura riservata, potendo essere pubblicati solo su richiesta dello Stato interessato. Ebbene, a tal proposito si deve registrare la progressiva inversione di tendenza che si è realizzata nei 25 anni di attività del CPT: se nei primi tempi, infatti, la pubblicazione del Rapporto singolo era attentamente ponderata dalle autorità statali e comunque, se avallata, interveniva a distanza di molto tempo dalla visita; oggi, invece, può pacificamente affermarsi il rovesciamento del rapporto regola-eccezione, dal momento che quasi tutti gli Stati acconsentono regolarmente alla pubblicazione dei *Reports* e i casi in cui è mantenuta la segretezza sono divenuti residuali.²⁶

Ciò considerato, vista la positiva risposta degli Stati, quantomeno sotto il profilo della trasparenza e della pubblicità delle relazioni con gli ispettori europei, ci si appresta a considerare sotto una diversa prospettiva l'operatività del terzo principio caratterizzante il CPT, quello della *riservatezza*.

1.3 Riservatezza

Il principio di *riservatezza* sancito nel testo della Convenzione europea per la prevenzione della tortura costituisce il necessario contrappeso stabilito dagli Stati a fronte dei penetranti poteri di visita di cui è stato dotato il Comitato europeo. Si può, anzi, affermare che il principio della riservatezza dei rapporti e delle relazioni del CPT ha rappresentato la principale garanzia a tutela degli interessi nazionali, grazie alla quale le Parti contraenti si sono determinate a favore dell'istituzione di un Comitato europeo

24 V. *Rapporto esplicativo*, § 33.

25 Cfr. *1° Rapporto Generale*, cit., § 32, nel punto in cui si afferma che “dallo Stato interessato il Comitato si attende faccia un resoconto ad esso non solo di ogni misura legislativa o amministrativa presa (se presa), ma anche dell'attuazione in termini concreti delle raccomandazioni formulate dal Comitato stesso”.

26 È quanto può desumersi, tra l'altro, dai dati pubblicati nel *25° Rapporto Generale (2015)*, CPT. Alla data del 31 Dicembre 2015 risultavano pubblicati 336 dei 383 *Reports* prodotti dal Comitato a partire dall'inizio della sua attività.

con siffatti poteri di ispezione. D'altra parte, il sistema di prevenzione e controllo inaugurato con il CPT, accettando la regola della riservatezza, ha acconsentito a che la sua azione di monitoraggio risultasse un po' meno pubblica, o quanto meno soggetta alla disponibilità delle Autorità nazionali a renderla tale.

La disposizione cardine della Convenzione in tema di riservatezza è l'art. 11.²⁷ Esso stabilisce, innanzi tutto, la regola generale della segretezza del Rapporto scritto e delle consultazioni con la Parte interessata, attribuendo agli Stati la facoltà di rendere pubblici tali documenti. In seconda battuta, la norma prevede che nessun dato di natura personale acquisito dagli ispettori nel corso delle visite *in loco* possa essere reso pubblico senza il consenso della persona interessata.

Si intende, dunque, che la *riservatezza* opera lungo due binari paralleli: l'uno riserva agli Stati la decisione circa la pubblicazione dei resoconti prodotti dal Comitato e, pertanto, attribuisce alle autorità nazionali la facoltà di scegliere se rendere pubbliche le circostanze e criticità che siano state rilevate dal Comitato; l'altro, invece, opera a tutela dei dati personali di tutti quei soggetti che siano entrati in contatto con la delegazione ispettiva o alla quale la stessa abbia avuto comunque accesso.

Si tratta, evidentemente, di due profili della riservatezza molto diversi tra di loro, che richiedono perciò una trattazione separata.

Il primo profilo evidenziato attiene alla regola generale che governa la pubblicazione dei *Reports*. Per mezzo dei Rapporti scritti il Comitato fornisce le proprie osservazioni e rivolge raccomandazioni alle autorità dello Stato visitato, al fine di attuare il suo mandato di prevenzione dei trattamenti vietati. Ciò si verifica, evidentemente, tanto per le visite di *routine* quanto per quelle *ad hoc*. Il rapporto così elaborato dagli ispettori viene trasmesso *riservatamente* all'Autorità nazionale indicata come competente a ricevere le comunicazioni ufficiali del CPT.²⁸ In seguito alla ricezione del *Report*, lo Stato è solito fornire risposta allo stesso mediante l'invio delle proprie contro-osservazioni, instaurando un dialogo che ha come base le risultanze della visita condotta e come prospettiva il superamento delle problematiche riscontrate. Anche questa corrispondenza formale tra la Parte e il Comitato è strettamente riservata, a meno che lo Stato non dimostri una volontà diversa.

27 Art. 11, *ECPT*: "1. Le informazioni raccolte dal Comitato in occasione di una visita, il suo rapporto e le sue consultazioni con la Parte interessata sono *riservate*. 2. Il Comitato pubblica il suo rapporto ed ogni commento della Parte interessata, qualora quest'ultimo lo richieda. 3. Ciò nonostante, nessun dato di natura personale può essere reso pubblico senza il consenso esplicito della persona interessata".

28 Si tratta della stessa Autorità nazionale competente a ricevere la notifica delle visite. V. Art. 15 *ECPT*.

Spetta, quindi, alle singole autorità nazionali decidere se rendere pubblici i resoconti del Comitato e le successive interlocuzioni istituzionali. Se lo Stato richiede la pubblicazione, il Comitato è tenuto a darvi seguito tempestivamente.²⁹

Cadono fuori, invece, dall'ambito operativo della segretezza tanto il programma che contiene la lista degli Stati visitati, il quale è annualmente pubblicato dal Comitato senza bisogno di autorizzazione alcuna;³⁰ quanto il Rapporto generale annuale - anch'esso redatto e pubblicato con cadenza annuale - il quale rappresenta il documento di sintesi dell'attività svolta dal Comitato nell'anno precedente.³¹ Il Rapporto annuale è lo strumento privilegiato con cui il CPT fornisce un resoconto *pubblico* della sua opera di prevenzione e monitoraggio. Esso ricopre precipuamente la funzione di rendere noti a tutti gli Stati-parte e a tutti i soggetti interessati, il bilancio dell'attività annuale condotta dagli ispettori. Il carattere di pubblicità di tale Rapporto annuale è, perciò, strettamente legato alla sua finalità conoscitiva dell'attività dell'organismo europeo di controllo. All'interno del documento annuale si fa riferimento allo svolgimento delle visite effettuate, alle principali questioni poste all'attenzione degli ispettori e alle prospettive di sviluppo dell'organismo.

Anche il Rapporto Generale, però, incontra un limite quanto al contenuto legittimamente pubblicabile al suo interno. Esso è, infatti, tenuto a mantenere il riserbo circa il contenuto dei *Reports* specifici di cui gli Stati non abbiano richiesto la pubblicazione. Il Rapporto Generale, con riferimento a tali Stati, deve senza dubbio rendere noto il fatto di aver svolto la visita, ma non è autorizzato a svelarne il contenuto e gli esiti.³²

Al fine di garantire la riservatezza intorno ai documenti e alle informazioni di cui il Comitato dispone, sia nel corso delle visite sia nella fase successiva di riunione del Comitato presso la sede di Strasburgo, sono state adottate precise misure operative. Innanzitutto, è previsto che le riunioni del Comitato si svolgano a porte chiuse, con la sola partecipazione dei membri in carica e degli assistenti e tecnici che ne coadiuvano

29 È quanto stabilito dall'Art. 11 *ECPT*. V. anche la Regola n. 39 co. 1, *Regole Procedurali*: “Il Rapporto trasmesso alla Parte in seguito alla visita ha natura *confidenziale*. Tuttavia, se la Parte lo richiede, il Comitato è tenuto a pubblicare il Rapporto insieme a ogni dichiarazione effettuata dallo Stato interessato”.

30 Regola n. 29, co. 4, *Regole Procedurali*.

31 V. *Rapporto Esplicativo*, § 79, dove si chiarisce che il Rapporto annuale deve contenere “informazioni sull'organizzazione e sul funzionamento interno del Comitato e sulle sue attività, con menzione particolare agli Stati visitati”.

32 V. Art. 12 *ECPT*, ove si chiarisce che il Rapporto Generale annuale è reso pubblico, ma è comunque soggetto alle regole di confidenzialità dell'art. 11 *ECPT*.

l'attività.³³ Secondariamente, grava sugli ispettori e su tutti i collaboratori che intervengono nell'attività di monitoraggio un obbligo di massimo riserbo, con riguardo a tutte le informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della stessa; e l'obbligo di segretezza vige non solo per tutta la durata del mandato istituzionale, ma anche successivamente alla decadenza dall'incarico.³⁴ Infine, tutti i funzionari del Comitato che compongono, di volta in volta, la delegazione ispettiva sono assistiti da uno speciale regime di immunità il quale prevede, tra le varie garanzie, l'inviolabilità dei documenti e delle carte di cui sono in possesso e che riguardano la loro funzione istituzionale.³⁵ Si tratta di misure che, evidentemente, si pongono a diretta tutela delle comunicazioni e dei documenti del Comitato, al fine di proteggere il loro contenuto riservato concernente gli Stati visitati.

Al di là dell'effettivo ricorso degli Stati al potere di veto, non v'è dubbio che il principio di riservatezza sancito nella Convenzione ha fornito alle Parti della Convenzione un potere di controllo di tutto rilievo. Un potere che, se non può impedire il materiale svolgimento delle visite, ipotesi scongiurata dalla previsione di un ampio diritto di accesso ai luoghi, ha nondimeno la facoltà di “oscurare” i risultati delle ispezioni agli occhi della comunità internazionale e, non secondariamente, dei propri cittadini.

A parziale attenuazione della rigorosa regola della segretezza a vantaggio degli Stati, la Convenzione ha stabilito alcune ipotesi tassative nelle quali è possibile derogarvi. Si tratta di circostanze al verificarsi delle quali l'obbligo di segretezza viene meno a fronte della mancata cooperazione o della mancata correttezza dimostrate nelle relazioni con il CPT da parte delle autorità nazionali.

La prima ipotesi consiste nell'utilizzo della *dichiarazione pubblica* di biasimo, unico strumento para-sanzionatorio di cui dispone la Corte. La sanzione consiste propriamente nel denunciare pubblicamente i fatti e le situazioni riscontrate nel corso delle visite ispettive, a fronte del reiterato rifiuto delle autorità dello Stato a migliorarle e a cooperare sulla base delle raccomandazioni del Comitato.³⁶ Ribadita, ancora una volta,

33 V. Art. 6 *ECPT*; Regola n. 36 co. 2, *Regole procedurali*: “Oltre ai membri del Comitato, possono presenziare alle sue sedute solo i componenti della sua Segreteria, interpreti e personale addetto all'assistenza tecnica; è fatta salva la facoltà per il Comitato di disporre diversamente”.

34 V. Art. 13 *ECPT*. Cfr. Regola n. 44, *Regole Procedurali*, che disciplina la procedura volta ad informare il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in caso di violazione del dovere di confidenzialità ad opera di un membro del Comitato. L'obbligo alla riservatezza è persino contenuto nella “Dichiarazione solenne” con la quale i membri del Comitato assumono formalmente l'incarico innanzi all'assemblea riunita (V. Regola n. 2, *Regole Procedurali*).

35 V. Art. 16 co. 4, *ECPT*.

36 V. Art. 10 co. 2, *ECPT*.

la natura eccezionale dell'istituto, nel pronunciare una denuncia pubblica il Comitato gode di un ampio potere discrezionale nel decidere quali circostanze rendere note, ma è comunque obbligato a rispettare la segretezza delle informazioni che gli sono state trasmesse in via riservata dallo Stato coinvolto.³⁷

La prerogativa “sanzionatoria” del Comitato, quindi, fonda la sua *ratio* proprio sull'inosservanza del vincolo di riservatezza, cioè sulla denuncia di fronte all'intera comunità internazionale di una persistente violazione delle norme a tutela delle persone recluse. Tale strumento, sebbene utilizzato solo in casi-limite, riveste un'importante funzione deterrente nei confronti degli Stati-parte, servendo da stimolo per le autorità nazionali a cooperare con il Comitato per il superamento delle criticità interne.

Vi è poi una seconda eventualità nella quale il CPT ha facoltà di procedere in proprio alla pubblicazione di un *Report* che riguardi uno Stato, senza la necessità di una sua autorizzazione. Ciò è possibile ogniqualvolta l'autorità dello Stato pubblici il Rapporto in forma parziale, o compia una dichiarazione pubblica che lo riassume o che, comunque, ne commenti il contenuto.³⁸ La regola si ispira ad un principio di correttezza che deve guidare i rapporti tra le autorità nazionali e il Comitato. Si è voluto, così, impedire agli Stati di emettere dichiarazioni “di comodo”, che rendano pubbliche solo le circostanze favorevoli, celando invece le criticità o le note di biasimo degli ispettori europei. Allo Stato resta la scelta se permettere o no la pubblicazione dei Rapporti che lo riguardano, ma se acconsente alla pubblicazione questa deve avvenire nella sua integralità.

Il secondo significato nel quale è declinato il principio di *riservatezza* all'interno della Convenzione non è posto a tutela diretta degli Stati-parte, ma piuttosto a garanzia dei singoli cittadini che entrano in contatto con l'organismo sovranazionale. In questa accezione la riservatezza riguarda la tutela dei dati personali che gli ispettori acquisiscono nel corso delle visite attraverso lo svolgimento di colloqui con il personale preposto ai luoghi di reclusione o con i detenuti, attraverso la presa visione di registri, e in generale nell'esercizio degli ampi poteri di accesso alle informazioni ritenuti utili. Con riferimento al trattamento di tali dati personali non è lo Stato a poterne disporre

37 Par. 75, *Rapporto esplicativo*.

38 Regola n. 39 commi 2 e 3, *Regole Procedurali*. Il Comitato ha adottato le regole sulla procedura di pubblicazione in questione, sulla base di quanto stabilito nel Par. 77 del *Rapporto esplicativo*, “Se lo Stato interessato rende pubblico il rapporto, lo deve fare nella sua interezza”. La prerogativa del Comitato di pubblicare l'intero Report nel caso in cui lo Stato “faccia una dichiarazione pubblica riassumendo il Rapporto, o commentando il suo contenuto” è frutto di una modifica alle *Regole Procedurali* intervenuta nel 1991.

liberamente e, tanto meno, il Comitato. La loro pubblicazione, infatti, richiede sempre l'autorizzazione della persona interessata. È fatta salva, comunque, la facoltà per il Comitato di pubblicare i dati in questione se non viene rivelata l'identità della persona o se non la si può desumere dal contesto.³⁹ La regola si spiega con la necessità avvertita dagli ispettori di far riferimento nei Rapporti a singole vicende di cui questi siano venuti a conoscenza e che possono servire da elementi connotanti una certa situazione detentiva. La protezione dei dati e delle informazioni sensibili impone altresì agli ispettori di ricercarli nel rispetto delle norme nazionali che regolano il segreto medico e l'etica professionale.⁴⁰ A tal fine, si richiede che gli ispettori acquisiscano le dovute informazioni circa le regole di diritto interno concernenti tale materia.

I due risvolti del principio di riservatezza operano, come visto, con finalità affatto diverse. L'uno costituisce elemento centrale dell'intero sistema di monitoraggio: gli Stati sottostanno al potere di accesso ai luoghi di reclusione del Comitato, ma restano titolari del diritto di non rendere pubblici gli esiti delle visite. L'altro, invece, è uno strumento operativo che impone agli ispettori di rispettare la *privacy* di tutte le persone con le quali si relazionano e delle quali ottengono informazioni.

Per quanto concerne, ancora, il carattere di riservatezza dei Rapporti scritti prodotti dal Comitato, non può non rilevarsi un deciso scarto tra quanto previsto convenzionalmente e quanto, invece, accaduto nell'esperienza pratica del CPT. Se si guarda, infatti, al dettato della Convenzione si evince che la pubblicazione dei *Reports* costituisce una mera evenienza lasciata nella disponibilità degli Stati. Tuttavia, se si osservano i dati relativi alle richieste di pubblicazione da parte degli Stati, è facile notare che il rapporto regola-eccezione si è pressoché invertito: la pubblicazione è regolarmente richiesta dalla maggior parte degli Stati-parte, mentre i Rapporti sui quali vige ancora la segretezza corrispondono ad un'esigua minoranza.⁴¹

Al tempo dell'istituzione dell'organismo ispettivo risultava, di conseguenza, molto difficile immaginare quanto del lavoro del Comitato sarebbe diventato di pubblico dominio e quanto sarebbe rimasto riservato. E ciò perché il livello di pubblicità dei riscontri degli ispettori europei dipende, per la gran parte, dalla predisposizione degli

39 V. Art. 11 co. 3, ECPT; Par. 78, *Rapporto esplicativo*.

40 V. Art. 8, co. 2 lett. d), ECPT; Par. 64, *Rapporto esplicativo*.

41 Al 31 Dicembre 2015 sono stati resi pubblici 336 dei 383 Rapporti prodotti del Comitato. Si consideri, inoltre, che dei 47 Rapporti ancora coperti dalla segretezza, la maggior parte riguarda la Federazione Russa (che ha mantenuto il riserbo di 18 Rapporti su 21) e l'Azerbaijan (che ha mantenuto la segretezza di 7 Rapporti su 9). V. 25° *Rapporto Generale*, CPT.

Stati a far conoscere le proprie situazioni interne.⁴²

La “pubblicizzazione” dei documenti del CPT ha, comunque, richiesto del tempo. Nella fase di avvio del Comitato, gli Stati si dimostravano restii ad autorizzare la pubblicazione dei *Rapporti* che li riguardavano e, spesso, si riservavano un cospicuo margine di tempo necessario a valutare l'opportunità o meno della loro divulgazione. Cosicché il numero dei rapporti pubblicati, in relazione al numero di visite effettuate, era decisamente basso; e la pubblicazione, quando richiesta dallo Stato, interveniva spesso a distanza di anni dal momento della visita.⁴³

Il *trend*, tuttavia, si è presto invertito con la progressiva presa di coscienza della natura e delle funzioni del Comitato e del rapporto di fiducia instauratosi, di modo che la pubblicazione delle informazioni è divenuta una prassi costante degli Stati. Oggi gli Stati ammettono regolarmente la pubblicazione dei Rapporti scritti del CPT che li riguardano, rifugiandosi nella segretezza solo in ipotesi eccezionali. Alcuni Stati hanno persino richiesto al Comitato di adottare un sistema *automatico* di pubblicazione dei Rapporti scritti, talvolta riservandosi in casi eccezionali di richiederne il differimento; così facendo, il Comitato è ora legittimato - e tenuto - a pubblicare *ex officio* tali *reports*, senza dover attendere la successiva richiesta dell'Autorità nazionale.⁴⁴

La tendenza consolidata alla pubblicazione ha generato un effetto collaterale virtuoso: dal momento che tutti gli Stati parte richiedono ordinariamente la pubblicazione dei Rapporti e delle risposte fornite dalle proprie Autorità nazionali, gli Stati stessi sono oggi più restii di un tempo ad impedire la pubblicità dei rapporti. Un tale comportamento, infatti, in considerazione del rapporto fiduciario e di trasparenza che va consolidandosi con il CPT, comporterebbe già di per sé un possibile indizio di situazioni non conformi al rispetto dei diritti umani agli occhi degli altri Stati parte, oltreché denunciare un atteggiamento poco collaborativo con il Comitato.

Al riguardo, comunque, devono essere fatte le dovute precisazioni, affinché non venga stravolto il dettato della Convenzione. Se è vero che il Comitato ha sempre valutato la pubblicazione dei suoi rapporti da parte degli Stati quale segnale di effettiva cooperazione dimostrata dallo Stato, si deve nondimeno considerare che la scelta di mantenere il riserbo su di uno o più rapporti da parte di un'autorità nazionale costituisce,

42 Così R. MORGAN, M. EVANS, *The European Convention for the prevention of torture: 1992-1997*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1997, p. 667.

43 *Ibidem*, ove si riporta, però, che già nel 1997 la pubblicazione dei Rapporti del CPT e delle risposte governative era già diventata la norma.

44 Al 31 Dicembre 2015 hanno richiesto la pubblicazione *automatica* dei Rapporti: Bulgaria, Lussemburgo, Repubblica di Moldavia, Ucraina. V. 25° *Rapporto Generale*, CPT.

come ampiamente visto, una sua legittima prerogativa. Questo implica che la mancata richiesta di pubblicazione non può essere valutata dal CPT quale segnale di mancata cooperazione o, almeno, non può da sola essere presupposto di una denuncia pubblica di biasimo. Gli elementi che, invece, possono indurre l'organismo ispettivo a mettere in atto una denuncia pubblica vanno ricercati altrove, e precisamente nelle gravi criticità e violazioni dei diritti umani già rilevate dagli ispettori e alle quali lo Stato, pur ripetutamente sollecitato, dimostra di non voler far fronte.⁴⁵

Anche se la gran parte degli Stati hanno mostrato di volervi rinunciare in favore della trasparenza, la riservatezza rimane una piena prerogativa di cui ogni Parte della Convenzione può legittimamente disporre. Purtuttavia è innegabile che la sopraggiunta residualità del potere di veto sulla pubblicazione dei Rapporti ha prodotto notevoli effetti positivi sul funzionamento del meccanismo di prevenzione. In particolare, ciò ha permesso all'intero sistema convenzionale di instaurare un confronto aperto all'interno della comunità internazionale. La diffusione dei Rapporti prodotti dal Comitato su tutti gli Stati membri, difatti, ha contribuito a realizzare un dibattito consapevole sulle problematiche che affliggono i vari sistemi nazionali. Tutti gli Stati possono, oggi, avere una precisa panoramica delle condizioni detentive vigenti nei Paesi dall'area europea, quali risultano dai Rapporti scritti del Comitato; di modo che sembra realmente essersi “alzato il velo della confidenzialità” sulle istituzioni detentive europee, ed essersi così realizzato uno degli obiettivi primari perseguiti *ab origine* dal sistema convenzionale.⁴⁶

2. La struttura organizzativa del Comitato

2.1 I membri del CPT

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura è un organismo internazionale specializzato facente capo al Consiglio d'Europa. Pur essendo garantite al Comitato

45 A conforto di quanto detto, si può rilevare che il Comitato dei Ministri non ha ritenuto di assecondare la proposta dell'Assemblea parlamentare volta a modificare la regola sulla riservatezza dei *Reports*, inserendo la pubblicazione automatica di tutti i Rapporti e lasciando agli Stati la sola possibilità di ritardarla per un massimo di 6 mesi. Il Comitato, infatti, ha espresso il suo sfavore in merito per due ordini di ragioni: la prima è che in situazioni eccezionali la pubblicazione automatica (quindi immediata) potrebbe produrre effetti negativi anziché positivi sulla situazione interna allo Stato; la seconda ragione, invece, vive sul timore che indebolendo il principio di confidenzialità potrebbe alterarsi l'equilibrio dell'impianto convenzionale, a svantaggio della futura cooperazione tra gli Stati e il CPT. V. *22° Rapporto Generale (2011-2012)*, p. 62.

46 Cfr. *25° Rapporto Generale*, CPT, § 27.

l'indipendenza e l'autonomia necessarie all'attuazione del suo mandato, esso dipende finanziariamente dal consesso degli Stati che formano tale organizzazione internazionale.

La sua struttura organizzativa e il suo *modus operandi* sono disciplinati dalla Convenzione che lo ha istituito e dalle Regole di procedura interne, adottate dal Comitato sin dagli inizi della sua attività. In ottemperanza a quanto disposto nel testo convenzionale,⁴⁷ non appena eletto per la prima volta, infatti, il CPT ha dovuto disciplinare le questioni organizzative mediante l'adozione del Regolamento interno.⁴⁸

Il Comitato è costituito, sul modello di quanto già previsto per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,⁴⁹ di un numero di componenti pari al numero degli Stati aderenti alla Convenzione e non può comprendere più di un cittadino dello stesso Stato.⁵⁰ La consistenza numerica dell'organismo ispettivo, pertanto, è cresciuta negli anni contestualmente alla progressiva adesione degli Stati alla Convenzione. Il notevole incremento degli Stati-membro aderenti al sistema di visite dei luoghi di detenzione ha, così, portato l'assemblea del Comitato ad un'evidente espansione e, in definitiva, a quasi triplicare il numero dei membri in carica.⁵¹

La procedura di elezione dei membri del Comitato prevede che ciascuno Stato-membro proponga all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa una lista di tre candidati, tra i quali il Comitato dei Ministri sceglie a maggioranza assoluta dei voti.⁵² Gli ispettori ricoprono l'incarico per un periodo di quattro anni, ma possono essere rieletti due volte, di modo che il limite è stabilito in un massimo di tre mandati.⁵³ La possibilità per i membri del Comitato di svolgere più mandati consecutivi ha garantito, senza impedire il fisiologico rinnovamento dell'organismo, una certa continuità nel

47 Art. 6, par. 2, *ECPT*: "Il Comitato stabilisce il proprio regolamento interno".

48 Adottate il 16 Novembre 1989 dal Comitato e successivamente ripetutamente modificate, le Regole Procedurali organizzano l'attività del Comitato, dando concreta attuazione alle disposizioni contenute nella Convenzione. Il testo è suddiviso in sei Titoli: organizzazione del Comitato, regole generali del funzionamento, procedura delle visite, procedura conseguente alle visite, confidenzialità, rapporto generale annuale, modifiche e sospensione delle Regole.

49 Cfr. art. 20, CEDU, il quale stabilisce che "la Corte si compone di un numero di giudici pari a quello delle Alte Parti contraenti".

50 Art. 4, parr. 1 e 3, *ECPT*.

51 È sufficiente considerare che i membri in carica alla data di pubblicazione del *1° Rapporto Generale (relativo al periodo 1989-1990)* erano 17, contro i 42 (su 47 Stati-membri, di cui 5 posti vacanti) del *25° Rapporto Generale (2015)*.

52 Art. 5, par. 1, *ECPT*. La norma dispone, inoltre, che almeno due dei tre candidati siano della nazionalità dello Stato proponente.

53 Art. 5, par. 3, *ECPT*. La regola è stato oggetto di modifica da parte del *Protocollo Aggiuntivo n° 2* il quale ha portato da una a due volte la possibilità di essere rieletti. Il Protocollo, approvato dal Comitato il 4 Novembre 1993 è entrato in vigore solo il 1° Marzo 2002, una volta intervenuta la ratifica di tutte le Parti contraenti.

trasferimento delle esperienze maturate da parte dei membri più esperti verso quelli di nuova nomina.

I membri eletti ricoprono la loro funzione di ispettori sovranazionali a titolo *individuale, indipendente e imparziale*.⁵⁴ Ciò vuol dire che ciascun ispettore è chiamato ad assolvere il proprio incarico non in rappresentanza dello Stato di provenienza e dei suoi interessi, ma esclusivamente al fine di realizzare il mandato istituzionale della Convenzione. Di conseguenza, ogni membro del CPT risponde della sua attività esclusivamente all'organizzazione internazionale, in assoluta indipendenza dallo Stato e in assenza di confliggenti interessi personali.⁵⁵ Gli Stati, a loro volta, sono tenuti a non proporre candidati in conflitto di interessi o che abbiano difficoltà a soddisfare le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità a svolgere l'incarico in maniera effettiva.

A tutela dell'imparzialità degli ispettori vige la regola secondo la quale non può fare parte della delegazione ispettiva il membro del Comitato il cui Paese è oggetto della visita.⁵⁶ Ogni membro, pertanto, è ammesso a effettuare visite solo presso i luoghi di reclusione di Stati diversi da quello di appartenenza. Si può, così, osservare che nel corso dell'espletamento del loro mandato istituzionale gli ispettori finiscono per acquisire una conoscenza diretta solo degli ordinamenti penitenziari e delle condizioni detentive degli Stati dai quali non provengono, in particolare di quegli Stati nei quali hanno effettuato in prima persona la visita ispettiva. Al contrario, ogni membro non ha alcuna possibilità di influire sullo svolgimento delle visite e sulla redazione dei *Reports* che riguardano il proprio Stato. È questa, evidentemente, una misura di tutela che il Comitato ha ritenuto imprescindibile inserire tra le norme organizzative delle visite, contenute nel Regolamento interno.

I requisiti appena visti, che devono essere soddisfatti da tutti gli aspiranti membri del Comitato, possono qualificarsi come requisiti preliminari o formali: in quanto se un candidato è carente di uno di essi – perché, ad esempio, valutato in posizione non indipendente – viene meno il successivo giudizio sul merito delle capacità professionali richieste per il ruolo.

54 Art. 4, par. 4, *ECPT*.

55 L'impegno è assunto formalmente da ciascun membro al momento dell'insediamento presso l'organismo internazionale, attraverso una dichiarazione solenne (Regola n. 2, *Regole Procedurali*): "Dichiaro solennemente di assolvere le funzioni di membro del Comitato con onore, indipendenza, imparzialità e coscienziosamente e di mantenere il segreto di tutti gli atti del Comitato".

56 Regola n. 35, par. 2, *Regole Procedurali*. Lo stesso divieto vige anche per gli assistenti e gli esperti esterni che coadiuvano l'attività della delegazione nel corso della visita; eccezion fatta, naturalmente, per gli interpreti. V. *infra* Par. 2.3.

La scelta finale degli ispettori, come si è anticipato, spetta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Esso valuta i titoli, le esperienze professionali e, in generale, le competenze che i candidati possono vantare nell'ambito della tutela dei diritti umani e in campo penitenziario. Se si guarda al testo della Convenzione, tuttavia, si evince la volontà delle Parti contraenti di non delineare con confini rigidi le tipologie di professionalità e di competenze di cui i membri debbono essere in possesso. L'art. 4, infatti, si limita ad affermare che i membri “sono scelti tra persone di alta moralità, note per la loro competenza in materia di diritti dell'uomo o in possesso di esperienza professionale nei campi di applicazione della presente Convenzione”.⁵⁷

Come desumibile anche dal Rapporto esplicativo, la scelta di non specificare dettagliatamente gli ambiti professionali riflette la volontà di creare un organismo capace di rispondere con i propri mezzi ad ogni tipo di problematica che possa ricadere nell'area di applicazione della Convenzione. Cosicché il Comitato ed i suoi ispettori fanno del loro carattere *multidisciplinare* la loro principale prerogativa. Si comprende, allora, come il Comitato sia stato storicamente impersonificato da varie tipologie di professionisti, tra le quali con maggior frequenza: avvocati, magistrati, criminologi, direttori di carcere, difensori civili o garanti dei diritti, professori di materie umanistiche, medici (tra i quali numerosi psichiatri), psicologi, sociologi ed esperti in materia di diritti umani. Una siffatta varietà di competenze ha permesso al Comitato di passare al vaglio le condizioni delle persone detenute sotto molteplici profili, sondando in profondità gli aspetti tecnico-giuridici, medico-sanitari, sociologici e culturali che caratterizzano ogni Stato visitato.

La gamma di professionalità ricoperte all'interno del Comitato si è diversificata in modo significativo nel corso degli anni. Si è assistito, difatti, a una progressiva riduzione del numero dei componenti appartenenti all'area strettamente giuridica, in favore dell'apertura nei confronti di professionalità afferenti al campo della medicina, della psicologia, della sociologia.⁵⁸ Si può notare, inoltre, che anche la rappresentanza del genere femminile in seno all'organismo ispettivo ha visto un notevole incremento, realizzando i ripetuti auspici in tal senso espressi dallo stesso Comitato.⁵⁹

⁵⁷ Art. 4, par. 2, *ECPT*.

⁵⁸ La composizione attuale dei 46 (su 47, in quanto è attualmente vacante il posto del Portogallo) Membri del Comitato riflette, in parte, tale evoluzione. Tra i membri in carica possono contarsi: 23 giuristi, 15 medici (di cui 7 psichiatri), 2 sociologi, 2 criminologi, 1 psicologo e 3 rientranti in altre professioni.

⁵⁹ Sotto il profilo della rappresentanza di genere la composizione del Comitato ha visto un lento, ma costante, incremento del numero delle donne elette. Al momento della costituzione nel 1989 del Comitato solo 3 membri su 17 erano di genere femminile (circa il 17%). Ancora nel 2000, le donne

Proprio in ragione della diversità degli ambiti professionali dai quali provengono gli ispettori e, quindi, delle concrete competenze che questi possono mettere a disposizione dell'attività di prevenzione degli episodi di tortura e di trattamenti vietati, sono state create in via permanente due differenti *aree operative*: l'area giuridica e l'area medico-sanitaria. A questi sottogruppi, inoltre, possono aggiungersi di volta in volta gruppi di lavoro temporanei creati *ad hoc* con lo scopo di approfondire lo studio di specifici argomenti rilevanti per l'attività del Comitato.⁶⁰

Il gruppo dei giuristi e quello dell'area medica sono soliti riunirsi prima di ciascuna riunione generale del Comitato. Il primo ha l'incarico di informare l'intero Comitato circa le possibili novità o incongruenze degli *standard detentivi* da esso promossi e di individuarne le possibili prospettive di sviluppo. Il secondo, invece, ha il compito di esaminare le questioni sostanziali di natura medica e sanitaria connesse al mandato del CPT, nonché di organizzare sedute di formazione sulle mansioni specifiche demandate nel corso della visita agli ispettori dell'area medico-sanitaria.⁶¹

I gruppi creati *ad hoc* sono, invece, formati su tematiche di dettaglio e tendono a coinvolgere i membri con le competenze caso per caso più confacenti. È prassi costante del Comitato incaricare tali sottogruppi specializzati di redigere una bozza delle linee-guida (o *standard*) sugli argomenti ad essi assegnati. Una volta discusse e adottate dal Comitato, le linee-guida entrano a far parte della “giurisprudenza” del CPT, ossia degli *standard* minimi detentivi da esso promossi.⁶²

Alla luce di quanto appena detto, l'attività del Comitato europeo per la prevenzione della tortura si svolge in gran parte mediante la previsione di gruppi operativi diversificati. La suddivisione interna al Comitato in sottogruppi, comunque, corrisponde ad una scelta operativa voluta dagli ispettori stessi per meglio ripartire il carico di lavoro, e non costituisce un modello obbligatorio o rigido. In tal modo, il gruppo dell'area giuridica focalizza la propria attenzione e formula le proprie osservazioni con particolare alle questioni di diritto, quali la legislazione interna, l'organizzazione degli istituti, il rispetto dei diritti e delle garanzie nella pratica detentiva e molte altre.

erano 10 su 37 (circa il 27%). Attualmente esse sono presenti nel numero di 19 su 46 (circa il 41%).

60 Tra i più recenti gruppi di lavoro *ad hoc* possono segnalarsi il gruppo che si è occupato di rivedere gli *standard* in tema di detenzione minorile e quello impegnato sulla questione dei rimpatri forzati via aerea di immigrati irregolari. Cfr. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT.

61 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, cit., § 22.

62 È lo stesso Comitato a definire, con utilizzo tecnico del termine prestatato dal lessico giudiziario, “giurisprudenza” la serie di linee-guida e di *standard* da esso formulati nel corso della sua attività di prevenzione dei trattamenti vietati. Cfr. 19° *Rapporto Generale (2008-2009)*, CPT, § 43. Sugli *standard* del Comitato diffusamente *infra*. Cap. III.

Viceversa, i membri che compongono il sottogruppo medico-sanitario sono chiamati a valutare le condizioni di detenzione osservate sul territorio con particolare riguardo agli aspetti concernenti la tutela della salute e le condizioni igienico-sanitarie dei luoghi.

Il lavoro di entrambi i gruppi, comunque, si svolge in modo integrato, attraverso un confronto continuo sui temi e con lo scambio costante di informazioni e di rilievi. Questo avviene perché la posizione del Comitato, espressa in concreto nei suoi Rapporti, deve consistere in un resoconto globale (e coerente) di quanto osservato in sede di visita degli istituti di reclusione.

Dalle considerazioni appena fatte è agevole intendere che la natura composita, sotto il profilo delle competenze professionali, del Comitato tenta di assolvere quel ruolo di *prevenzione* dei trattamenti vietati che gli è affidato dalla Convenzione istitutiva. In quanto l'osservazione multiprospettica praticata dall'organismo di monitoraggio importa che lo *status* detentivo, o del soggetto comunque privato della libertà personale, sia preso in considerazione a tutto campo.

2.2 L'organizzazione interna del Comitato

All'interno delle Regole procedurali adottate dal Comitato vengono disciplinati altresì gli organi interni, stabilendone modalità operative e funzioni.⁶³

Il Comitato è diretto collegialmente da un ufficio composto da tre membri: un Presidente, un primo e un secondo vice-Presidente. Essi sono eletti tra i membri in carica e formano l'ufficio di Presidenza (o *bureau*) del Comitato, il cui compito è quello di “dirigere i lavori del Comitato”.⁶⁴ I componenti del *bureau* durano in carica due anni e possono essere rieletti.⁶⁵

Anche la composizione dell'Ufficio di Presidenza, al pari dell'intero collegio del CPT, deve garantire un giusto equilibrio delle professionalità presenti nell'organismo, avendo cura in particolare che vi trovino rappresentanza tanto l'area giuridica quanto

63 V. Titolo I, *Regole Procedurali*, intitolato “Organizzazione del Comitato”.

64 Regola n. 9, par. 2, *Regole Procedurali*. La procedura di elezione del Presidente e dei vice-presidenti prevede una votazione a scrutinio segreto e a maggioranza semplice dei membri presenti. In caso di mancata elezione al primo turno, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti (Regola n. 5).

65 Regola n. 5, par. 2, *Regole Procedurali*. Attualmente l'ufficio di Presidente è ricoperto da Mykola Gnatovskyy (Ucraina), quello di 1° vice-presidente da Maité De Rue (Belgio) e quello di 2° vice-presidente da Wolfgang Heinz (Germania). L'elezione è avvenuta nel corso della 86ª Riunione Generale, tenutasi dal 3 al 6 Marzo 2015.

quella medica. In considerazione del fatto che il Comitato si riunisce in seduta plenaria solo tre volte all'anno, l'ufficio di presidenza, che si riunisce regolarmente insieme con il segretariato, è l'elemento centrale nell'organizzazione del lavoro del comitato, dirigendone l'attività e garantendone la continuità.⁶⁶

Per quanto concerne i requisiti di imparzialità e di indipendenza, dei quali ogni membro dell'Ufficio deve godere al pari di ogni altro membro del Comitato, le Regole di Procedura hanno stabilito che nessun membro può presiedere le riunioni generali nel corso delle quali sia prevista l'approvazione del Rapporto o la trattazione di questioni sostanziali relative allo Stato di appartenenza del membro stesso.⁶⁷

L'attività del Comitato può fare affidamento su di un Segretariato con sede a Strasburgo e assicurato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.⁶⁸ Esso forma organizzativamente una sezione distinta della Direzione dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa. I suoi compiti sono indispensabili alla realizzazione delle visite, in quanto esso si occupa di tutti gli aspetti preparatori e amministrativi. Le funzioni principali del segretariato si possono riassumere in: organizzare e preparare le visite; accompagnare e fornire supporto amministrativo ai membri nel corso delle visite; istruire le riunioni del comitato e mettere in atto le decisioni del comitato sul dialogo con i Paesi membri.⁶⁹

Tali funzioni di preparazione e supporto proseguono anche nel corso della visita, in quanto nella delegazione che svolge il sopralluogo sono sempre presenti uno o più componenti del Segretariato. Infine, anche nella fase susseguente alla visita, l'ufficio di segreteria cura di redigere la bozza di Rapporto scritto ed è responsabile nel garantire il dialogo continuo tra il Comitato e le Autorità nazionali, mettendole in comunicazione tra di loro.

Il Comitato affianca alla sua attività di visita dei luoghi di detenzione lo svolgimento di *riunioni* plenarie e di riunioni tenute dalle singole delegazioni ispettive. Le due tipologie di assemblee assolvono a funzioni affatto differenti, ma complementari.

Le *riunioni plenarie* si svolgono con la frequenza di tre all'anno, durano una settimana ciascuna e riuniscono l'intero consesso dei membri. Il numero delle riunioni generali del Comitato è decresciuto nel corso del tempo e quale effetto dell'esperienza

66 R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 33. Le riunioni plenarie del Comitato si tengono regolarmente nei mesi Marzo, Luglio e Novembre.

67 Regola n. 8, *Regole procedurali*.

68 Art. 6, par. 2, *ECPT*. La Regola n. 10 delle *Regole Procedurali* del Comitato chiarisce che "Il segretariato del Comitato è costituito da un segretario esecutivo, un vice segretario esecutivo, un capodivisione e altro personale nominato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa".

69 R. MORGAN, M. EVANS, *op. cit.*, p. 34.

maturata dall'organismo ispettivo. Nei primi anni di attività, infatti, i membri avvertivano la necessità di riunirsi con una maggiore frequenza, al fine di concordare le modalità di attuazione del mandato convenzionale e di programmare nel dettaglio le proprie procedure operative. Già dopo i primi anni di attività, comunque, il Comitato ha potuto ridurre il numero di tali riunioni, peraltro riducendo anche i costi, e incrementando parallelamente l'attività sul campo.⁷⁰ Il Comitato ha, quindi, facoltà piena di disporre un numero maggiore o minore di riunioni generali, a seconda delle esigenze a cui deve far fronte.⁷¹

Nel corso delle assemblee generali del Comitato vengono presentate le proposte di delibera e messe in votazione. Il *quorum* richiesto per la validità della seduta è quello della maggioranza dei membri e le proposte sono approvate, nell'ordinarietà dei casi, a maggioranza semplice.⁷²

Tra le deliberazioni che sono correntemente approvate nella riunione plenaria vi sono: la nomina dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, l'adozione e la modifica del Regolamento interno, il programma annuale delle visite periodiche, la decisione circa l'opportunità di svolgere visite *ad hoc*, la delibera concernente la composizione delle singole delegazioni ispettive, l'adozione della dichiarazione pubblica, l'adozione dei *reports* in esito alle visite e del Rapporto generale annuale.⁷³

In aggiunta, le Riunioni plenarie del Comitato possono costituire la sede ove i membri in carica svolgono incontri e danno luogo a confronti con i membri di altre istituzioni europee con i quali il Comitato mantiene un rapporto di collaborazione. È il caso, ad esempio, degli incontri con i giudici della Corte europea di Strasburgo che sono stati invitati, in diverse occasioni, a confrontarsi su tematiche che coinvolgono tanto il Giudice europeo quanto l'organismo di monitoraggio.⁷⁴ Analogamente, il CPT mantiene regolari contatti con il Commissario europeo per i Diritti Umani e con il suo *staff* anche

70 Il numero delle riunioni generali è decresciuto progressivamente: nel 1990 si sono tenute 6 riunioni, 5 nel 1991, 4 nel 1992 e a partire dal 1996 si sono stabilizzate nel numero di 3. Il CPT, con l'ultima riunione generale tenutasi dal 4 all'8 Luglio 2016 a Strasburgo, è giunto alla sua 90^a Riunione Plenaria (dati disponibili sul sito www.cpt.coe.int).

71 V. Regola n. 13, co. 1, *Regole Procedurali*: "Il Comitato e il suo *bureau* possono svolgere riunioni nel numero che ritengono necessario per lo svolgimento delle proprie funzioni". Il co. 2 fa riferimento a due ipotesi particolari di convocazione dell'assemblea: quando lo richieda il *bureau* o quando lo richieda almeno 1/3 dei membri in carica.

72 V. Art. 6, par. 1, *ECPT*; Regola n. 15, *Regole Procedurali*. Fa eccezione la decisione circa l'adozione della *dichiarazione pubblica*, la quale richiede la maggioranza qualificata di 2/3. V. Art. 10, par. 2, *ECPT*.

73 V. B. BERNATH, *The CPT: History, Mandate and Composition*, Association for The Prevention of Torture, Ginevra, 1999.

74 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)* § 25; 22° *Rapporto Generale (2011-2012)*, § 18.

attraverso un suo coinvolgimento nel corso della riunioni generali.⁷⁵

Infine, nel corso della settimana dedicata alla riunione, accade spesso che il Comitato organizzi delle sessioni di formazione dei propri ispettori su tematiche ben individuate. Tali sessioni, che possono essere affidate a soggetti interni all'organizzazione del Consiglio d'Europa o a professionisti indipendenti, servono a preparare i membri del Comitato su problematiche specifiche alle quali gli ispettori sono chiamati a far fronte nello svolgimento delle proprie mansioni. Sono state così organizzate sessioni *ad hoc* sui temi della droga e della prevenzione delle malattie infettive nelle carceri,⁷⁶ sulle tecniche di visita presso i commissariati di polizia e presso gli istituti psichiatrici, sui colloqui con i detenuti,⁷⁷ sui diritti dei bambini in stato di detenzione⁷⁸ e, in generale, sulle modalità di visita degli istituti.⁷⁹

Le riunioni della *delegazione ispettiva*, invece, si svolgono con la partecipazione dei soli ispettori che sono designati per lo svolgimento della visita *in loco*. Esse possono svolgersi tanto in corrispondenza delle riunioni plenarie, quanto indipendentemente da esse. Tali incontri riguardano sia la fase preliminare alla visita, in preparazione della stessa; sia la fase successiva alla visita, per la discussione della bozza di Rapporto scritto e la predisposizione delle osservazioni provvisorie da rivolgere allo Stato.⁸⁰

Un aspetto comune a tutte le riunioni tenute dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura è che esse si svolgono interamente a porte chiuse. Possono prendervi parte, perciò, solo i membri del Comitato, del Segretariato del Comitato, gli interpreti e coloro che forniscono assistenza tecnica all'attività dell'organismo.⁸¹ È facoltà del Comitato, tuttavia, ammettere alle riunioni l'audizione di soggetti esterni che possano assistere il Comitato nell'esercizio delle sue funzioni.⁸² È stato, così, notato che il Comitato, in misura maggiore rispetto agli altri organismi internazionali operanti nell'ambito dei diritti umani, svolge la gran parte del suo lavoro sotto il vincolo della segretezza.⁸³ In particolare si svolge interamente al riparo dallo sguardo pubblico quella parte di lavoro degli ispettori che ha luogo nell'intervallo tra le visite nei territori degli Stati.

75 V. 25° Rapporto Generale (2015), CPT, § 23.

76 *Idem*, § 21.

77 V. 24° Rapporto Generale (2013-2014), CPT, § 26.

78 V. 23° Rapporto Generale (2012-2013), CPT, § 20.

79 V. 22° Rapporto Generale (2011-2012), CPT, § 18.

80 V. 3° Rapporto Generale (1992), CPT, § 8.

81 Art. 6, par. 1, *ECPT*; Regola n. 16, *Regole Procedurali*. Alle riunioni plenarie del Comitato, salvo che non sia disposto diversamente, non partecipano neppure gli “esperti” che hanno accompagnato la delegazione durante la visita e che hanno contribuito alla redazione della bozza del *Report*. D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture*, cit., p. 145.

82 Regola n. 17, *Regole Procedurali*.

83 D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture*, cit., p. 144.

La segretezza delle assemblee tenute dal CPT svolge, evidentemente, una funzione di garanzia della riservatezza dei contenuti in esse trattate. Poiché, come si è già visto, tutte le informazioni raccolte dagli ispettori nel corso delle visite sottostanno al vincolo della segretezza – almeno fino a quando lo Stato interessato non ne ammette la diffusione – tutta la fase di redazione e di approvazione dei Rapporti scritti dev'essere rigorosamente a carattere riservato.

2.3 La delegazione ispettiva

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura rinviene la sua composizione caratteristica, funzionale allo scopo per il quale è stato creato, nella *delegazione* di visita che si reca nel territorio degli Stati-membri per svolgere i sopralluoghi nei luoghi di reclusione. Essa rappresenta la modalità operativa mediante la quale l'organismo sovranazionale assolve al compito di monitorare i luoghi di detenzione, attraverso cioè una visione diretta delle condizioni detentive degli Stati d'Europa.

Per quanto riguarda la composizione e il numero dei membri che svolgono la visita, essi variano a seconda della tipologia e della complessità di quest'ultima. Gli elementi che sono valutati ogni volta al fine di creare una *équipe* efficiente di esperti riguardano le strutture detentive che si è programmato di visitare, le problematiche specifiche di un certo territorio, le tipologie di detenuti che si incontreranno ed ogni altra specificità presente nello Stato da visitare.

All'interno della Convenzione vi sono alcune disposizioni che usano il termine “Comitato” con diretto riferimento alla delegazione che effettua la visita a nome dello stesso.⁸⁴ Può, così, guardarsi ad esse e al Regolamento interno – oltre che alle prassi emergenti nei Rapporti del Comitato – per descrivere la composizione e la funzione della delegazione.

La delegazione, secondo quanto disposto dall'art. 7 ECPT, dev'essere formata da almeno due membri del Comitato;⁸⁵ salvo in casi eccezionali nei quali di fronte alla necessità di svolgere una visita *ad hoc* d'urgenza e in caso di indisponibilità degli altri membri, è possibile che la visita sia condotta da un solo ispettore.⁸⁶ La composizione

84 *Rapporto esplicativo*, § 54.

85 Art. 7, par. 2, *ECPT*. Come è chiarito dal *Rapporto esplicativo* (§ 50.), le visite non devono necessariamente essere effettuate da tutto il Comitato; anzi, questa eventualità è del tutto esclusa nella pratica.

86 *Rapporto esplicativo*, § 50. Ipotesi, peraltro, mai verificatesi.

tipica della delegazione, pertanto, coinvolge un numero di membri variabile da due a sette, a seconda dell'impegno che la visita può richiedere.

Un aspetto di chiaro rilievo è quello relativo alla scelta dei membri che compongono la delegazione. Dal punto di vista procedurale, la nomina degli ispettori incaricati di svolgere la visita è compiuta dal Comitato su proposta dell'Ufficio di Presidenza o, in casi di urgenza e quando il Comitato non è in seduta, dall'Ufficio stesso. Inoltre, i membri designati scelgono tra di loro un capo-delegazione responsabile di dirigere le operazioni della visita e che può essere suggerito dall'Ufficio di Presidenza.⁸⁷

Come si è anticipato, nella scelta dei soggetti che formano la delegazione particolare attenzione dev'essere rivolta a far sì che i membri possano disporre delle competenze necessarie per far fronte al loro incarico. La composizione della delegazione ispettiva deve garantire un certo equilibrio di competenze professionali, affinché nel corso delle visite il Comitato possa compiere una valutazione il più possibile qualificata.

Per assolvere tale mandato, la Convenzione istitutiva ha previsto che la delegazione può farsi assistere da uno o più *esperti* e *interpreti* esterni all'organizzazione del Comitato, il cui supporto sia ritenuto di volta in volta necessario.⁸⁸ L'idea che sta alla base di tale disposizione è quella di “completare l'esperienza del Comitato con l'assistenza di persone con una formazione o con un'esperienza particolare nel campo delle missioni umanitarie, di personale medico o di persone che dispongono competenze speciali nel trattamento dei detenuti o del sistema penitenziario e, ove necessario, nel campo dei trattamenti dei minori”.⁸⁹ Evidentemente, quando il Comitato sceglie di affiancare alla delegazione della visita un soggetto esterno deve avere cura di sceglierlo di nazionalità diversa da quella dello Stato visitato, vigendo per gli “esperti” lo stesso divieto che impedisce ai membri del CPT di fare visita nello Stato di provenienza.⁹⁰

Dal dettato convenzionale potrebbe desumersi un rapporto di regola-eccezione che suggerisce che nella normalità dei casi la delegazione opera solo con i membri del Comitato. In realtà, la prassi del Comitato è stata quella di ricorrere ordinariamente all'assistenza di soggetti esterni; e si può, anzi, affermare che le visite condotte da delegazioni composte esclusivamente dai membri dell'organo ispettivo sono state, e sono tutt'oggi, un'esigua minoranza.⁹¹

87 Regola n. 35, *Regole Procedurali*. Nel proporre il capo-delegazione si tiene conto anche dell'esperienza già maturata all'interno del Comitato.

88 Art. 7 par. 2, *ECPT*. V. anche Regola n. 36, *Regole Procedurali*.

89 Cit. *Rapporto esplicativo*, § 51.

90 Regola 36, par. 2, *Regole Procedurali*.

91 V. R. MORGAN, M. EVANS, *The European Convention for the prevention of torture: 1992-1997*, op.

Il dato può spiegarsi, almeno in parte, con l'inevitabile esigenza che l'organismo sovranazionale avverte di integrare le proprie competenze per poter far fronte alla sempre maggiore complessità che comporta l'osservazione di tutti i casi di privazione della libertà personale. Si pensi, ad esempio, alle specificità poste dall'osservazione di luoghi di reclusione quali gli ospedali psichiatrici o i centri di detenzione per immigrati, i quali richiedono l'uso di competenze specifiche non sempre possedute dagli ispettori in carica.⁹²

Risulta agevole, comunque, affermare che il ricorso agli esperti esterni al Comitato è strettamente legato all'insieme delle competenze professionali che sono in esso rappresentate in un determinato periodo di attività. Cosicché l'assistenza di professionisti *ad hoc* tende a variare in relazione al mutare dei membri eletti.

Tra gli “esperti” che sono con maggior frequenza chiamati ad assistere l'attività ispettiva del Comitato vi sono gli interpreti, i quali svolgono il compito indispensabile di aiutare la comprensione reciproca tra gli ispettori e i funzionari dello Stato con i quali essi entrano in contatto. È altresì frequente il ricorso a professionisti dell'ambito medico, soprattutto psichiatri o medici esperti in ambito carcerario. Infine, possono completare la composizione della delegazione direttori di carcere, criminologi ed esperti di altre discipline interessate dal mandato del CPT.

Una volta designati per l'affiancamento in relazione a una visita specifica, gli esperti sottostanno agli stessi obblighi di indipendenza, imparzialità e riservatezza che gravano sui membri interni al Comitato. Essi sono tenuti, inoltre, ad agire seguendo le precise indicazioni di quest'ultimo e, in particolare, sotto la direzione del capo-delegazione.⁹³ D'altro canto, l'equiparazione delle prerogative tra esperti e membri fa sì che anche questi ultimi godano dei privilegi e delle immunità proprie degli ispettori

cit., p. 666.

92 Cfr. *Rapporto esplicativo*, § 31, ove si avverte che “Le visite agli istituti psichiatrici richiedono un'accurata preparazione a livello della loro gestione, per esempio per quanto riguarda le qualifiche e l'esperienza delle persone designate per effettuare la visita e il modo in cui viene eseguita la visita stessa”.

93 V. Art. 14, *ECPT*.

internazionali.⁹⁴

L'esatta composizione della delegazione che visita il Paese rientra nel novero di informazioni che il Comitato è tenuto a fornire alle Autorità nazionali mediante la notifica precedente allo svolgimento della visita stessa.⁹⁵ Tale regola risponde all'esigenza di garantire che lo Stato visitato abbia una conoscenza preventiva e completa della compagine in arrivo nel suo territorio, in particolare permettendo alle autorità nazionali di conoscere i nominativi degli ispettori che fanno ingresso presso gli istituti di reclusione nazionali. La notifica dei nomi dei componenti della delegazione consente inoltre allo Stato di esercitare, in via eccezionale, il suo diritto di opporsi a che uno o più esperti partecipino al sopralluogo, in ragione di una pretesa carenza dei requisiti di indipendenza, imparzialità e riservatezza.⁹⁶

In considerazione di quanto riportato sin qui, il Comitato sembra avere a disposizione un certo margine di manovra nel formare, in sede di programmazione di una visita, il gruppo di ispettori che vi prendono parte. Da quanto detto, può così sintetizzarsi che *l'équipe* che svolge il sopralluogo è costituita generalmente da: un nucleo centrale formato dagli ispettori, designati anche in base alle loro competenze; la presenza di almeno un componente del Segretariato del Comitato, che cura la parte organizzativa della visita; gli interpreti e, quando necessario, alcuni esperti *ad hoc*.

Visto come si organizzano le “risorse umane” del Comitato, è necessario di seguito soffermarsi sulle modalità operative che l'organismo ispettivo ha adottato al fine di dare vita a un sistema di prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti. È necessario, cioè, focalizzarsi sulla prerogativa di accesso ai luoghi di reclusione e sulle visite che regolarmente il Comitato conduce in tutti gli Stati d'Europa.

94 L'art. 16, par. 1, *ECPT*, intitolato “Privilegi e Immunità” fugge ogni dubbio in merito, affermando che “Ai fini del presente Annesso, i riferimenti ai membri del Comitato includono gli esperti di cui all'art. 7 paragrafo 2”.

95 V. *Rapporto esplicativo*, § 58: “La notifica, oltre ad annunciare la visita, deve contenere il nome dei membri del Comitato e indicare gli esperti che partecipano alla visita, gli interpreti e altro personale di accompagnamento”.

96 V. Art. 14, par. 3, *ECPT*. Nell'evenienza, peraltro eccezionale, in cui lo Stato rifiuti ad una persona che assiste il Comitato di partecipare alla visita, esso è tenuto a esporne le ragioni al Comitato; spetta a quest'ultimo infatti, valutate le ragioni, decidere se sostituire la persona designata e tenere conto di queste per l'eventuale sostituzione. Cfr. *Rapporto esplicativo*, §§ 83-86.

3. *Il modus operandi del Comitato: un sistema di visite*

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha superato ormai i suoi primi 25 anni di attività, nel corso della quale ha già svolto oltre 380 visite all'interno degli Stati aderenti alla Convenzione.⁹⁷ Un'intensa attività di monitoraggio attraverso la quale gli ispettori hanno potuto tenere sotto controllo con una certa regolarità lo stato delle condizioni di detenzione in Europa, valutandone i cambiamenti e i progressi intercorsi.

Come si è già potuto anticipare, i sopralluoghi del Comitato presso i luoghi ove vi sono persone recluse sono il principale strumento per mezzo del quale esso contribuisce alla prevenzione della tortura e dei trattamenti vietati, promuovendo il rispetto dei diritti umani e delle garanzie fondamentali e rafforzando la protezione delle persone recluse contro ogni sorta di abuso.

L'obiettivo ultimo delle visite è quello non tanto di riuscire a prevenire in concreto le condotte vietate dall'art. 3 CEDU, quanto quello di aprire un confronto con le autorità degli Stati visitati e sollecitare da parte di questi ultimi politiche rispettose del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

Il sistema di visite al quale ha dato vita la Convenzione permette al Comitato di svolgere sopralluoghi, periodici o *ad hoc*, in ogni luogo dipendente dalla giurisdizione degli Stati-parte in cui vi siano persone private della libertà personale ad opera di un'Autorità pubblica.⁹⁸

All'interno di tali luoghi – carceri, commissariati, ospedali psichiatrici, istituti per minori, centri per immigrati ed altri – il Comitato organizza *visite periodiche*, volte a verificare regolarmente le condizioni di tutti gli Stati parte, e *visite ad hoc*, giustificate da esigenze particolari e, non di rado, caratterizzate da una certa urgenza.⁹⁹

Nell'organizzare la sua attività di visita, stando al dettato convenzionale, l'organismo ispettivo ha totale autonomia decisoria circa la scelta sul dove effettuare le visite, con quale regolarità e in quale momento. La Convenzione, infatti, non stabilisce rigidamente i criteri di organizzazione delle visite, limitandosi invece ad indicare che tutti gli Stati siano visitati “su base equa”.¹⁰⁰ Ciò significa che il Comitato, per quanto riguarda le visite di *routine*, deve far sì che sia assicurata un'equilibrata turnazione degli Stati

97 Il numero di sopralluoghi condotti dal Comitato è di 384, dei quali 231 visite periodiche e 153 visite *ad hoc* (dati aggiornati al 31° Agosto 2016). Il *record* delle visite è disponibile sul sito web del Comitato (www.cpt.coe.int).

98 Sugli esatti criteri di competenza *ratione loci* e *ratione materiae* del Comitato v. *infra* § 5.

99 V. Par. successivo.

100 V. *Rapporto esplicativo*, § 48.

visitati, di modo che le funzioni di monitoraggio e prevenzione possano realizzarsi continuamente in tutta l'area di competenza della Convenzione.

Prima di decidere di svolgere una visita in un certo Stato il Comitato può, se lo ritiene necessario, acquisire informazioni e notizie circa la situazione generale all'interno dello stesso, oppure con riguardo a un certo luogo di detenzione o a questioni specifiche che gli siano state segnalate.¹⁰¹

Il programma delle *visite periodiche* è stabilito annualmente nel corso dell'ultima riunione generale del Comitato e successivamente pubblicato. Esso contiene l'elenco degli Stati che saranno oggetto di visita nell'anno seguente. Il programma, comunque, non è vincolante ed è, anzi, modificabile *in itinere* a seconda delle esigenze. Il Comitato resta, così, libero di programmare visite anche nel territorio di Stati ulteriori a quelli contenuti nel programma e, soprattutto, di svolgere visite *ad hoc* che si rendono necessarie nel corso dell'attività.¹⁰²

Il diritto di accesso ai luoghi di detenzione, sebbene libero e illimitato, è comunque sottoposto a una rigorosa *procedura di notifica* con la quale il Comitato dà notizia alle Autorità nazionali del proposito di procedere allo svolgimento della visita. L'obbligo di notifica ha, in parte, mitigato la possibilità degli ispettori di conseguire un vero e proprio “effetto sorpresa”. Tuttavia, approfondendo di seguito il funzionamento di tale meccanismo di avviso, si vedrà come tale protocollo riserva al Comitato un certo margine di autonomia in merito.

La procedura di avviso richiede che, prima di poter procedere al sopralluogo, il Comitato debba notificare al Governo della parte interessata la propria intenzione di volervi procedere. La notifica dev'essere indirizzata all'Autorità che ogni Stato ha dichiarato competente a ricevere le comunicazioni e le notifiche ufficiali del Comitato.¹⁰³

Come meglio specificato da parte del Regolamento del Comitato, la procedura di notifica si sviluppa in diverse fasi. In primo luogo vi è la comunicazione del proposito di svolgere la visita nello Stato tramite la pubblicazione annuale anzidetta. Essa, tuttavia, non contiene generalmente l'indicazione dei luoghi ove avranno luogo le *visite ad hoc*, né di quelle già pianificate dal Comitato né di quelle che, chiaramente, sono decise solo successivamente.

In un secondo momento, che solitamente si colloca circa due settimane prima della

101 Regola 28, *Regole Procedurali*.

102 Regola 29, *Regole Procedurali*.

103 V. Artt. 8, par. 1 e 15, *ECPT*.

visita (ma talvolta anche meno), l'ufficiale di collegamento del Paese interessato – generalmente un dirigente del Ministero degli Esteri, della Giustizia o dell'Interno – viene informato della data proposta per la visita, della durata della stessa e dell'identità dei componenti la delegazione.

Infine, soltanto pochi giorni prima dell'inizio della visita, il Comitato invia allo Stato interessato la lista dei luoghi che intende visitare (luoghi cc.dd. “notificati”). Questi sono i luoghi di custodia che la delegazione formata per svolgere la visita ha programmato di visitare. La delegazione, comunque, si riserva sempre il diritto a visitare luoghi non notificati e, guardando alla prassi dei sopralluoghi, può dirsi che lo fa costantemente.

Se si considera la procedura di notifica ora descritta, può notarsi come il già menzionato “effetto sorpresa” delle visite è in parte fatto salvo per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché la Convenzione consente al Comitato di sciogliere la riserva circa i luoghi di reclusione cui farà visita anche pochi giorni prima dell'inizio della stessa. L'unico limite che è posto al riguardo è quello di accordare allo Stato interessato “un lasso di tempo ragionevole” perché questo possa prendere iniziative necessarie per rendere la visita il più efficace possibile.¹⁰⁴

In secondo luogo, perché la delegazione ispettiva, una volta giunta sul territorio, può fare visita anche a luoghi di reclusione che non siano stati prima inseriti nell'elenco notificato alle Autorità nazionali. Questo comporta, evidentemente, che nel momento in cui lo Stato riceve un sopralluogo nel proprio territorio deve aspettarsi potenzialmente che una visita possa essere effettuata in qualsiasi luogo ove vi siano persone che sotto la sua autorità siano mantenute in stato di privazione della libertà personale.

La decisione della delegazione di procedere alla visita di ulteriori istituti può avere origini diverse. A volte al Comitato pervengono, quando è già sul territorio, segnalazioni che denunciano l'esistenza di particolari criticità o episodi di trattamenti vietati con riguardo a determinate strutture detentive. Altre volte, invece, la delegazione può determinarsi autonomamente a proseguire la visita anche in strutture diverse da quelle già preventivate, a riprova di quanto già osservato o al fine di svolgere verifiche ulteriori.

Prima di effettuare la visita, la delegazione si riunisce per pianificarne lo svolgimento

104 V. *Rapporto Esplicativo*, § 56. Si tratta di un chiaro esempio di applicazione del principio di *cooperazione* che deve ispirare i rapporti tra il Comitato e gli Stati. La “ragionevolezza” dell'intervallo che intercorre tra la notifica e lo svolgimento effettivo della visita impone, altresì, che questa non abbia luogo a distanza eccessiva di tempo dalla comunicazione ufficiale.

e per organizzarne la logistica. La fase preparatoria è importante perché consente al Comitato di raccogliere le necessarie informazioni sui luoghi ove intende recarsi. In particolare, gli ispettori devono assicurarsi di disporre di tutte le informazioni che ritengano utili per un corretto svolgimento del sopralluogo. Tali informazioni possono essere ottenute dal Comitato anche attraverso la corrispondenza con ONG e associazioni operanti sul territorio. Queste ultime, infatti, sono spesso in possesso di informazioni aggiornate sui luoghi di detenzione e, soprattutto, sono a conoscenza delle maggiori criticità.¹⁰⁵ Alla luce delle notizie eventualmente ricevute la delegazione può meglio pianificare la visita, in particolare scegliendo con consapevolezza i luoghi di detenzione in cui intende recarsi.

Lo svolgimento della visita segue un protocollo ben stabilito o, meglio, segue le linee guida e le procedure che il Comitato ha tracciato a favore delle singole delegazioni impegnate sul campo. La Convenzione, infatti, ha lasciato anche in questo ambito ampia autonomia alle scelte dell'organismo ispettivo, limitandosi a fissare le prerogative di cui gli ispettori fruiscono durante il sopralluogo.

Le visite iniziano, generalmente, con una riunione della delegazione con i ministri e i funzionari dei luoghi ove gli ispettori intendono recarsi. Successivamente la delegazione si impegna immediatamente nelle questioni principali della visita, recandosi nei luoghi ove le persone sono reclusi – stazioni di polizia, strutture carcerarie per minori, ospedali psichiatrici, centri di accoglienza per immigrati – osservandone attentamente le condizioni di reclusione, controllando i registri di custodia e, nondimeno, parlando con i detenuti della loro esperienza di reclusi, sia relativamente ai luoghi dove sono al momento detenuti sia dei luoghi in cui sono stati precedentemente ospitati.¹⁰⁶

Il Comitato ha prodotto, ad uso delle singole delegazioni, un documento che contiene un elenco (“*checklist*”) delle osservazioni e delle questioni che gli ispettori devono trattare nel corso del sopralluogo. Questo serve a guidare lo svolgimento della visita, la quale deve perseguire alcuni obiettivi prefissati e focalizzarsi su ben individuate tematiche. Tale documento è uno strumento di lavoro che viene regolarmente sottoposto a revisione e affinato grazie all'esperienza maturata dal Comitato.¹⁰⁷

105 Al riguardo si può notare che all'interno della pubblicazione annuale nella quale il Comitato rende noto il programma di visite, è sempre presente un invito esplicito a tutte le persone che siano in possesso di informazioni relative alle persone detenute a comunicarle tempestivamente (cioè prima della visita) al Comitato.

106 R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 58.

107 Si tratta della c.d. “*Check-list per i sopralluoghi presso le istituzioni sociali ove vi possono essere persone private della libertà personale*”, elaborata dal Comitato e da ultimo aggiornata il 22 Maggio 2015. Già nel 1° *Rapporto Generale (1989-1990)*, § 10, il Comitato fa riferimento all'approvazione di

La *check-list visit* propone una serie di domande che non esauriscono tutte le questioni di cui la delegazione deve occuparsi ma che, comunque, orientano gli ispettori nell'osservazione. Le questioni che formano oggetto delle domande sono così raggruppate:

a) *informazioni generali*: con esse si richiede l'acquisizione di informazioni dettagliate sulla struttura visitata: l'autorità responsabile, la capienza regolamentare, le tipologie e il numero di persone reclusi, l'organizzazione del personale, la frequenza di episodi di violenza, ed altre ancora.

b) *maltrattamenti*: importano la valutazione di episodi di violenza intercorsi tra il personale e i detenuti, ed episodi di violenza tra i detenuti stessi. Particolare attenzione è, inoltre, posta ai provvedimenti e alle misure che il personale adotta in risposta a tali eventi;

c) *condizioni materiali di vita*: richiedono di considerare la sistemazione dei detenuti all'interno delle strutture, lo spazio disponibile, l'accesso alla luce, la ventilazione degli ambienti, il numero di persone presenti all'interno delle camere detentive, lo stato degli edifici, il livello di igiene, le attività organizzate nel tempo libero, la qualità del vitto;

d) *assistenza sanitaria*: essa dev'essere valutata sotto molteplici profili e garantire un livello adeguato delle cure;

e) *strumenti di contenzione*: con attenzione non solo alle tipologie, ma anche ai requisiti legali per la loro applicazione, all'autorità competente a disporre l'utilizzo, alla durata massima di impiego;

f) *garanzie e tutele* nell'ambito della *restrizione della libertà personale* ad opera di un'Autorità pubblica: questa voce indica il proposito del Comitato di indagare le procedure legalmente previste di privazione della libertà e le relative garanzie offerte dall'ordinamento a difesa del soggetto coinvolto;

g) *garanzie e tutele* nell'ambito dei provvedimenti che comportano il ricorso a *trattamenti sanitari obbligatori*;

h) *garanzie e tutele* delle persone private della capacità giuridica;

i) altre questioni di vario genere quali: la disciplina dei contatti dei detenuti con il mondo esterno (colloqui, telefonate, corrispondenza); la presenza di un garante "interno" per la tutela dei diritti dei detenuti; le procedure di reclamo.

Come si vede, quindi, le valutazioni che sono richieste ai membri della delegazione attengono ad un ampio spettro di questioni che riguardano direttamente la condizione

talune linee guida per lo svolgimento delle visite.

delle persone detenute. Gli ispettori, cercando di fornire un quadro il più possibile completo della condizione detentiva, si propongono di individuare le criticità e proporre le possibili soluzioni che lo Stato è consigliato di metter in atto.

Risulta, forse, più agevole adesso comprendere il significato di un'attività preventiva della tortura e dei trattamenti vietati intesa a tutto campo. Un'attenzione che si estende anche a quelle situazioni che di per sé non integrano una violazione dell'art. 3 CEDU, ma che rischiano nondimeno di agevolare condotte contrarie al divieto assoluto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti.

Gli ispettori hanno l'incarico di raccogliere le informazioni sul campo, sia attraverso un'osservazione diretta, sia attraverso la raccolta di documenti e testimonianze. Per fare tutto questo, però, necessitano di esercitare alcune prerogative che è la stessa Convenzione ad aver loro conferito. L'art. 8 della Convenzione istitutiva chiarisce le prerogative degli ispettori, ponendo a carico degli ufficiali e del personale dello Stato visitato l'obbligo di agevolare il loro esercizio.

Il primo e fondamentale diritto degli ispettori è quello di avere *libero accesso* al territorio dello Stato e libertà di circolarvi senza limitazioni. Questo permette alla delegazione di muoversi liberamente su tutto il territorio, con il solo limite delle zone ad ingresso limitato per ragioni di difesa nazionale.¹⁰⁸

L'accesso ai luoghi, oltre che libero, dev'essere *totale*. Tutti i locali che compongono gli edifici visitati devono poter essere ispezionati dal Comitato, e le autorità sono tenute a consentirne l'accesso. Ciò non toglie, comunque, che la delegazione sia accompagnata nel suo percorso da un funzionario dello Stato visitato, il quale ha il compito di assistere gli ispettori nel corso della visita.¹⁰⁹

Infine, l'accesso ai luoghi dev'essere libero e *immediato*. Il Comitato, infatti, considera di primaria importanza che l'accesso all'istituto, al carcere, al commissariato non sia in alcun modo ritardato dalle Autorità locali. La ragione, evidentemente, sta nel fatto che l'accesso ritardato ad un luogo può, in certi casi, lasciare il tempo ai responsabili della struttura di eliminare le tracce di trattamenti e di situazioni vietate.¹¹⁰

108 V. Art. 8, par. 2 lett. a, *ECPT; Rapporto esplicativo*, § 61.

109 *Rapporto esplicativo*, § 63.

110 Il Comitato ha riferito in diverse occasioni di aver avuto accesso ritardato ai luoghi per via degli ostacoli opposti dal personale responsabile della struttura. Nella maggior parte dei casi ciò è dipeso dalla mancata conoscenza delle esatte prerogative degli ispettori e del loro potere di accesso immediato (*ex multis* Cfr. 19° *Rapporto Generale*, (2008-2009), CPT, § 37). Il CPT, comunque, ha affermato che “il rifiuto di accesso a un luogo di detenzione costituisce una chiara e grave violazione dell'Art. 8 della Convenzione” e “del principio di cooperazione sancito dall'art. 3 della medesima; di modo che un tale comportamento può senz'altro giustificare la pronuncia di una dichiarazione pubblica di biasimo” (V. 9° *Rapporto Generale* (1998), CPT p. 8, § 5).

Alla luce della funzione di monitoraggio e prevenzione demandata al Comitato, acquista particolare rilevanza il diritto di *accesso alle informazioni* sui luoghi visitati. La delegazione, ancor prima di effettuare il sopralluogo e durante il suo svolgimento, ha diritto di richiedere alle Autorità nazionali tutti i dati che ritiene necessari per pianificare la visita e per un'efficace osservazione. In primo luogo, può essere richiesto un elenco aggiornato di tutti i luoghi in cui si trovano persone private della libertà personale, con l'indicazione della tipologia del centro.¹¹¹

Secondariamente, nel corso della visita i membri della delegazione hanno libero accesso a tutte le informazioni e ai registri che sono tenuti presso il luogo visitato. I registri possono essere consultati per ottenere riscontri di quanto osservato, per ricostruire trasferimenti e traduzioni di alcuni detenuti, o per valutare le procedure di registrazione adottate dall'amministrazione locale. Così come le cartelle personali delle persone recluse possono essere richieste dagli ispettori per effettuare verifiche su quanto affermato nel corso dei colloqui con i detenuti stessi o con il personale.¹¹²

Il diritto di accesso alle informazioni dev'essere realizzato pienamente e in collaborazione con lo Stato anche in considerazione del vincolo di segretezza che, in ogni caso, tutela ogni dato e ogni fatto di cui il Comitato venga a conoscenza. Dati e informazioni che, pertanto, non possono essere divulgati o usati in altro modo a detrimento dello Stato-parte, se non con il suo consenso.

A tal proposito può, infine, rilevarsi come l'accesso alle informazioni rappresenta insieme all'accesso ai luoghi un pilastro del sistema inaugurato con la Convenzione contro la tortura. Se, infatti, con il diritto di accesso ai luoghi si è aperto un varco fisico nelle strutture di reclusione, permettendo il libero ingresso agli ispettori sovranazionali, con l'accesso alle informazioni si è conseguita la trasparenza dei documenti ivi custoditi, favorendo la conoscenza dei fatti che in quei luoghi si verificano.

I membri del Comitato hanno, poi, il diritto a svolgere *colloqui riservati* – senza testimoni – con le persone private della libertà personale. Quando un membro decide di conferire con i detenuti il personale e l'ufficiale che accompagna la delegazione non devono essere presenti; può accompagnare l'ispettore, se necessario, un interprete. Il colloquio si svolge nei locali dell'edificio visitato e non è soggetto a limiti di tempo.¹¹³

111 V. *Rapporto esplicativo*, § 62.

112 V. Art. 8, par. 2, lett. d. Nel commento all'articolo si specifica che “Il Comitato è tenuto, quando richiede informazioni a uno Stato Parte, a tener conto delle norme di diritto e di deontologia professionale (in particolare le norme relative alla tutela dei dati e le norme sul segreto medico)” (*Rapporto esplicativo*, § 64).

113 Art. 8, par. 3.

I colloqui si svolgono con modalità del tutto informali e possono servire al Comitato per raccogliere le impressioni e le testimonianze dei soggetti privati della libertà personale. Non sono mancati, chiaramente, i casi in cui i detenuti o le persone sottoposte a fermo hanno asserito di aver subito trattamenti vietati. Di fronte a tali evenienze, i membri della delegazione possono approfondire le proprie indagini, cercando riscontri e confrontando le dichiarazioni con quelle di altre persone coinvolte, o decidere di svolgere ulteriori sopralluoghi.

Ciò considerato, tuttavia, la funzione della delegazione non può essere quella di curare il caso singolo o di accertare che un soggetto sia stato vittima di una violazione dell'art. 3 CEDU. Le informazioni raccolte dai singoli possono fornire uno stimolo per gli ispettori nel ricercare con maggior meticolosità le prove di trattamenti non consentiti. Ma la valutazione comunque richiesta alla delegazione è una valutazione d'insieme, che sappia descrivere compiutamente il livello di rispetto dell'art. 3 CEDU nei centri detentivi visitati.¹¹⁴

La delegazione può svolgere colloqui anche con “qualsiasi altra persona che ritenga possa fornirgli informazioni utili”. Tra queste rientrano tutti i soggetti che, a vario titolo, operano all'interno delle strutture: il direttore del carcere e gli agenti di custodia, il personale medico, il personale di polizia operante presso i commissariati e tutti coloro che svolgono funzioni nelle strutture. Ma, non secondariamente, anche soggetti privati che hanno contatti con le persone recluse, quali le famiglie e i legali.¹¹⁵

Deve precisarsi, comunque, che tutte le persone finora menzionate – compresi naturalmente i detenuti – non sono in alcun modo obbligati a svolgere il colloquio. Possono fare richiesta di essere ascoltati e, a sua volta, la delegazione può richiedere di conferirvi, ma senza alcuna coercizione.

A tal riguardo, la Convenzione, ha adottato uno strumento di difesa contro possibili abusi delle Autorità nazionali. Infatti, affinché non si verifichi che siano l'Amministrazione o i responsabili della struttura a non voler che il Comitato entri in contatto con la persona, i membri della delegazione hanno il diritto (e il dovere) di accertare che la scelta di non voler conferire sia una libera decisione della persona interessata. Devono, quindi, incontrarla personalmente per effettuare tale verifica.¹¹⁶

Le ampie prerogative di cui gode il Comitato sin qui viste possono essere limitate e contrastate dagli Stati-parte solo in ipotesi del tutto eccezionali, nonché tassativamente

114 Cfr. 2° *Rapporto Generale*, CPT, § 44.

115 V. Art. 8, par. 4; *Rapporto esplicativo*, §§ 69-69.

116 V. *Rapporto esplicativo*, § 67.

previste dalla Convenzione. Le obiezioni al sopralluogo possono avere carattere generale o avere ad oggetto un luogo specifico. Le ragioni che possono giustificare l'opposizione delle Autorità nazionali riguardano i seguenti motivi: la difesa nazionale o la sicurezza pubblica; la concomitanza di gravi disordini nei luoghi oggetto della visita; lo stato di salute di una persona; e, infine, l'esigenza di procedere ad un interrogatorio urgente nell'ambito di un'inchiesta in corso per un reato grave.¹¹⁷

Lo Stato, qualora decida di opporre un tale impedimento all'attività del Comitato, è tenuto a comunicarlo immediatamente e a presentare le precise ragioni che lo giustificano. Questo consente di avviare le necessarie consultazioni tra le parti. Infatti, il principio di cooperazione che regola i rapporti tra gli Stati e l'organismo sovranazionale impone che anche di fronte a una tale *impasse* le parti si consultino per superarla e per rendere al più presto esercitabile il diritto di visita degli ispettori. L'accordo che le parti sono invitate a trovare deve permettere tanto di fare salvi i supremi interessi dello Stato, quanto di non impedire oltremisura il legittimo svolgimento dell'attività del Comitato.

La disposizione, comunque, non legittima gli Stati ad impedire lo svolgimento di una visita, o a sottrarre particolari luoghi di detenzione al controllo del Comitato. Essa, più che altro, impone un dialogo costruttivo di fronte a situazioni che, in ogni caso, devono considerarsi del tutto eccezionali.¹¹⁸

Lo svolgimento tipico della visita ha termine con una nuova riunione tra delegazione e funzionari dello Stato. Essa ha lo scopo di informare oralmente le Autorità delle impressioni raccolte durante le visite effettuate, cosicché il capo-delegazione ne riferisce e illustra altresì, se presenti, le questioni di maggiore urgenza.¹¹⁹ Le osservazioni immediate sono successivamente comunicate per iscritto e in via riservata al Governo dello Stato visitato.¹²⁰

La dichiarazione conclusiva scritta, che comunica le osservazioni preliminari (generali) e immediate (urgenti) della delegazione non sostituisce, evidentemente, il

117 Art. 9, *ECPT*.

118 V. A. CASSESE, "A new Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture", cit., p. 142. L'Autore evidenzia come la formulazione dell'art. 9 sia scaturita da un compromesso tra interessi contrapposti rappresentati in sede di discussione del testo della Convenzione. Da una parte l'interesse degli Stati a conservare il potere di limitare le visite in quei luoghi ove sono in gioco i più alti interessi nazionali alla riservatezza (es: installazioni militari; luoghi ove sono detenuti soggetti per fatti di terrorismo o spionaggio; o detenuti il cui luogo di custodia deve rimanere segreto per ragioni di sicurezza nazionale). Dall'altra, la volontà di non rendere ineffettivo il potere di ispezione del Comitato proprio in quei luoghi di privazione della libertà personale ove storicamente si verificano con maggiore frequenza condotte contrarie al divieto di tortura e pene o trattamenti vietati.

119 R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p.60.

120 Regola n. 37, co. 2 e 3, *Regole Procedurali*.

successivo Rapporto scritto – di contenuto ben più approfondito – della visita. Tuttavia, poiché il *Report* è generalmente adottato circa sei mesi dopo lo svolgimento del sopralluogo, le osservazioni immediate permettono sin da subito allo Stato di avere conoscenza delle problematiche rilevate dagli ispettori e di fornire una prima risposta in merito.¹²¹

Una volta terminata la visita, il Comitato ne dà pubblica comunicazione (sul suo sito internet). In tale comunicato sono riportati l'elenco esatto dei luoghi visitati all'interno dello Stato, la composizione della delegazione che ha condotto il sopralluogo e una breve descrizione dell'oggetto della visita.

3.1 Le tipologie: visite periodiche, visite ad hoc, visite di controllo

I sopralluoghi che il Comitato conduce correntemente negli Stati d'Europa possono distinguersi per tipologie, a seconda delle finalità che muovono l'organismo a programmare una visita sul territorio. Le visite – *periodiche, ad hoc, di controllo* – si differenziano tra di loro non tanto per il tipo di attività che la delegazione svolge concretamente *in loco*, quanto per la varietà di obiettivi che con esse il Comitato si propone di conseguire.

Le *visite periodiche* costituiscono lo strumento operativo ordinario del Comitato, mediante il quale esso è messo in condizione di seguire l'evoluzione degli ordinamenti statali con una certa regolarità. Il Comitato è, quindi, tenuto a dar luogo a siffatte visite al fine di ottemperare al suo mandato istitutivo.¹²² Tale modalità di visita, infatti, favorisce l'approccio di lungo termine proprio del meccanismo di prevenzione e monitoraggio dei trattamenti vietati, garantendo un controllo sistematico delle condizioni detentive.

Nel corso delle visite periodiche il Comitato svolge una verifica generale delle strutture detentive presenti sul territorio, avendo cura di visionarne diverse tipologie. Csicché in una visita di *routine* la delegazione ispettiva è solita, in genere, visitare un certo numero di carceri e di commissariati, alcune strutture psichiatriche, una o più

121 Il CPT ha evidenziato l'importanza che gli Stati rispondano in tempo e in modo dettagliato alle osservazioni immediate del Comitato, poiché tali osservazioni hanno spesso ad oggetto questioni di una certa urgenza. Se la risposta dello Stato risulta tardiva o inadeguata, questo può comportare la violazione dell'obbligo di cooperazione di cui all'art. 3 *ECPT*. V. 8° *Rapporto Generale (1997)*, § 8.

122 V. Art. 7, par. 1, *ECPT*: "Il Comitato organizza i sopralluoghi nei luoghi di cui all'articolo 2". V. Regola n. 29, co. 1, *Regole Procedurali*: "Il Comitato deve svolgere visite periodiche".

strutture minorili e uno o più centri per immigrati. La visita, per evidenti esigenze pratiche, non può avere ad oggetto tutti i luoghi di reclusione presenti nel territorio dello Stato, ma effettua necessariamente un controllo a campione.¹²³

Per quanto riguarda l'organizzazione delle visite periodiche da parte del Comitato, come si è già anticipato, vale il principio secondo il quale dev'essere garantito che tutti gli Stati siano visitati su base equa e, cioè, con una sufficiente regolarità.¹²⁴

Nella valutazione che il Comitato compie circa l'opportunità di condurre una visita in un determinato Stato, devono essere prese in considerazione anche le specificità dei singoli territori. A tale riguardo, un dato che non può essere trascurato è quello relativo al numero dei luoghi di reclusione presenti sul territorio (strettamente connesso alla superficie di quest'ultimo), il quale varia in modo considerevole da Stato a Stato.¹²⁵ È così apparso evidente al Comitato che l'impegno profuso nella sua attività di monitoraggio, proprio per garantire il principio di equità, deve tenere conto altresì dei dati numerici della popolazione detenuta.¹²⁶

Nel decidere sul programma delle visite annuali il Comitato considera, in aggiunta ai fattori già menzionati, anche elementi ulteriori. Innanzi tutto tiene conto della data dell'ultima visita effettuata, favorendo gli Stati che non ricevono visite da maggior tempo. Tuttavia, influiscono sulla scelta anche circostanze relative ai singoli Stati quali, una su tutte, la situazione generale di rispetto dei diritti umani in un determinato Paese.¹²⁷ Uno Stato, infatti, che si dimostri particolarmente carente in tema di garanzie per prevenire gli episodi di tortura e di trattamenti vietati necessita, ad avviso del Comitato, di una maggiore attenzione al fine di promuovere miglioramenti.

In linea con tali considerazioni, il programma pubblicato annualmente dal Comitato è definito programma “provvisorio”, di modo che può essere oggetto di successive modifiche in base alle necessità e alla valutazione di nuove circostanze.¹²⁸

Per quanto riguarda la frequenza con la quale il Comitato fa visita ad ogni Stato-

123 V. *Rapporto Esplicativo*, § 48.

124 *Ibidem*.

125 V. Regola n. 29, co. 2, *Regole Procedurali*.

126 Al riguardo, un caso emblematico è quello della Federazione Russa, la cui adesione al sistema della Convenzione nel 1998 ha posto il Comitato innanzi a nuove e difficili sfide organizzative. La Russia ha una popolazione detenuta di quasi 700.000 persone su di un totale dell'area di competenza della Convenzione di circa 1.600.000 (dati del Rapporto SPACE I-2014). Si spiega anche così l'elevato numero di visite di cui è stata destinataria nei 18 anni di applicazione della Convenzione nei suoi confronti: 26 (di cui 19 *ad hoc*; 6 periodiche già effettuate e una in programma nel 2016). V. M. AEBI, M. TIAGO, C. BURKHARDT, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations. Survey 2014*, Università di Losanna, Svizzera, 2015.

127 V. U. KRIEBAUM, *Prevention of torture in Europe – CPT modus operandi*, Association for The Prevention of Torture, Ginevra, 2002, p. 12.

128 V. Regola n. 29, co. 1 e 2, *Regole Procedurali*.

membro, essa ha subito alcuni aggiustamenti nel corso degli anni. Agli inizi della sua attività il CPT si era proposto di garantire una frequenza biennale delle visite periodiche.¹²⁹ Tuttavia, in considerazione del rapido aumento del numero di Stati aderenti alla Convenzione e della carenza di risorse del Comitato, tale obiettivo è stato ridimensionato. La frequenza con la quale si svolgono oggi le visite periodiche ha una media di circa 4 anni, ma questa può aumentare o diminuire notevolmente in considerazione dei fattori ai quali si è fatto cenno e che il CPT tiene in considerazione per la programmazione delle visite.¹³⁰

Il numero di visite di *routine* che i membri del Comitato svolgono annualmente, dopo un iniziale incremento, si è stabilizzato. Attualmente vengono effettuate una media di 10 visite periodiche all'anno, che impegnano in missione gli ispettori per più di 100 giorni.¹³¹

Anche la durata delle visite *periodiche* varia in relazione alla complessità delle questioni trattate, al numero di istituti visitati e quindi, in generale, all'ampiezza del territorio dello Stato. Generalmente per le visite periodiche che richiedono un impegno ordinario è sufficiente una settimana; nei casi più complessi, invece, è possibile che l'ispezione si protragga fino a due settimane.

In aggiunta ai sopralluoghi di tipo ordinario la Convenzione ha previsto altresì che il Comitato possa svolgere visite “che siano a suo giudizio richieste dalle circostanze”. Si tratta, evidentemente, delle cc.dd. *visite ad hoc*, necessitate dalla verifica e dall'osservazione di particolari problematiche che siano portate all'attenzione dell'organismo sovranazionale.¹³²

Il Comitato gode di un'ampia autonomia per quanto riguarda la decisione di svolgere una visita *ad hoc* e il momento in cui effettuarla. Possono venire in rilievo, al riguardo, comunicazioni che provengono da singoli o da gruppi di persone che richiedono un intervento degli ispettori o che, semplicemente, denunciano una situazione lesiva dei diritti fondamentali delle persone detenute.¹³³

Sin dall'inizio della sua attività di prevenzione e monitoraggio della tortura e dei

129 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 29.

130 Per quanto riguarda l'Italia si può rilevare che il ciclo quadriennale delle visite *periodiche* è stato pressoché mantenuto. Il CPT ha infatti svolto visite ordinarie in Italia negli anni: 1992, 1995, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016.

131 Il numero di visite periodiche nei primi due anni di attività del Comitato è stato di 5. Vi è stato, poi, un progressivo incremento che ha portato gli ispettori a svolgere 7 visite periodiche nel 1997, e successivamente a stabilizzarsi con una media di 10. Cfr. *Rapporti Generali*, CPT.

132 V. Art. 7, *ECPT*: “Oltre a visite periodiche, il Comitato può organizzare ogni altro sopralluogo che sia a suo giudizio richiesto dalle circostanze”. Cfr. Regola n. 30, *Regole Procedurali*.

133 V. *Rapporto esplicativo*, par. 49.

trattamenti vietati, il CPT ha concepito le visite *ad hoc*, “determinate da prove rigorose e coerenti di gravi abusi in un particolare paese”, quali parti vitali del suo *modus operandi* e nel corso degli anni ne ha fatto ricorso in misura sempre maggiore.¹³⁴

Quando il Comitato riceve informazioni ripetute, allarmanti e credibili di chiare violazioni nei luoghi di detenzione in un certo Paese, esso può decidere di inviare una delegazione per compiere verifiche sul posto ed esprimere le dovute raccomandazioni sulle situazioni osservate. In questi casi il Comitato opera come “sistema antincendio”, ove il suo obiettivo non è tanto quello di sedare gli episodi critici quanto quello di impedirne diffusione.¹³⁵

Tali visite, comunque, possono essere effettuate anche con una finalità diversa e anche in assenza di gravi criticità diffuse sul territorio. È il caso delle visite *ad hoc* mediante le quali gli ispettori intendono approfondire aspetti specifici degli ordinamenti interni, concentrando la propria osservazione su tematiche di nuova emersione.

Tra le visite *ad hoc* organizzate dal Comitato in tempi recenti, a titolo esemplificativo e per meglio cogliere la natura delle questioni esaminate dagli ispettori, hanno formato oggetto del sopralluogo: l'osservazione dei centri di ricezione e identificazione per immigrati irregolari;¹³⁶ le visite in alcune carceri per verificare gli effetti di uno sciopero del personale amministrativo sui servizi minimi ai detenuti;¹³⁷ supervisione dei voli di rimpatrio di immigrati irregolari;¹³⁸ visita di alcune carceri per valutare il trattamento dei detenuti in esecuzione di condanna definitiva;¹³⁹ rilevazione delle condizioni detentive dei soggetti in custodia cautelare;¹⁴⁰ analisi del trattamento e delle condizioni di detenzione di detenuti condannati all'ergastolo;¹⁴¹ indagini circa presunti diffusi episodi di maltrattamento contro manifestanti arrestati o fermati dalle forze di polizia;¹⁴² e, di recente, la visita presso gli istituti carcerari e le stazioni di polizia ove, a seguito di un fallito colpo di Stato, sono detenuti i presunti responsabili dello stesso.¹⁴³

134 V. 1° Rapporto Generale (1989-1990), § 90.

135 Cfr. U. KRIEBAUM, *op. cit.*

136 Visita in Grecia del 13-18 Aprile 2016. Sempre in tema di legislazione in tema di immigrazione e centri di identificazione si sono svolte, di recente, altre due visite *ad hoc*: in Ungheria e in Turchia, entrambe nel 2015.

137 Visita in Belgio del 7-9 Maggio 2016.

138 Visita in Spagna del 17-19 Febbraio 2016. Le operazioni di rimpatrio forzato via aerea (operazioni coordinate e cofinanziate dall'agenzia europea FRONTEX) erano già state oggetto di visite precedenti: nel 2012 nel Regno Unito, nel 2014 nei Paesi Bassi e nel 2015 in Italia.

139 Visita in Azerbaijan del 15-22 Giugno 2015.

140 Visita in Germania del 25 Novembre-2 Dicembre 2013.

141 Visita in Russia del 24 Novembre-1 Dicembre 2014.

142 Visita in Ucraina del 18-25 Febbraio 2014.

143 Si tratta, evidentemente, colpo di Stato che il 15 Luglio 2016 ha sconvolto la Turchia. Il CPT ha condotto una visita *ad hoc* nei primi mesi di Settembre 2016 ed ha svolto colloqui con centinaia di

Le visite *ad hoc* non compaiono, nella normalità dei casi, all'interno del programma annuale delle visite. La necessità di svolgere visite mirate sorge spesso da eventi o fatti non prevedibili, in considerazione dei quali il Comitato decide di intervenire. In caso di urgenza e se il Comitato non è riunito, la decisione può essere presa dall'Ufficio di Presidenza.¹⁴⁴

Ne consegue che la procedura di notifica con la quale il CPT rende nota l'intenzione di procedere ad una visita mirata assume particolare importanza perché costituisce il primo (e l'unico) momento in cui le Autorità nazionali ne vengono informate. In questi casi l'anticipo con il quale la delegazione informa lo Stato può essere anche di pochi giorni, purché non sia così esiguo da impedire alle Autorità interne di predisporre le misure necessarie ad accogliere gli ispettori.¹⁴⁵

Pur nel rispetto rigoroso della procedura di notifica, che richiede che il Comitato dia preventiva comunicazione dell'intenzione di svolgere la visita, le visite *ad hoc* di carattere urgente rappresentano l'ipotesi in cui il fattore "sorpresa" è più evidente.

Non tutte le visite *ad hoc*, tuttavia, sono caratterizzate dall'urgenza. Anzi, non di rado esse hanno ad oggetto situazioni già ben note al Comitato, ma che quest'ultimo non ha ancora avuto la possibilità di affrontare direttamente.

Proprio in ragione della diversa finalità che muove le visite ordinarie e quelle specifiche, nulla vieta al Comitato di svolgere una visita *ad hoc* anche all'interno di uno Stato che ha già ricevuto nello stesso anno una visita periodica. Questo perché la visita specifica può essere richiesta dall'osservazione di luoghi precedentemente non visitati o dalla gravità della situazione o da criticità che richiedono comunque una pronta risposta.

Il numero delle visite *ad hoc* che il Comitato svolge annualmente è cresciuto in modo considerevole. Mentre nei primi anni di attività gli ispettori hanno fatto uso marginale di tale modalità di intervento, a partire dai primi anni 2000 le visite *ad hoc* sono aumentate in modo deciso, fino a stabilizzarsi su di una media annuale compresa tra le 6 e le 12 visite.¹⁴⁶

detenuti politici. Il Rapporto scritto in esito alla visita sarà trasmesso riservatamente allo Stato nel Novembre 2016, in occasione della terza riunione generale annuale.

144 Regola n. 30, co. 2, *Regole Procedurali*. La norma prosegue "Il Presidente, nella riunione plenaria successiva, deve riferire al Comitato circa ogni azione presa in forza di tale disposizione"; e quindi di ogni visita *ad hoc* che sia stata decisa ed effettuata con i caratteri di urgenza.

145 *Rapporto esplicativo*, par. 56.

146 Il totale delle visite periodiche sino ad oggi svolte dal CPT è di 153 (di cui 5 nel 2016). Esse hanno subito un progressivo incremento: fino al 1995 nessuna o una sola visita; vi è stato poi il picco del 2003-2004 con ben 12 visite; dal 2004 in avanti (con la sola eccezione del periodo tra l'Agosto 2010 e il Luglio 2011 nel quale si sono avute solo 3 visite *ad hoc*) il numero delle visite si è mantenuto maggiore di 7.

Questo si può spiegare con la versatilità di tale strumento operativo, che cerca di rispondere ad esigenze concrete di celerità e di agilità dell'attività del Comitato. Di modo che l'attività sul campo del CPT si ripartisce, oggigiorno, quasi nella stessa misura tra visite *di routine* e visite *ad hoc*.

L'oggetto delle visite *ad hoc* è, come anticipato, circoscritto ad una o più questioni ben individuate che il Comitato intende analizzare e può riguardare un singolo luogo di detenzione, oppure a una serie di strutture dello stesso tipo. Rispetto ad una visita periodica, pertanto, si tratta di un sopralluogo che ha spiccati caratteri specialistici. Questo richiede, di conseguenza, che la scelta dei componenti della delegazione ricada su esperti che dispongano delle dovute competenze per fare fronte al tema della visita. Di fatto, quindi, è molto frequente nelle visite *ad hoc* il ricorso ad esperti esterni che integrino le professionalità dei membri ordinari.

Infine, il Comitato svolge regolarmente anche un terzo tipo di visite: le visite *di controllo* (cc.dd. *follow-up visits*). Tale tipologia di sopralluogo rientra, in realtà, nella più ampia categoria delle visite *ad hoc*, in quanto presenta anch'esso un obiettivo mirato e può essere disposto dal Comitato in base alle circostanze del caso. Tuttavia, ciò che caratterizza le visite di *controllo* (come peraltro desumibile dal nome stesso) è che esse si svolgono presso luoghi o strutture che sono già stati in precedenza visitati dal Comitato.¹⁴⁷

È necessario precisare, infatti, che quando il Comitato termina un sopralluogo rivolge alle Autorità dello Stato visitato alcune precise raccomandazioni volte a migliorare le condizioni di detenzione interne e ad innalzare il livello di garanzie contro i fenomeni di tortura e di trattamenti vietati. Il principio di cooperazione che lega gli Stati al Comitato, come chiarito da questo, esige non solo una collaborazione volta a favorire il corretto svolgimento delle visite, ma richiede altresì che gli Stati adottino politiche tese a migliorare concretamente le condizioni di detenzione sotto i profili di criticità individuati dagli ispettori sovranazionali.¹⁴⁸

Attraverso le visite di *controllo* la delegazione può tornare, a distanza di qualche tempo, nel territorio dello Stato per valutare se vi siano stati effettivi progressi; se, quindi, le autorità nazionali abbiano superato le criticità che il Comitato aveva precedentemente portato alla luce. Questo permette al Comitato di dare seguito alla sua

147 V. Regola n. 31, *Regole Procedurali*: “Il Comitato può svolgere una o più visite di controllo in qualunque luogo già visitato durante una visita periodica o *ad hoc*”. Cfr. *Rapporto esplicativo*, § 19: “Ai fini del monitoraggio, il Comitato può stabilire di organizzare nuove visite nei luoghi già visitati”.

148 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, CPT, § 74.

attività e di costruire un rapporto continuativo con gli Stati.¹⁴⁹

Gli esiti di una visita di controllo possono essere diversi. Il Comitato può ritenersi soddisfatto dei miglioramenti realizzati e, sostanzialmente, ritenere superate le criticità che avevano originato le raccomandazioni degli ispettori. Se, invece, la delegazione rileva che i cambiamenti sono stati scarsi o nulli, essa muove nuove osservazioni allo Stato e lo sollecita ulteriormente ad intervenire. Nei casi di maggior criticità e di fronte all'inerzia delle autorità nazionali il Comitato è solito incrementare il numero di visite sul territorio: l'assiduità della sua presenza dovrebbe indurre lo Stato a fare fronte alle gravi violazioni rilevate dagli ispettori e ad instaurare con esso un confronto realmente costruttivo sulle tematiche in oggetto. Se la situazione dovesse ancora rimanere inalterata, anche a fronte dei reiterati sopralluoghi e delle rinnovate raccomandazioni del Comitato, quest'ultimo di fronte alla mancanza totale di cooperazione delle autorità nazionali non può che ricorrere al rimedio estremo della denuncia pubblica.¹⁵⁰

4. I Rapporti scritti del Comitato

L'attività di prevenzione e monitoraggio condotta *in loco* dal Comitato ha come suo diretto risultato la produzione di osservazioni e raccomandazioni scritte, le quali sono contenute tanto nei *Reports* specifici di ciascun sopralluogo quanto nel *Rapporto generale annuale*. Gli Stati-membri, a loro volta, intrattengono la gran parte delle relazioni con il Comitato mediante l'invio di risposte scritte con le quali le autorità governative formulano le proprie contro-osservazioni e forniscono le informazioni richieste.

Carattere comune a tutti i Rapporti scritti del Comitato e alle risposte fornite dai Governi degli Stati-membri è il principio di *riservatezza* – di cui si è già diffusamente

¹⁴⁹ Negli ultimi anni il Comitato ha svolto visite di *controllo* per valutare i progressi fatti dagli Stati: nel 2016, in Turchia, Serbia e nella Regione del Caucaso in Russia; nel 2015, in Grecia, Kosovo, Armenia; nel 2014, in Armenia; e nel 2013, in Azerbaijan e Lettonia (dati dei *Rapporti Generali*, CPT).

¹⁵⁰ Rispecchia tale *escalation* la vicenda che ha portato alla dichiarazione pubblica emessa dal Comitato nei confronti della Bulgaria il 25 Marzo 2015. La Bulgaria, infatti, a partire dal 1995 è stata destinataria di 10 sopralluoghi, 4 dei quali si sono susseguiti in modo ravvicinato (2010, 2012, 2014 e 2015) proprio al fine di incalzare le Autorità nazionali sulle gravi criticità persistenti nel territorio. La delegazione del Comitato, tuttavia, ha verificato una totale mancanza di azioni concrete da parte del governo che ha portato a un continuo deterioramento delle condizioni di vita delle persone detenute e ha riscontrato che le sue raccomandazioni sono rimaste pressoché inattuato. (V. 25° *Rapporto Generale 2015*, CPT, § p. 70).

parlato – che garantisce gli Stati dalla divulgazione delle circostanze accertate dagli ispettori e della susseguente corrispondenza.¹⁵¹

Come si è già potuto anticipare, alla luce dei dati odierni riguardanti la pubblicazione dei Rapporti deve ritenersi in buona parte affievolito il principio di riservatezza. Questo perché la maggior parte degli Stati acconsente regolarmente (anche se, talvolta, con notevole ritardo) alla pubblicazione dei *Reports*.

In aggiunta a quanto già osservato, possono soltanto evidenziarsi alcuni effetti tangibili che la pubblicazione dei Rapporti scritti ha conseguito. Un primo risultato evidente è che le pratiche e i trattamenti che sono considerati dal Comitato quali buone prassi o, al contrario, meritevoli di biasimo sono resi pubblici e conoscibili anche dagli altri Stati, i quali possono decidere in autonomia di modificare le proprie pratiche interne per allinearsi a quelle proposte dal CPT.

Secondariamente, le organizzazioni non governative locali e le associazioni (nonché i garanti e i difensori civici) che operano sul territorio possono collaborare attivamente al processo di monitoraggio e di attuazione delle raccomandazioni fornendo al Comitato utili informazioni sullo stato di avanzamento delle riforme e sul miglioramento concreto delle condizioni detentive.¹⁵²

Il dialogo tra l'organismo sovranazionale e le autorità nazionali, tuttavia, non procede solo per iscritto. Come si vedrà, infatti, esso è stato intensificato mediante l'organizzazione di riunioni che si svolgono anche al di fuori dell'occasione della visita e che permettono alla parti di collaborare in modo continuativo per la soluzione delle criticità emerse.

I Rapporti scritti, il rapporto generale annuale e le riunioni tra il Comitato e le alte cariche governative degli Stati compongono il catalogo dei mezzi di collegamento tra l'organismo ispettivo e gli Stati-membri, perciò si vuole di seguito portare l'attenzione sul loro funzionamento.

4.1 I rapporti in esito alla visita: uno strumento di dialogo con gli Stati

I *Rapporti* scritti che il Comitato redige al termine di ogni sopralluogo costituiscono il punto di arrivo della fase ispettiva ed una tappa fondamentale nell'attività continuativa

151 V. *supra* § 1.3.

152 J. MURDOCH, *The treatment of prisoners - European standard*, op. cit., p. 44.

di monitoraggio. Questa fase comporta per la delegazione la predisposizione di un testo scritto il quale, indirizzato in via riservata al Governo dello Stato interessato, fornisce il resoconto della visita agli istituti e rappresenta un'istantanea delle condizioni detentive del Paese.

Al termine di ogni sopralluogo la delegazione di visita si riunisce per discutere il contenuto della relazione.¹⁵³ Il lavoro di redazione è ripartito all'interno della delegazione in base alle competenze professionali dei membri e degli esperti *ad hoc* che ne fanno parte, di modo che le questioni sono affrontate per aree tematiche: quella giuridica e quella medico-sanitaria.

Dal punto di vista del procedimento di approvazione dei *Rapporti* scritti, si deve tenere presente che questi sono adottati dall'assemblea plenaria del Comitato e, di conseguenza, nel corso di una delle tre riunioni generali che l'organismo tiene ogni anno.

Nel dettaglio, la procedura è stata disciplinata dal Regolamento interno, il quale ne ha previste due tipologie: una ordinaria e una accelerata.

Il procedimento ordinario di approvazione prevede che una volta terminata la visita, le osservazioni dei membri e degli esperti che vi hanno preso parte siano al più presto trasmesse alla Segreteria del Comitato, la quale prepara una prima bozza. Questa bozza è discussa meticolosamente per uno o due giorni nel corso della riunione della delegazione e, una volta approvata, è ritrasmessa al Segretariato che ne cura la notifica a tutti i membri in carica.

La bozza contiene il resoconto dei sopralluoghi, i commenti sui fatti osservati, le raccomandazioni rivolte alle autorità di governo e, se necessarie, la richiesta di informazioni aggiuntive che si vogliono acquisire dallo Stato. All'interno della relazione gli ispettori devono tenere in considerazione ogni osservazione che le autorità dello Stato interessato abbiano presentato direttamente nel corso della visita o nell'immediatezza del termine di questa.¹⁵⁴ Inoltre, non è escluso che nell'intervallo di tempo che intercorre tra la fine del sopralluogo e l'adozione del Rapporto, il Comitato e lo Stato proseguano con lo scambio di osservazioni, cosicché anche tali considerazioni successive devono essere valutate per la relazione finale.¹⁵⁵

153 Art. 10, par. 1, *ECPT*. In circostanze eccezionali è possibile che un *Report* "copra" non una sola visita, ma due. È il caso, non frequente comunque, in cui le due visite (una periodica e una *ad hoc*) si siano svolte a breve distanza l'una dall'altra e le rispettive relazioni scritte siano trattate nella medesima riunione generale e, quindi, riunite in un unico documento.

154 V. *Rapporto esplicativo*, § 73.

155 V. art. 10, *ECPT*; e Regola n. 38, *Regole Procedurali*.

Nel corso della prima assemblea generale successiva alla visita (o, talvolta, in quella susseguente) il Comitato discute il contenuto della bozza, approvandone i vari paragrafi e procedendo con la stesura definitiva del Rapporto, il quale è infine adottato dall'assemblea nella versione finale da trasmettere allo Stato interessato.¹⁵⁶

La procedura così descritta è risultata, nella pratica del Comitato, per certi aspetti poco agile ed efficiente; per questo, il Regolamento interno ne ha prevista una alternativa e più rapida. In questo caso, si procede come di seguito: la bozza di Rapporto dev'essere trasmessa a tutti i membri in carica almeno due settimane prima della riunione plenaria del Comitato; la delegazione di visita fa presente in anticipo i punti del *report* che intende discutere nel corso dell'assemblea, invitando gli altri membri ad indicare tempestivamente ogni altro paragrafo o questione che essi vogliano discutere collegialmente; si intende, così, che gli altri paragrafi si ritengono approvati senza bisogno di discussione.¹⁵⁷

La procedura accelerata, come si vede, permette al Comitato di meglio organizzare l'attività delle proprie riunioni generali. Nel corso di queste, quindi, gli ispettori possono dedicarsi agli argomenti che richiedano una discussione e un confronto reali, evitando la trattazione delle questioni già ritenute pacifiche. Ciò comporta una razionalizzazione del lavoro svolto nel corso delle assemblee, oltre che una maggior speditezza del Comitato nell'approvare i Rapporti in esito alle visite.

Il Rapporto scritto definitivo è successivamente trasmesso allo Stato in via riservata. Tuttavia, dell'avvenuta adozione del *report* e della sua trasmissione è data pubblica notizia dal Comitato all'interno del resoconto al termine di ciascuna riunione plenaria. Infatti, una volta conclusa l'assemblea generale (nei mesi di Marzo, Luglio e Novembre), il Comitato dà comunicazione dell'avvenuta riunione e rende noti altresì i nomi degli Stati nei confronti dei quali siano stati approvati i Rapporti scritti. Ne consegue che è possibile, con riferimento a ciascun *report*, conoscere con esattezza il

¹⁵⁶ Il CPT si impegna a trasmettere il rapporto scritto entro 6 mesi dall'effettuazione delle visite. La redazione dei Rapporti in esito alle visite *ad hoc*, rispetto alle visite periodiche, richiede in genere un tempo minore, tanto per il fatto di avere ad oggetto questioni più circoscritte, quanto per una certa esigenza di garantire un riscontro più immediato da parte della delegazione ispettiva. Nel corso dell'ultima riunione generale svoltasi nel Luglio 2016, ad esempio, sono stati approvati i rapporti sulle visite periodiche in Francia (visita di Novembre 2015), Germania (Dicembre 2015) e Gran Bretagna (Marzo 2016); e quelli sulle visite *ad hoc* in Russia (visita di Febbraio 2016), Spagna (Febbraio 2016), Turchia (Aprile 2016) e Belgio (Maggio 2016). V. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 61.

¹⁵⁷ V. Regola n. 38, co. 4, *Regole procedurali*. La procedura semplificata è stata introdotta nel Regolamento interno nel 1996. Tale procedura ha permesso di ridurre il carico di lavoro in sede di riunione plenaria, senza intaccare la qualità dell'operato del CPT. Ciò ha contribuito alla riduzione del numero di riunioni generali annuali da 4 a 3, favorendo la destinazione di maggiori risorse per l'attività sul campo del CPT. V. 7° *Rapporto Generale (1996)*, CPT, § 22.

momento in cui lo Stato lo ha ricevuto e, conseguentemente, tenere sotto controllo i tempi di risposta delle autorità e, soprattutto, i tempi con i quali lo Stato può decidere di richiederne la pubblicazione.

Inoltre, a partire dal 10° Rapporto Generale il Comitato ha cominciato a pubblicare all'interno di ciascun *report* annuale una tabella che registra per ogni Stato il numero di Rapporti scritti prodotti per ciascun tipo di visita e il corrispettivo numero di quelli pubblicati. È, quindi, di dominio pubblico il dato relativo alla pubblicazione dei *reports* da parte di ciascuno Stato. Questo fatto, tra l'altro, può essere utilizzato dalle associazioni operanti nell'ambito della tutela dei diritti per mettere pressione alle autorità governative affinché acconsentano alla pubblicazione.¹⁵⁸

Nonostante la maggior parte degli Stati-membri richieda la pubblicazione dei *Reports* che lo riguardano, sono decisamente variabili le modalità con le quali sono resi pubblici e il tempo occorso per la loro pubblicazione. È stato osservato che tali modalità possono distinguersi in cinque tipologie: in primo luogo vi sono Stati che richiedono la pubblicazione subito dopo aver ricevuto il Rapporto scritto che li riguarda (a conti fatti, una minoranza); vi sono Stati – in numero nettamente prevalente – che autorizzano la pubblicazione solo contestualmente all'invio della propria risposta e, quindi, con tempi certamente maggiori rispetto alla pubblicazione immediata; una terza tipologia è quella delle pubblicazioni che, per ragioni che restano oscure, sono richieste dagli Stati solo molto tempo (alcuni anni) dopo aver ricevuto il Rapporto e avervi risposto; vi sono, ancora, i casi – ormai residuali – di Rapporti che non vengono pubblicati del tutto; e, infine, vi è la categoria, di nuova emersione, degli Stati che hanno richiesto che la pubblicazione sia automatica e, quindi, venga disposta da parte del Comitato *ex officio* non appena il Rapporto sia stato approvato.¹⁵⁹

Il contenuto dei *Rapporti scritti* e la loro struttura segue un modello *standard*, affinato dal Comitato nel corso della sua esperienza. Il *report* può suddividersi in due sezioni: la prima riguarda lo svolgimento della visita in senso stretto; la seconda, invece, contiene le conclusioni e le raccomandazioni formulate dal Comitato.

Nella prima parte, quindi, la delegazione riporta minuziosamente tutti i dati relativi al

158 Secondo i dati riportati nell'ultimo Rapporto annuale sono soltanto 5 gli Stati che non hanno acconsentito alla pubblicazione di uno o più *Reports* sulle visite svolte nel loro territorio. Hanno mantenuto la segretezza sui Rapporti scritti: Albania e Belgio (in relazione ad un solo Rapporto); la Moldavia (in relazione a 3 Rapporti su 10); l'Azerbaijan (7 Rapporti su 9 mantenuti segreti); e, infine, la Federazione Russa, la quale ha autorizzato la pubblicazione di soli 3 Rapporti scritti su di un totale di 21 che la riguardano. Cfr. 25° Rapporto Generale, p. 58.

159 V. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 66.

sopralluogo: gli obiettivi della visita, l'elenco dei luoghi visitati e la descrizione degli stessi, i fatti osservati e di cui la delegazione è venuta a conoscenza mediante i colloqui, le autorità nazionali incontrate, il grado di collaborazione riscontrato da parte degli ufficiali pubblici che sono entrati in contatto con gli ispettori.

Le questioni, così, affrontate sono suddivise per tematiche. Ne consegue che è normalmente presente la sezione relativa agli istituti carcerari, quella dedicata alle stazioni di polizia, quella riferita agli istituti psichiatrici e, a seconda dei casi, le ulteriori questioni affrontate dalla delegazione. Il Rapporto scritto, comunque, pur mantenendo fermo il suo modello strutturale, può variare la sua conformazione a seconda delle esigenze sentite dalla delegazione.

Nella relazione sullo svolgimento della visita gli ispettori devono tenere conto del *diritto alla riservatezza* delle persone incontrate nei luoghi di detenzione. La garanzia in parola opera a favore della *privacy* e della non divulgazione dei dati sensibili, ma diviene altresì strumento indispensabile per la raccolta di informazioni genuine da parte degli intervistati. Si tratta, infatti, di una tutela essenziale a favore delle possibili vittime di episodi di maltrattamento, la cui identità deve rimanere – salvo autorizzazione dell'interessato alla divulgazione – riservata. Ciò non impedisce al Comitato e alle autorità nazionali di far riferimento all'interno della corrispondenza intrattenuta anche a situazioni specifiche e circostanze che riguardano soggetti ben identificati, ma solo ove vi sia l'autorizzazione degli interessati.

Nella seconda parte del Rapporto, invece, il Comitato esprime le proprie riflessioni su quanto osservato, in particolare presentando una propria valutazione sul livello di adeguatezza delle pratiche detentive interne nel rispetto del divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti.

Il Comitato, in linea con il suo carattere preventivo e in ottemperanza al principio di cooperazione che lo lega agli Stati, esprime le proprie *raccomandazioni* innanzitutto solo ove queste siano ritenute necessarie;¹⁶⁰ secondariamente, non lo fa con l'intento di arrestarsi alla mera condanna delle criticità osservate ma con il proposito di suggerire alle autorità interne le misure utili a superare le criticità rilevate: misure amministrative,

160 Cfr. *Rapporto esplicativo*, § 18: “Al momento di decidere se occorre formulare delle raccomandazioni, il Comitato dovrà, evidentemente, valutare i fatti constatati durante le sue visite. [...]Non avrà basi sufficienti per fare delle raccomandazioni se i fatti non sono sufficientemente chiari e se occorrono ulteriori investigazioni. In tali casi, il Comitato potrà informare lo Stato interessato e suggerire che vengano svolte ulteriori indagini a livello nazionale, richiedendo di essere tenuto al corrente dei risultati”.

cambi di politica o vere e proprie modifiche legislative.¹⁶¹

Le raccomandazioni che il Comitato rivolge alle autorità dello Stato visitato hanno come finalità ultima quella di innalzare il livello di tutela del divieto assoluto di cui all'art. 3 CEDU. Nella pratica ciò comporta che gli ispettori segnalino allo Stato gli indici di allarme rilevati nel corso della visita, evidenziando l'incompatibilità delle pratiche detentive con il rispetto dei principi convenzionali.

Le indicazioni espresse dal CPT, comunque, *non hanno carattere vincolante* per gli Stati-membri, di modo che non esiste un preciso obbligo per le autorità nazionali di conformarvisi.¹⁶² Gli obblighi, semmai, discendono direttamente dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, conseguentemente, la loro violazione è assistita dalla procedura giurisdizionale innanzi alla Corte di Strasburgo.

Tuttavia, come già anticipato, la Convenzione per la prevenzione della tortura ha previsto per gli Stati il dovere di cooperare con il Comitato al fine della realizzazione del suo mandato. A tal proposito, il CPT ha più volte rimarcato che il principio cooperativo non si esaurisce in un aspetto meramente formale o procedurale, bensì richiede che lo Stato adotti concretamente le misure idonee a rafforzare la tutela delle persone private della libertà personale da ogni forma di maltrattamenti. Infatti, la “*raison d'être* del sistema istituito dalla Convenzione per la prevenzione della tortura è quella di *provocare i cambiamenti* avvertiti come necessari alla luce delle osservazioni del Comitato”.¹⁶³

Le raccomandazioni del Comitato si fondano su di un insieme di strumenti normativi internazionali ai quali gli ispettori attingono per indicare agli Stati le migliori pratiche in tema di politiche detentive. Vengono in rilievo, a tal fine, le Convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di diritti umani – su tutte, la CEDU – e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in ambito penitenziario, tra le quali spiccano le Regole Penitenziarie europee.

Non può, però, trascurarsi che un ruolo sempre più centrale hanno assunto, nel corso del tempo, gli *standard* di detenzione che il Comitato ha prodotto in proprio. Come si vedrà ampiamente nel prosieguo, l'insieme degli *standard* del CPT copre le principali questioni sostanziali che attengono alla reclusione; di modo che è divenuto naturale per gli ispettori, nel formulare le proprie osservazioni, farvi riferimento come metro di

161 V. *Rapporto esplicativo*, § 33.

162 Cfr. *Rapporto esplicativo*, § 25.

163 Così il Comitato nel *19° Rapporto Generale (2008-2009)*, CPT, § 41.

valutazione.¹⁶⁴

La richiesta di pubblicazione del Rapporto da parte delle autorità di governo può avvenire anche a distanza di molto tempo dalla sua ricezione; tuttavia una volta che il *report* è reso pubblico, è importante che il suo contenuto abbia la più ampia diffusione sul territorio. Il Comitato, di fatti, ha rimarcato in più occasioni la necessità che le osservazioni e le raccomandazioni sui luoghi visitati siano divulgate in tutti i luoghi di detenzione presenti sul territorio. Tanto più, evidentemente, in quegli istituti, caserme, centri detentivi che siano stati diretti destinatari delle visite e relativamente ai quali, in molti casi, è richiesto un miglioramento delle condizioni di detenzione.¹⁶⁵

L'utilità di una tale diffusione capillare delle raccomandazioni espresse dal Comitato risiede in una duplice ragione. In primo luogo, vi sono miglorie che non richiedono necessariamente grandi interventi a livello amministrativo o legislativo, ma che possono talvolta essere prodotte dai singoli responsabili dei luoghi di detenzione; per fare ciò, però, è indispensabile che questi siano a conoscenza del contenuto dei *Rapporti* del Comitato e delle criticità che sono state da questi rilevate. In secondo luogo, anche innanzi a problematiche la cui risoluzione richiede un intervento delle autorità centrali o modifiche legislative, la conoscenza dei *reports* da parte degli operatori impegnati nei luoghi di detenzione non può che aumentare il loro livello di consapevolezza circa le migliori pratiche detentive – ritenute in linea con i diritti fondamentali e con i principi espressi dai testi internazionali in materia – rendendoli partecipi della direzione indicata dalla “bussola dei diritti umani”.

Una volta ricevuto in via riservata il Rapporto sullo svolgimento della visita, lo Stato è tenuto a produrre una risposta ufficiale entro un termine prefissato. Il Comitato invita le autorità governative a presentare le contro-osservazioni e, soprattutto, a pronunciarsi analiticamente sulle questioni affrontate nella relazione degli ispettori. In particolare, allo Stato è richiesto di soffermarsi sull'illustrazione delle misure che intende intraprendere al fine di superare le problematiche denunciate dal Comitato.¹⁶⁶

164 V. *infra* Capitolo III.

165 Nel 10° *Rapporto Generale (1999)* rilevava che non di rado il contenuto dei *reports* restava a conoscenza delle sole Autorità ministeriali e che i responsabili degli istituti di detenzione visitati dal Comitato non sempre erano informati delle conclusioni contenute nel Rapporto. Può, per inciso, considerarsi che dal 1999 ad oggi l'effettiva conoscenza delle funzioni del Comitato e, quindi, l'accesso ai suoi Rapporti scritti è cresciuto notevolmente e di pari passo è cresciuta la considerazione di cui tale organismo gode in ambito penitenziario. Ne consegue che il problema della divulgazione dei *reports* sembra oggi, almeno in parte, superato.

166 Il Comitato, in genere, stabilisce un termine di 6 mesi entro il quale lo Stato deve presentare le proprie risposte. Tuttavia, è possibile che sia indicato anche un termine più breve (ad esempio un mese) per la risposta su certi punti specifici ritenuti urgenti. L'invito a rispettare tale termine è contenuto nella lettera di accompagnamento al Rapporto. Cfr. *Report, Bosnia ed Erzegovina, 2016*.

Ancora prima dell'adozione di misure concrete il principio di cooperazione richiede agli Stati di instaurare con il Comitato un dialogo costruttivo sulle questioni oggetto della Convenzione. Non è stato, così, infrequente che l'organismo internazionale abbia richiamato i governi dei Paesi-membri a fornire risposte più circostanziate e pertinenti, a fronte della ricezione di risposte oltremodo succinte e, talvolta, evasive.¹⁶⁷

Il grado di effettività del sistema di prevenzione inaugurato dal Comitato dipende, in gran parte, dalla cooperazione e dalla qualità del dialogo tra l'organismo e le autorità nazionali. Lo scambio di *report* scritti tra il CPT e gli Stati-membri è risultato, talora, insufficiente a tale scopo, poiché non permette uno scambio e un confronto diretto sulle questioni trattate. Per colmare questo *deficit* di immediatezza nei rapporti uno strumento di nuova emersione a cui il Comitato fa ricorso con frequenza sempre maggiore è rappresentato dalle riunioni con gli alti funzionari degli Stati, di cui di seguito vuole rendersi conto.

4.2 Le consultazioni successive alla visita

Nel corso dell'attività pluridecennale del Comitato europeo, si è affermata con nitidezza l'esigenza di creare con gli Stati un *dialogo continuativo*, che possa in quanto tale travalicare il momento della singola visita e dare luogo a relazioni meno saltuarie tra le parti. I *Rapporti* scritti redatti dal Comitato, infatti, devono rappresentare solo il punto di partenza per una collaborazione duratura. Potenziare le possibilità di confronto è stato, e rimane ancora oggi, uno degli obiettivi primari che l'organismo sovranazionale si propone di realizzare.¹⁶⁸

Uno degli strumenti creati a tal fine non era previsto originariamente dalla Convenzione istitutiva, ma ha trovato la sua disciplina nel Regolamento interno del Comitato e ha registrato una certa diffusione solo in tempi recenti. Si tratta delle *consultazioni* del Comitato con le Autorità degli Stati (cc.dd. *High level talks*) e, precisamente, di incontri nel corso dei quali gli ispettori e alcuni esponenti governativi e funzionari amministrativi di uno Stato si confrontano sulle questioni concernenti la detenzione.¹⁶⁹

167 Così il Comitato si è espresso all'interno del 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, p. 6.

168 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, p. 7.

169 V. Regola n. 40, *Regole procedurali*. Già all'interno del 7° *Rapporto Generale* il Comitato considerava che: “Le relazioni tra il CPT e le Parti della Convenzione nell'intervallo di tempo che separa le visite non dovrebbe limitarsi ad uno scambio di documenti scritti ma dovrebbe altresì

Le consultazioni cercano di fornire uno strumento ulteriore al Comitato e alle Parti per la realizzazione del principio di cooperazione. Il Comitato, di fatti, ha più volte dovuto riscontrare da parte di alcuni Stati la mancanza di una collaborazione efficace, dovendo reiterare a distanza di anni e in esito a diversi sopralluoghi le stesse raccomandazioni.¹⁷⁰

Il Comitato può addivenire a consultazioni con la Parte al fine di suggerire, se del caso, dei miglioramenti per la protezione delle persone private di libertà e per fornire supporto per l'attuazione delle raccomandazioni rivolte all'esito della visita.

La maggior parte delle consultazioni si svolgono nel territorio dello Stato (generalmente nella capitale) ove si recano per uno o due giorni alcuni rappresentanti del Comitato. L'incontro con le Autorità coinvolge, di volta in volta, i funzionari dello Stato competenti per le materie da trattare: Ministro della Giustizia, Ministro della Salute, Responsabili dell'esecuzione penitenziaria ed anche Rappresentanti permanenti degli Stati presso il Consiglio d'Europa.

Le tematiche oggetto del confronto sono, perlopiù, quelle già evidenziate ed affrontate dal Comitato nel corso dei sopralluoghi. Le consultazioni, infatti, sono un'occasione per il Comitato per raccogliere informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento delle politiche detentive e, soprattutto, sullo stato di realizzazione delle direttive espresse all'interno dei Rapporti scritti. Alcuni dei membri del CPT che formano la rappresentanza, talvolta, sono gli stessi membri che hanno partecipato al sopralluogo nello Stato di modo che, conoscendo la situazione pregressa, sono in grado di meglio valutare se vi siano stati o meno effettivi miglioramenti.

Il Comitato, pur rimarcando la centralità dell'attività di visita e dei Rapporti scritti, ha però trovato nelle consultazioni una modalità di dialogo *vis-à-vis* con le Autorità, slegato dall'occasione del sopralluogo. L'importanza del contatto diretto con le Autorità nazionali direttamente responsabili delle politiche interne può costituire uno strumento indispensabile soprattutto nei casi in cui debbano essere risolte questioni complesse o particolarmente delicate per lo Stato. In tal modo, una visita anche breve di una delegazione del Comitato può, talvolta, conseguire risultati concreti che rendono

comprendere regolari confronti faccia a faccia sulle tematiche di interesse tra le Autorità degli Stati e i rappresentanti del Comitato. Tali incontri si sono già svolti in talune occasioni, ma vi è certamente il proposito di sviluppare ulteriormente tale strumento operativo". V. 7° *Rapporto Generale (1996)*, CPT, § 8.

170 Cfr. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, p. 6. Fortunatamente, comunque, il CPT ha potuto osservare che vi sono numerosi esempi di Stati che "prendono seriamente i *reports* del CPT e che adottano concrete misure per rimediare alle problematiche trovate dal Comitato".

superflua l'organizzazione di un sopralluogo vero e proprio.¹⁷¹

A fronte della graduale, ma costante, diffusione dello strumento delle *consultazioni* successive alle visite, può ritenersi che il confronto tra il Comitato e le Parti al di fuori dell'occasione del sopralluogo non è più limitato al solo scambio di osservazioni scritte, ma ricomprende oggi anche occasioni di confronti orali, caratterizzati da una maggiore immediatezza nello scambio reciproco di informazioni e pareri. Il dato in evidente aumento del numero di consultazioni, pertanto, segnala che la dimensione dialogica, oltre a trovare nuove forme di espressione, ha ormai assunto una posizione di primo piano nel sistema convenzionale.¹⁷²

4.3 Il Rapporto generale annuale

La Convenzione che ha istituito il Comitato europeo richiede che l'organismo preventivo provveda ogni anno alla pubblicazione di un *Rapporto Generale* sull'attività da esso svolta e sugli aspetti organizzativi che lo riguardano. Il Rapporto fornisce un'ampia e dettagliata disamina dell'andamento generale del sistema convenzionale, necessaria a comprenderne il funzionamento e, soprattutto, le linee di evoluzione.¹⁷³

Il Rapporto annuale o, meglio, la bozza sottoposta ad approvazione dell'assemblea del Comitato, è preparato dalla Segreteria esecutiva. Una volta adottato dal *plenum*, è presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, successivamente trasmesso all'Assemblea Parlamentare e, infine, reso pubblico. La pubblicazione avviene, di norma, nei primi mesi dell'anno successivo a quello per il quale è redatto il Rapporto; di modo che, all'inizio di ogni anno, è possibile per gli Stati e per chiunque vi abbia interesse consultare i dati complessivi relativi all'anno precedente.¹⁷⁴

La pubblicazione del Rapporto, che al contrario dei *reports* sugli Stati è disposta d'ufficio dal Comitato, deve tenere conto inevitabilmente del principio di riservatezza a tutela delle Parti della Convenzione. Il Rapporto, pertanto, non può fare riferimento al contenuto dei *reports* che siano rimasti riservati per volontà degli Stati, fino a quando

171 V. 8° *Rapporto Generale (1997)*, CPT, § 7.

172 Nel corso del 2015 il Comitato ha svolto *consultazioni* indipendenti dalle visite con le Autorità di ben 6 Stati-membri; per l'appunto: Ucraina, Macedonia, Bulgaria, Belgio, Russia, Grecia. Nell'anno in corso, al 31 Agosto 2016, il Comitato ha sinora incontrato le Autorità di Governo di Belgio e Finlandia. Cfr. 25 *Rapporto Generale (2015)*, CPT; www.cpt.coe.int.

173 V. Art. 12, *ECPT*.

174 Il procedimento per l'adozione del Rapporto Generale è disciplinato dalla Regola n. 46 del Regolamento interno.

non sia autorizzata la loro pubblicazione.¹⁷⁵

All'interno di ogni Rapporto generale il Comitato fornisce il resoconto delle riunioni generali, dei sopralluoghi, delle consultazioni con le Autorità, dei contatti avuti con gli altri organismi del Consiglio d'Europa. E, non secondariamente, informa tutti gli Stati delle questioni organizzative che sono state affrontate: nomina o decadenza dei membri, elezione degli organi interni, formazione dei gruppi di lavoro, e via dicendo.

Non sono infrequenti, inoltre, i casi nei quali il CPT si è soffermato all'interno del Rapporto nel tracciare le maggiori trasformazioni che sono intervenute nel corso degli anni o nell'evidenziare le principali prospettive di sviluppo futuro.¹⁷⁶

In genere, comunque, pur essendo aumentate in modo esponenziale le questioni trattate nel Rapporto, esso ha assunto una struttura tipica che prevede:

i) la descrizione delle principali attività: visite condotte negli Stati, (eventuali) dichiarazioni pubbliche emesse, consultazioni avute con le Autorità di Governo, svolgimento delle riunioni generali del Comitato e i contatti avuti con gli altri organismi internazionali;

ii) la presentazione dei dati relativi alle pubblicazioni dei rapporti scritti sulle visite;

iii) il resoconto dei principali aspetti organizzativi del Comitato: composizione degli organi interni di governo;

iv) varie appendici che contengono i dati aggiornati sugli Stati: firme e ratifiche, identità degli ispettori, pubblicazione dei *Reports*.

Infine, già a partire dal *2° Rapporto Generale (1991)* il Comitato ha iniziato a pubblicare all'interno del documento di sintesi annuale una o più parti dedicate a fissare le linee guida nelle materie attinenti allo stato di privazione della libertà personale, occupandosi quindi di tracciare in svariati ambiti i livelli minimi o auspicabili delle garanzie che ciascuno Stato deve offrire. L'insieme di queste linee guida ha, infine, formato un *corpus* unico denominato *standard detentivi*, sullo studio dei quali ci si soffermerà più avanti.

175 L'art. 12 della Convenzione stabilisce che il Rapporto generale annuale è trasmesso ad ogni Stato-parte della Convenzione e reso pubblico, ma è soggetto alle regole di confidenzialità dei Rapporti sulle visite.

176 Così, in particolare, in occasione del ricorrere dei 10, dei 20 e dei 25 anni di attività, il Comitato ha prodotto importanti riflessioni sulle tematiche di maggiore attualità per la realizzazione del suo mandato e sugli obiettivi futuri della sua attività. Cfr. *10° Rapporto Generale (1999)*; *19° Rapporto Generale (2008-2009)*; e *24° Rapporto Generale (2013-2014)*.

4.4 La dichiarazione pubblica: uno strumento “sanzionatorio”

Il rapporto che lega il Comitato per la prevenzione della tortura e gli Stati deve ispirarsi, come ampiamente visto, al principio di collaborazione ed essere finalizzato al rafforzamento delle garanzie e delle tutele contro ogni forma di tortura, di trattamento o di pena vietati. Quando uno Stato viola gravemente e in modo reiterato tale dovere di cooperazione, il Comitato ha come unico strumento *lato sensu* sanzionatorio la pronuncia di una *dichiarazione pubblica di biasimo*.

La denuncia pubblica (c.d. *public statement*) è soggetta ad una speciale procedura di approvazione. Prima di poter procedere con l'emanazione della dichiarazione il Comitato è tenuto a consultare lo Stato interessato, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni in merito; si vuole, in tal modo, invitare le Parti a mettere in atto un ultimo tentativo di dialogo. Secondariamente, l'adozione del provvedimento è soggetta all'approvazione della *maggioranza qualificata* dei due terzi dei membri del Comitato, richiedendosi per tale grave decisione un più alto livello di consenso interno.¹⁷⁷

La dichiarazione, una volta approvata, è portata a conoscenza dello Stato interessato e degli altri Stati aderenti alla Convenzione mediante l'apposita pubblicazione sul sito internet istituzionale del Comitato, la quale segue immediatamente la sua adozione nella riunione generale. Alla dichiarazione, inoltre, si fa esplicito riferimento anche nel Rapporto Generale, in un apposito paragrafo che ne riporta per intero il contenuto. La generalità degli Stati e la comunità internazionale, pertanto, vengono a conoscenza del fatto che il Comitato ha pronunciato la dichiarazione e del suo contenuto pressoché nell'immediatezza della sua emanazione.

L'oggetto della denuncia può essere, a ben vedere, il più vario. L'Art. 10, par. 2, della Convenzione, infatti, parla semplicemente di “dichiarazione pubblica” concernente il fatto che lo Stato “*non coopera o si rifiuta di migliorare la situazione*”. Nel Rapporto esplicativo e nel Regolamento interno, a sua volta, viene chiarito che “il Comitato dovrà avere ampio potere discrezionale nella decisione riguardante le informazioni da rendere pubbliche”.¹⁷⁸

Attraverso il ricorso alla dichiarazione pubblica, pertanto, l'organismo

177 V. Art. 10, par. 2, *ECPT*; Regola n. 41, co. 1, *Regole Procedurali*.

178 V. Regola n. 41, co. 3, *Regole procedurali*; *Rapporto esplicativo*, § 75, ove si specifica, però, che il Comitato nel rendere pubbliche le informazioni “dovrà tenere debitamente conto della necessità di garantire che le informazioni che gli sono state trasmesse in via riservata non siano rivelate”.

sovranazionale può conseguire due finalità concorrenti: da una parte, esso può *rendere pubbliche* le gravi criticità interne ad uno Stato, anche contro la sua volontà; dall'altra, il Comitato può *denunciare* innanzi all'intera comunità internazionale che le Autorità dello Stato in questione rifiutano in ogni modo di collaborare e violano, in tal modo, i principi della Convenzione alla quale hanno aderito.

Alla luce dei recenti sviluppi del sistema convenzionale verso una sempre maggiore *pubblicità* dei *reports* sulle visite del Comitato, deve registrarsi un certo cambiamento nella funzionalità della denuncia pubblica di biasimo. Infatti, agli esordi dell'attività del CPT la gran parte dei fatti rilevati dagli ispettori e delle raccomandazioni espresse nel corso delle visite erano sostanzialmente riservati, in quanto solo una parte minoritaria degli Stati acconsentiva alla pubblicazione. Di conseguenza, la denuncia pubblica del Comitato fondava la sua forza deterrente e svolgeva la sua funzione “sanzionatoria” nell'infrangere il vincolo di riservatezza e, quindi, nel portare alla luce le criticità degli Stati che, altrimenti, sarebbero rimaste segrete.

Oggi, invece, deve riconoscersi che la gran parte dei fatti emersi nel corso dei sopralluoghi è divenuta pubblica, perché pubblici sono la maggior parte dei *reports*. Con riguardo alla dichiarazione pubblica che il Comitato può emettere, pertanto, si affievolisce almeno in parte l'aspetto di diffusione dei fatti – perlopiù già conoscibili – e assume maggior rilievo l'aspetto di vera e propria denuncia della *mancata collaborazione*. Con la denuncia pubblica, oggi più di ieri, il Comitato vuole richiamare l'attenzione della comunità internazionale sui gravi fatti di tortura o di trattamenti vietati riscontrati sul territorio dello Stato e, specialmente, condannare pubblicamente la riluttanza delle Autorità nazionali alla collaborazione e all'adozione di adeguate misure interne.

In sintonia con l'impianto della Convenzione, la quale promuove in ogni modo gli strumenti di dialogo tra il gli ispettori e gli Stati e rimarca diffusamente il carattere non sanzionatorio del Comitato, l'organismo ha interpretato il ricorso alla dichiarazione pubblica come reale strumento di *extrema ratio*, facendone uso con moderazione e solo ove costretto dalla gravità delle circostanze.¹⁷⁹

Volendo approfondire ulteriormente le ragioni e il percorso che possono condurre il

179 Cfr. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, CPT, p. 7. “Il Comitato continua a ritenere che lo strumento della dichiarazione pubblica debba essere utilizzata solo come ultima risorsa. Esso preferisce di gran lunga che altri strumenti e modalità siano messe in atto per provocare i necessari cambiamenti. In particolare, a tal fine, non dovrebbe esserci alcuna remora da parte degli Stati nel richiedere l'assistenza qualificata o ricorrere ad altre forme di cooperazione che il Consiglio d'Europa può loro offrire nelle diverse aree di interesse della Convenzione”.

Comitato alla dichiarazione pubblica, deve ancora precisarsi che il dato saliente è quello che concerne il comportamento delle Autorità di Governo di fronte alle criticità rilevate. È doveroso precisare, infatti, che anche innanzi alla scoperta delle più gravi violazioni dei diritti fondamentali a danno delle persone detenute e persino di fronte alle prove concrete di fatti di tortura o di trattamenti vietati, il Comitato deve comunque cercare di instaurare un rapporto costruttivo con lo Stato: attraverso la critica, anche severa, delle situazioni rilevate la delegazione deve proporre principi positivi e rimedi concreti al fine di mettere fine alle criticità.¹⁸⁰

La sola gravità dei fatti o la circostanza che le violazioni siano conclamate non legittima, quindi, il CPT ad abbandonare la strada della cooperazione. La pronuncia della condanna pubblica interviene solo nei casi in cui il Comitato riscontri, nel corso delle sue visite, la *persistenza* dei fenomeni critici e la totale *assenza di misure* volte al loro superamento o rivolte all'attuazione delle raccomandazioni.¹⁸¹

Si comprende meglio, quindi, il tenore del *public statement*. Al suo interno il CPT ripercorre nel dettaglio le circostanze che lo hanno portato all'adozione del provvedimento, con particolare attenzione alle relazioni intercorse con le Autorità nazionali. Dichiarata, in ultima istanza, fallito il tentativo di cooperare e denuncia pubblicamente la situazione, facendo espressa menzione delle problematiche che sorreggono la decisione.

Sebbene la denuncia pubblica costituisca un indubbio momento di “crisi” nel rapporto tra uno Stato e il Comitato, non deve essere trascurato il fatto che le relazioni tra le Parti non vengono per questo sospese, ma proseguono con l'auspicio di una ritrovata collaborazione.

Le vicende che precedono la dichiarazione pubblica seguono, in genere, un'*escalation* ben precisa nella quale la frequenza dei sopralluoghi e le occasioni di incontro tra le Parti vengono intensificate, a fronte della persistenza delle problematiche rilevate. Per meglio comprendere le modalità operative adottate dal Comitato in tale ambito, si vuole di seguito focalizzare l'attenzione su due casi recenti che hanno avuto

180 Come è stato osservato, infatti, l'obiettivo principale della dichiarazione pubblica non è la denuncia dei fatti riscontrati in occasione delle visite, ma prevenire forme di abuso della Convenzione, la quale si fonda sul principio di *cooperazione*. V. U. KRIEBAUM, *op. cit.*, p. 37.

181 Così, una semplice adesione a parole da parte dello Stato alle raccomandazioni del Comitato, senza l'adozione di alcun provvedimento legislativo o amministrativo ritenuto necessario, può essere interpretato come una violazione in concreto del dovere di cooperazione. Allo stesso modo, uno dei casi di mancata cooperazione che possono giustificare la dichiarazione pubblica è il ritardo ingiustificato all'accesso ai luoghi dovuto all'opposizione delle autorità preposte alla struttura. V. 19° *Rapporto Generale (2008-2009)*, CPT, § 37.

esiti contrari: l'uno ha condotto il Comitato a pronunciare effettivamente la dichiarazione pubblica; l'altro, invece, dopo l'apertura dell'apposita procedura, ha fatto ritenere agli ispettori che la sanzione non fosse più necessaria.

4.4.1 La dichiarazione pubblica: due casi simili con esiti diversi

i) La dichiarazione pubblica contro la Bulgaria

I due casi sui quali ci si vuole, ora, soffermare hanno riguardato di recente lo Stato della Bulgaria e quello dell'Ucraina. Entrambi i Paesi, infatti, sono finiti sotto la lente degli ispettori sovranazionali a causa delle gravi criticità emerse nel corso dei sopralluoghi. Il Comitato ha fatto ricorso in ambedue i casi alla procedura per l'emissione della *dichiarazione pubblica*. Tuttavia, come si vedrà di seguito, la diversa propensione delle Autorità nazionali alla collaborazione ha portato la due procedure ad esiti diametralmente opposti.

Il *public statement* che ha colpito la Bulgaria nel Marzo 2015 costituisce la settima e, sinora, ultima occasione nella quale il Comitato ha ritenuto di dover ricorrere allo strumento sanzionatorio.¹⁸² Le altre dichiarazioni pubbliche avevano riguardato, in ordine di tempo: la Turchia, che ha ricevuto la “sanzione” nel 1992 e nel 1996; la Russia, destinataria di ben tre provvedimenti (nel 2001 con specifico riguardo alla Repubblica Cecena; nel 2003 e nel 2007); e la Grecia (nel 2011).¹⁸³

Per meglio capire il percorso che ha portato il Comitato a pronunciare la dichiarazione di biasimo è necessario delineare alcuni aspetti dello Stato interessato e dei rapporti intercorrenti tra le Parti, così come risultano dai documenti pubblicati dal CPT e dal contenuto della stessa dichiarazione.

La Bulgaria è parte della Convenzione per la prevenzione della tortura già dal 1994, tanto che non può dirsi che la sua militanza nell'ambito del sistema di controllo e prevenzione sia recente. Anzi, essa rientra nel novero degli Stati soggetti al monitoraggio da più di vent'anni ed è già stata destinataria di 10 sopralluoghi (6 periodici e 4 *ad hoc*) i cui *Reports*, tra l'altro, sono stati tutti pubblicati su espressa

182 Dichiarazione Pubblica contro la Bulgaria del 26 Marzo 2015, V. www.cpt.coe.int. Il contenuto della dichiarazione è altresì riassunto all'interno del 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT.

183 Le dichiarazioni di biasimo sono state tutte pubblicate sul sito internet del Comitato.

richiesta.¹⁸⁴

All'interno della dichiarazione il Comitato sintetizza il “percorso ad ostacoli” che lo ha, al fine, portato al provvedimento di condanna. Esso riferisce che nel corso delle visite sul territorio della Bulgaria le delegazioni hanno preso visione di tutti gli istituti carcerari (eccetto uno), di svariati istituti per la detenzione cautelare e di numerose stazioni di polizia. Le carenze più gravi sono state identificate, negli ultimi vent'anni, all'interno delle strutture carcerarie e nei commissariati di polizia.

A partire dal 2010, inoltre, l'attività di monitoraggio sul territorio è stata significativamente intensificata; nel giro di cinque anni sono stati condotti ben quattro sopralluoghi: due periodici (nel 2010 e nel 2014) e due *ad hoc* (nel 2012 e nel 2015). Nel corso di tutte le visite il CPT ha riscontrato una carenza assoluta di misure idonee ad affrontare le criticità e, anzi, persino un peggioramento delle condizioni detentive.

La procedura per l'adozione della *dichiarazione pubblica* è stata avviata nell'Aprile del 2014, in esito alla conclusione della visita periodica dello stesso anno, e comunicata alle autorità nazionali.¹⁸⁵ Tale ispezione, infatti, aveva evidenziato una generale inadeguatezza delle *condizioni materiali di detenzione* e delle modalità di *trattamento* delle persone detenute. In particolare il Comitato rendeva note alcune serie preoccupazioni relative a fatti (alcuni risalenti addirittura alla prima visita, nel 1995) di maltrattamenti deliberati (tanto nel contesto delle stazioni di polizia quanto in quello carcerario), episodi di violenza tra detenuti, sovraffollamento, povertà delle condizioni materiali di detenzione, insufficienza delle cure mediche e inidoneità delle competenze del personale di custodia e, ancora, inadeguatezza del regime disciplinare, eccessivo ricorso all'isolamento e grave carenza dei contatti con il mondo esterno.¹⁸⁶

Pur non trattandosi di casi di tortura, il Comitato ha raccolto le denunce relative a numerosi episodi di maltrattamento e, soprattutto, ha potuto osservare condizioni detentive e regimi carcerari integranti a pieno titolo casi di trattamenti inumani o degradanti.

A fronte delle gravi criticità emerse nella visita del 2014, che il Comitato ha reso note alle autorità bulgare all'interno dell'apposito *report*, la risposta del Governo si è

184 Le visite *periodiche* si sono svolte negli anni: 1995, 1999, 2002, 2006, 2010, 2014; quelle *ad hoc* nel: 2003, 2008, 2012, 2015. Dati disponibili sul sito www.cpt.coe.int.

185 V. *Report*, Bulgaria, 2014, § 7. Già nel *Report* relativo alla visita del 2012 il Comitato aveva avvertito le autorità bulgare della possibilità di ricorrere alla dichiarazione pubblica a fronte del “persistente insuccesso nel migliorare la situazione interna alla luce delle raccomandazioni del Comitato”. *Report*, Bulgaria, 2012, § 7.

186 V. *Report*, Bulgaria, 2012, *passim*; *Dichiarazione Pubblica c. Bulgaria*, del 26 Marzo 2015.

dimostrata del tutto insufficiente. Nel replicare alle osservazioni e alle raccomandazioni degli ispettori, infatti, le Autorità nazionali hanno tralasciato di considerare diverse questioni e, in molti casi, hanno fatto mero rinvio alla legislazione in vigore nello Stato oppure hanno cercato di giustificare le carenze con motivi di ordine economico.¹⁸⁷

Il Comitato, pertanto, non potendosi ritenere soddisfatto delle risposte e del dialogo con lo Stato, ha predisposto un'ulteriore visita *ad hoc* nel 2015, quale occasione per verificare ancora una volta se le Autorità nazionali si fossero impegnate concretamente nell'adozione di quelle misure di intervento a lungo raccomandate. Ancora una volta, però, la delegazione di visita ha dovuto constatare l'insufficienza del livello delle condizioni detentive, pressoché rimaste immutate, e il mancato adempimento delle raccomandazioni.

Per tali ragioni, nella riunione plenaria del Marzo 2015, dopo aver constatato l'inefficacia di tutti gli strumenti operativi a sua disposizione, il Comitato si è determinato a pronunciare la denuncia pubblica di biasimo.

All'interno del provvedimento di denuncia vengono individuate analiticamente le maggiori criticità che affliggono il sistema carcerario, e non solo, della Bulgaria. Schematicamente, possono essere così riassunte:

i) diffusi episodi di maltrattamento ad opera delle forze di polizia e scarsi progressi sotto il profilo delle garanzie fondamentali contro tali episodi (accesso all'avvocato, registrazione degli episodi di violenza da parte del personale sanitario);

ii) diffusi episodi di violenza anche negli istituti carcerari, sia ad opera del personale penitenziario sia tra detenuti;

iii) problema di corruzione all'interno delle carceri: molti detenuti, infatti, hanno denunciato un sistema secondo il quale per ottenere da parte del personale penitenziario, medico o amministrativo, i servizi e i benefici previsti dalla legge, è necessario corrispondere somme di denaro;

iv) condizioni materiali di detenzione inadeguate, in particolare aggravate da una seria situazione di sovraffollamento degli istituti di pena.¹⁸⁸

187 Il Comitato, all'interno del *Report* del 2014 ammonisce severamente le Autorità bulgare: “Il Comitato è fermamente convinto che il tempo delle parole sia esaurito – è il tempo invece di intraprendere azioni immediate ed effettive per superare tutte le criticità rilevate. Naturalmente, il Comitato rimane (come ha sempre fatto) a disposizione delle Autorità bulgare per conseguire tali risultati, attraverso i propri suggerimenti e – se richiesto – coinvolgendo tutti i soggetti interessati, anche a livello europeo” (§ 7).

188 Il problema del sovraffollamento carcerario in Bulgaria non è sfuggito al giudizio della Corte di Strasburgo la quale ha emesso nei suoi confronti (sulla scia di quanto già aveva fatto con la Russia, l'Italia e l'Ungheria) una “sentenza pilota” riconoscendo come la violazione dell'art. 3 CEDU fosse sistematica e diffusa strutturalmente sul territorio. Tale procedura permette alla Corte di sospendere

A conclusione della *dichiarazione pubblica di biasimo*, il Comitato ha espresso la convinzione che la Bulgaria necessiti urgentemente di uno sviluppo globale delle politiche carcerarie, non potendosi limitare l'attenzione al miglioramento delle sole condizioni materiali di detenzione.¹⁸⁹

Con la pronuncia di tale provvedimento di biasimo, comunque, il proposito del Comitato resta quello di assistere ulteriormente il Governo dello Stato nell'adozione di misure concrete affinché si realizzi la tutela di quei diritti fondamentali che la Bulgaria, in quanto membro del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, ha sottoscritto e dichiarato di voler fare propri. Ciò considerato, le raccomandazioni di lungo corso del CPT vogliono essere precisamente uno strumento utile allo Stato per individuare gli obiettivi da perseguire e i necessari cambiamenti da intraprendere senza esitazione.

Al termine del 2015 il Presidente del Comitato ha incontrato in una consultazione formale il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Interno del Governo bulgaro per discutere il seguito della dichiarazione pubblica e il piano d'azione predisposto dalle autorità per ottemperare altresì al monito della Corte di Strasburgo.¹⁹⁰

Deve, poi, segnalarsi che la Bulgaria è stata inserita dal Comitato nel programma delle visite periodiche previste per il 2017. La finalità, e sembra superfluo dirlo, è quella di verificare nuovamente se le pressioni e le ripetute sollecitazioni del Comitato avranno finalmente sortito sulla situazione interna gli effetti sperati. Inoltre, il fatto che nel corso del 2016 non siano state programmate visite in Bulgaria, lascia intendere che il Comitato abbia voluto concedere un congruo margine di tempo per l'adozione delle misure, garantendo un cospicuo preavviso allo Stato circa il proposito degli ispettori di farvi nuovamente visita. Un preavviso che il Comitato confida possa servire da stimolo per le autorità di Governo per un pronto e decisivo intervento.

Al fine, deve registrarsi un primo segnale di risposta della Bulgaria alla vicenda che l'ha vista protagonista in negativo. A partire dal mese di Marzo 2016, infatti, anche la Bulgaria ha aderito alla pubblicazione automatica dei *reports* che la riguardano. Tale scelta, che segue quella di Moldavia, Ucraina e Lussemburgo, costituisce senza dubbio un primo segnale concreto di cooperazione. Cionondimeno, le Autorità nazionali sono

per un certo periodo la trattazione dei ricorsi aventi lo stesso *petitum*, e di rivalutare a distanza di tempo se lo Stato ha messo in atto misure tali da far cessare la violazione delle disposizioni convenzionali. V. C. Edu, *Neshkov* e altri c. Bulgaria, del 27 Gennaio 2015. In argomento V. D. RANALLI, *Recenti interventi della Corte Europea dei Diritti Umani: qualche spunto per riflettere sul sovraffollamento*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 3, 2014.

189 V. *Dichiarazione Pubblica c. Bulgaria*, del 26 Marzo 2015, § 18.

190 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 17.

ben consapevoli che questo non basta: il Comitato infatti si aspetta che il (forse) ritrovato atteggiamento collaborativo si manifesti al più presto “sul campo”, con l'attuazione delle raccomandazioni che gli ispettori europei ripetono da ormai più di vent'anni.¹⁹¹

ii) Il caso dell'Ucraina: una dichiarazione pubblica solo “minacciata” (e non pronunciata)

Una vicenda con tratti simili a quella appena esposta ha riguardato, pressoché in contemporanea, lo Stato dell'Ucraina. L'Ucraina è membro della Convenzione per la prevenzione della tortura dal 1997 ed è stata destinataria di un cospicuo numero di visite da parte del Comitato: un totale di 12, di cui 6 periodiche e 6 *ad hoc* (una media superiore ad una visita ogni due anni).¹⁹²

Diverse, infatti, sono state le criticità che sin dal primo sopralluogo (nel 1998) gli ispettori europei hanno dovuto rilevare con riguardo alle condizioni di detenzione nello Stato e ai fenomeni di trattamenti vietati; fattori che hanno indotto il Comitato ad un monitoraggio particolarmente assiduo.

Tuttavia, le criticità a sostegno della recente procedura di adozione della *dichiarazione pubblica* hanno raggiunto il loro acme solo di recente, a partire dal sopralluogo condotto *in loco* nel 2012. In tale occasione, infatti, i membri in visita hanno dovuto registrare alcune serie problematiche diffuse, in special modo, all'interno di alcuni istituti carcerari.¹⁹³

I fatti di maggiore preoccupazione osservati dagli ispettori in alcuni istituti rilevavano una pratica diffusa di *intimidazioni*, *minacce* e successive *ritorsioni* fisiche da parte del personale penitenziario nei confronti dei detenuti che effettuavano i

191 L'autorizzazione alla pubblicazione automatica dei Rapporti scritti è, comunque, stata accolta con favore dal Presidente del Comitato, il quale ha rimarcato come “un importante vantaggio dell'immediata pubblicazione è quello di permettere ai soggetti interessati (ad esempio parlamentari, organizzazioni non governative e mezzi di comunicazione) di contribuire al dibattito sui temi rilevati dal CPT”. Il Presidente ha, inoltre, invitato gli altri Stati-membri a valutare di aderire anch'essi al meccanismo automatico di pubblicazione. V. www.cpt.coe.int, Comunicato stampa del 4 Marzo 2016.

192 L'Ucraina ha ratificato la Convenzione per la prevenzione della tortura il 5/5/1997 (in vigore dal 1/9/1997). Le sei visite periodiche si sono svolte negli anni: 1998, 1999, 2000, 2002, 2009 e 2013; e le sei visite *ad hoc* negli anni: 2005, 2007, 2011, 2012, 2014 (due visite). Tutti i *reports* sono stati pubblicati su richiesta dallo Stato e, a partire dal Novembre 2014, l'Ucraina ha richiesto la pubblicazione automatica di ogni Rapporto scritto che la riguarda (V. *24° Rapporto Generale*, CPT, § 50).

193 La procedura per l'approvazione della dichiarazione pubblica ha riguardato, in particolare, due Colonie correzionali (denominate Colonia n. 25 e n. 100). V. *Report*, Ucraina, 2014, visita *ad hoc*.

colloqui con la delegazione. Le condotte intimidatorie e i maltrattamenti erano propriamente finalizzati a non far denunciare all'organismo sovranazionale le pratiche vessatorie e qualsiasi altri condotta vietata diffusa negli istituti.¹⁹⁴

Il Comitato, criticando severamente i fatti di cui è venuto a conoscenza, ha richiamato l'attenzione delle Autorità ucraine sulla gravità di tali condotte, le quali si pongono non solo in contrasto con il divieto assoluto di maltrattamenti postulato dall'art. 3 CEDU, ma risultano altresì del tutto incompatibili con il principio di *cooperazione* da parte degli Stati nello svolgimento dell'attività del CPT.¹⁹⁵

All'interno del Rapporto in esito alla visita, pertanto, il Comitato richiedeva l'adozione di immediati interventi per porre fine a tali situazioni e auspicava una decisa presa di posizione da parte delle autorità affinché tali condotte fossero condannate pubblicamente e prontamente perseguite.¹⁹⁶

Le risposte fornite dal Governo dell'Ucraina in merito alla visita del 2012 sono state, però, valutate dal Comitato del tutto insufficienti. In particolare, non potevano ritenersi soddisfatte le raccomandazioni in merito alla necessità di svolgere adeguate indagini per accertare i fatti e le responsabilità emerse nel corso dei sopralluoghi e denunciati dalla delegazione.¹⁹⁷

Per tali ragioni il Comitato ha, così, dichiarato aperta la procedura per l'adozione della *dichiarazione pubblica*, rivolgendo alle autorità l'invito ad adottare al più presto tutte le misure necessarie al superamento delle criticità. Nel dettaglio, il Comitato chiedeva di promuovere: lo svolgimento di indagini indipendenti ed efficaci per l'accertamento dei fatti; l'adozione delle misure necessarie a prevenire ulteriori fenomeni di intimidazioni e ritorsioni a danno dei detenuti.¹⁹⁸

La successiva visita *periodica* in Ucraina, organizzata e condotta dal Comitato nel 2013, era finalizzata sia a monitorare globalmente le condizioni detentive nei luoghi di reclusione, sia a verificare se le raccomandazioni rivolte nel 2012 avevano ricevuto

194 V. *Report*, Ucraina, 2012, § 8. La questione riguardante le condotte intimidatorie e le rappresaglie sui prigionieri prima, durante e dopo la visita del CPT è stato uno dei maggiori problemi riscontrati già in occasione della prima visita nel 1998 (V. *Report*, Ucraina, 2014, § 9).

195 V. *Report*, Ucraina, 2012, § 8. Il Comitato ha fatto presente che tali gravi episodi possono essere da soli sufficienti a far scattare la sanzione della denuncia pubblica. Cfr. *Report*, Ucraina, 2013, § 8, ove si chiarisce che “ogni tentativo di impedire ai detenuti di conferire con la delegazione o di scoprire il contenuto del colloquio riservato tra il detenuto e la delegazione si pone palesemente in contrasto con l'art. 8, par. 3 della Convenzione”.

196 V. *Report*, Ucraina, 2012, § 10.

197 Infatti, le Autorità Ucraine si sono limitate a indagini interne che, però, non hanno saputo dare alcun riscontro di quanto emerso nel corso del sopralluogo del CPT con riguardo agli episodi di intimidazione. V. *Report*, Ucraina, 2012, §§ 35, 36.

198 V. *Report*, Ucraina, 2012, §§ 8-10. L'apertura del procedimento per la dichiarazione pubblica è avvenuta nella Riunione Generale del Marzo 2013.

attuazione e, quindi, rivalutare l'opportunità del ricorso alla denuncia pubblica.¹⁹⁹

Ancora una volta, però, l'organismo sovranazionale ha considerato che le azioni intraprese dall'Ucraina non potevano ritenersi sufficienti al superamento degli episodi di maltrattamento (ancora diffusi), persistendo un reale rischio per le persone detenute di subire trattamenti vietati e ritorsioni da parte del personale impiegato negli istituti di pena. Le indagini dell'Autorità giudiziaria ucraina, seppur avviate tempestivamente, sono risultate inefficaci e non hanno portato all'individuazione dei responsabili. Inoltre, le misure adottate in chiave *preventiva* per contrastare i fatti di maltrattamento, ritenute dal CPT indispensabili per eliminare un fenomeno di ampia diffusione, sono state pressoché nulle.²⁰⁰

La decisione del Comitato, pertanto, è stata quella di mantenere aperta la procedura per l'adozione della denuncia pubblica, esortando nuovamente le Autorità a procedere con maggiore decisione. Le raccomandazioni nuovamente espresse nel *report* richiedevano: la predisposizione di politiche e misure concrete volte a *prevenire* gli episodi di maltrattamento ad opera degli operatori impiegati nelle carceri; la configurazione di un'apposita fattispecie di reato per la condotta degli operatori che minacciano ritorsioni o ostacolano le comunicazioni tra i detenuti e il CPT (e ogni altro organismo indipendente che opera per la tutela dei detenuti); la revisione dei procedimenti di indagine per tali fatti, al fine di garantirne l'effettività e la possibilità concreta di individuare i responsabili. In aggiunta, il Comitato ha invitato il Governo ucraino a riferire ogni due mesi circa i risultati delle indagini e dei procedimenti in corso per i fatti di maltrattamento.²⁰¹

Il Comitato è, infine, tornato in territorio ucraino nel Settembre 2014, organizzando un sopralluogo *ad hoc* (c.d. visita di controllo) appositamente per valutare i cambiamenti intercorsi in quei luoghi di detenzione ove da diversi anni ormai ha constatato l'esistenza di trattamenti vietati. La visita del 2014, inoltre, doveva costituire l'ultima occasione per l'Ucraina per evitare una *denuncia pubblica*, il cui procedimento era già stato avviato da più di un anno.

199 V. *Report*, Ucraina, 2013.

200 *Ivi*, § 11. Con particolare attenzione alle indagini sugli episodi di maltrattamento il Comitato ha osservato che quelle svolte dalle Autorità giurisdizionali ucraine difficilmente possono ritenersi efficaci, in quanto all'interno degli istituti visitati è emersa chiaramente la paura dei detenuti di denunciare, per timore di rappresaglie e anche di fronte a un magistrato pubblico, i fatti di maltrattamento. È indispensabile, pertanto, che siano prese misure concrete per contrastare il rischio di minacce e ritorsioni *prima* e nel corso di tali indagini. Un elemento centrale, infatti, è quello della fiducia che i detenuti possono riporre nelle autorità inquirenti e nella certezza che la denuncia dei maltrattamenti subiti non comporti il rischio di ritorsioni da parte degli ufficiali pubblici.

201 V. *Report*, Ucraina, 2013, § 13.

Anche in questa occasione, tuttavia, i rilievi della delegazione non sono stati affatto di segno positivo. Anzi, gli episodi di intimidazione e di maltrattamento da parte degli agenti penitenziari hanno continuato a essere denunciati con la stessa frequenza.

Così, la delegazione ha raccolto le ennesime denunce che riferivano di personale penitenziario che, prima dei colloqui con la delegazione, intimava ai detenuti di non riferire niente di negativo. Altri, invece, denunciavano forme di gravi maltrattamenti e, financo, di tortura. In generale, comunque, gli ispettori hanno avuto la nitida impressione di un diffuso clima di intimidazione e del ricorso sistematico alle forme di maltrattamento come strumento per mantenere l'ordine interno.²⁰²

Di conseguenza, la delegazione non ha potuto far altro che concludere che i fenomeni di trattamenti contrari al divieto di tortura continuavano a verificarsi invariabilmente e che nonostante le raccomandazioni specifiche rivolte allo Stato, questo continuava a deludere le legittime aspettative di miglioramento.²⁰³

In esito al sopralluogo, il Comitato ha prodotto le proprie *osservazioni preliminari* con le quali ha comunicato al Governo ucraino le prime considerazioni e, soprattutto, le raccomandazioni circa le misure più urgenti da adottare. Queste osservazioni hanno costituito una sorta di *ultimatum* prima della pronuncia della dichiarazione pubblica che, a fronte della comprovata e radicata refrattarietà dello Stato alla cooperazione, sarebbe stata con ogni probabilità emessa nella seguente assemblea generale.

Il Comitato ha, pertanto, deciso di accordare allo Stato il termine di due mesi per fornire la propria risposta ufficiale alle osservazioni preliminari, concedendo alle Autorità nazionali un'ultima *chance* di dimostrare con i fatti la propria collaborazione nel contrastare le gravi problematiche presenti nei luoghi di detenzione visitati.²⁰⁴

Quello che il Comitato si aspettava, evidentemente, era una decisa inversione di rotta ed una serie di azioni incisive per mettere fine alle condotte vietate. Un primo segnale di apertura si è avuto con l'incontro svoltosi tra il Presidente del CPT e il Ministro della Giustizia ucraino nel Gennaio 2015, nel corso del quale il Ministro ha palesato la propria determinazione a collaborare con l'organismo europeo per affrontare

202 V. *Report*, Ucraina, 2014, § 35. Addirittura i membri della delegazione hanno riferito che nella loro lunga esperienza nelle carceri d'Europa essi non hanno mai incontrato un numero così alto di detenuti che si rifiuta di interloquire con i membri del Comitato e che appare evidentemente spaventato da possibili ritorsioni. Questa circostanza strideva, tra l'altro, con il livello generalmente alto delle condizioni di detenzione all'interno dell'istituto (§ 36).

203 V. *Report*, Ucraina, 2014, § 10.

204 *Ivi*, § 10. Nella Riunione plenaria del Novembre 2014 il Comitato ha valutato collegialmente la situazione dell'Ucraina dopo la visita di Settembre ed ha rimandato la valutazione sull'opportunità di emettere la denuncia pubblica alla Riunione plenaria successiva del Marzo 2015.

definitivamente le questioni interne.²⁰⁵

La svolta vera e propria, invece, si è avuta con la trasmissione al Comitato della risposta scritta da parte delle Autorità governative ucraine. All'interno di tale documento sono stati presentati una serie di provvedimenti e di misure di varia natura, in parte già adottati e in parte solo prospettati, per ottemperare alle raccomandazioni del CPT.²⁰⁶

Per quanto riguarda le misure adottate immediatamente dopo la conclusione del sopralluogo, il Governo ucraino ha riferito che:

i) nelle carceri oggetto delle raccomandazioni sono stati svolti numerosi sopralluoghi da parte di Pubblici Ministeri;

ii) sono state organizzate ispezioni presso i medesimi istituti da parte di delegazioni nazionali composte da Ufficiali della Procura Generale, membri della Commissione parlamentare per i diritti umani, rappresentanti di associazioni interne e specialisti delle materie interessate;

iii) è stato predisposto e divulgato tra oltre 900 detenuti un questionario anonimo per la raccolta di informazioni;

iv) sono stati instaurati numerosi procedimenti penali per l'accertamento dei fatti emersi nei *reports* del Comitato;

v) si è proceduto alla rimozione e alla sostituzione dei Direttori delle due carceri maggiormente interessate dagli episodi di trattamenti vietati;

vi) è stata diramata una direttiva rivolta a tutti i direttori di carcere per ricordare loro l'obbligo di procedere alla registrazione di ogni denuncia di maltrattamento o di altre condotte vietate;

vii) sono stati predisposti corsi di formazione sul tema della tutela dei diritti umani per il personale operante negli istituti di reclusione;

viii) una Commissione congiunta del Ministero della Giustizia e del Dipartimento penitenziario ha svolto una visita per verificare le attività degli istituti carcerari anzidetti. A tale sopralluogo hanno preso parte anche alcuni rappresentanti di associazioni locali operanti nel settore dei diritti umani. Secondo quanto riportato, per giunta, l'atteggiamento del personale penitenziario nei confronti dei detenuti sembra aver già registrato progressi;

ix) infine, il Ministro della giustizia ucraino ha emesso un provvedimento all'interno del quale sono disciplinate istruzioni dettagliate rivolte a tutti i Direttori delle carceri

²⁰⁵ *Ivi*, § 15.

²⁰⁶ V. Risposte del Governo ucraino alle osservazioni preliminari, del 11 e 23 Febbraio 2015. Cfr. *Report*, Ucraina, 2014, §§ 16 e ss.

riguardo le misure da adottare per prevenire le forme di maltrattamento e di intimidazione, e per implementare l'efficacia delle indagini sui responsabili di tali condotte.

Innanzitutto alla risposta delle Autorità ucraine il Comitato ha manifestato la propria soddisfazione, accogliendo con favore la serie di incisive azioni messe in atto dallo Stato. L'organismo europeo ha riconosciuto, al fine, lo sforzo profuso dalle Autorità per ottemperare alle raccomandazioni degli ispettori, dimostrando con i fatti il ritrovato spirito di cooperazione postulato dalla Convenzione.²⁰⁷

Di conseguenza, nel corso della riunione generale del Marzo 2015, il CPT ha deciso di dichiarare *chiusa* la procedura per la pronuncia della denuncia pubblica, valutando non più necessaria l'emanazione del provvedimento sanzionatorio. Ciononostante, l'organismo di monitoraggio ha dichiarato che seguirà da vicino gli sviluppi della situazione e che non esiterà a riaprire, in qualsiasi momento, la procedura se lo Stato non darà seguito al processo di sviluppo interno o se le misure già adottate per alcune carceri non saranno riprodotte in tutti i luoghi di detenzione.²⁰⁸

Le vicende che hanno interessato la Bulgaria e l'Ucraina sono, a loro modo, emblematiche del *modus operandi* del Comitato. Esse hanno messo in luce la perseveranza con la quale l'organismo europeo persegue con ogni strumento a sua disposizione la realizzazione del proprio mandato istituzionale: sopralluoghi (anche intensificati nel numero), incontri con le autorità degli Stati, ricorso alla procedura per la dichiarazione di biasimo.

Il differente esito è dipeso, come si è visto, dall'atteggiamento e dalla propensione al cambiamento mostrata dai due Stati. A pesare, infatti, sulla scelta di ricorrere alla dichiarazione pubblica contro la Bulgaria non sono stati i fatti riscontrati, di per sé non più gravi di quelli osservati in Ucraina, quanto l'assenza di una risposta concreta alle criticità evidenziate dal CPT.

La vicenda dell'Ucraina, invece, evidenzia come il Comitato sia in grado di esercitare a lungo la propria pressione sugli Stati al fine di favorire l'adozione di misure concrete per la tutela delle persone detenute; e, d'altra parte, mostra come la Autorità nazionali

207 V. *Report*, Ucraina, 2014, § 18. Alla luce delle informazioni ricevute dallo Stato, il Comitato ritiene che le Autorità ucraine abbiano “voltato pagina e che azioni decisive siano state prese dalle autorità competenti per combattere il fenomeno dei maltrattamenti e delle intimidazioni dei detenuti nelle carceri”.

208 *Ibidem*. Inoltre Il Comitato ha dichiarato di voler essere tenuto al corrente a tempo debito degli esiti dei procedimenti avviati per l'accertamento delle responsabilità dei fatti e di ogni altra azione presa a livello penale o disciplinare nei confronti dei responsabili (§ 17). Il CPT ha, poi, inserito l'Ucraina nel programma degli Stati che saranno visitati nel 2017.

possano in breve tempo ma con azioni incisive e mirate produrre considerevoli miglioramenti sulle politiche e, soprattutto, sulle pratiche detentive nazionali.²⁰⁹

5. Il mandato del Comitato nella Convenzione istitutiva

Si è, fin qui, cercato di delineare le modalità di azione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, descrivendone le attività di visita e gli strumenti attraverso i quali esso ha interpretato il suo mandato istituzionale: prevenire i fenomeni di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti. Al fine di meglio delimitare l'ambito di operatività del Comitato è necessario, ora, soffermarsi sull'esatto contenuto – e sui confini – del mandato operativo conferito dalla Convenzione. Ancora una volta, come si vedrà, il CPT ha goduto di una certa autonomia nell'interpretare le disposizioni convenzionali, contribuendo a plasmare il sistema ideato dalla Convenzione.

Dovendo delimitare l'ambito di applicazione della Convenzione e, quindi, definire l'oggetto al centro del meccanismo di prevenzione e monitoraggio, deve guardarsi a due criteri concorrenti. Il primo stabilisce in quali *luoghi fisici* il Comitato è autorizzato a svolgere le proprie visite e si tratta, quindi, di un criterio *ratione loci* di applicazione della Convenzione.

Il secondo, invece, ha a che vedere con la competenza *ratione materiae* del Comitato, ossia definisce concretamente l'oggetto della sua attività di prevenzione e monitoraggio.

5.1 I luoghi di privazione della libertà personale

La Convenzione europea per la prevenzione della tortura ha istituito il Comitato omonimo affinché esso operi in funzione di monitoraggio in ogni luogo dipendente dalla giurisdizione di uno Stato-membro nel quale vi siano “*persone private di libertà da un'Autorità pubblica*”.²¹⁰

209 V. *Report*, Ucraina, 2014, § 40.

210 Così l'Art. 2, *ECPT*. A norma dell'Art. 20, inoltre, ogni Stato “può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica [...] indicare il territorio o i territori per i quali troverà applicazione la presente Convenzione”.

Per delimitare, quindi, il raggio d'azione del CPT rilevano tre circostanze concorrenti: il fatto che ci si trovi innanzi ad una *privazione* della libertà personale; il fatto che tale privazione dipenda dall'*azione di un'Autorità pubblica*; e, infine, un elemento che si può dedurre *a contrario*: non facendo menzione la disposizione dei *motivi* per i quali la privazione della libertà personale è disposta, se ne desume che la ragione che la sorregge è irrilevante.

Con riferimento al primo aspetto, esulano dal mandato istituzionale del Comitato tutte quelle situazioni nelle quali non sussista una vera e propria *privazione* della libertà, ma vi sia soltanto una sua limitazione o restrizione temporanea.

Il Rapporto esplicativo della Convenzione, in commento all'art. 1, stabilisce che la nozione di "*privazione della libertà*" ai fini della Convenzione si deve intendere nel significato dell'art. 5 CEDU, come chiarito dalla casistica della Corte di Strasburgo. Tuttavia, la distinzione che la disposizione compie tra privazione della libertà regolare o irregolare è irrilevante ai fini della competenza del Comitato; e, parimenti, deve ritenersi irrilevante il fatto che la privazione di libertà sia basata su una decisione ufficiale o meno.²¹¹

Il Comitato si è, in un primo momento, rifatto alla nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, una nozione autonoma e valevole per tutti gli Stati del Consiglio d'Europa. Nel distinguere tra privazione della libertà e restrizione il Giudice europeo ha tracciato la linea di confine nella differenza di *intensità* delle condotte e non nella diversità della loro natura o sostanza. A tal fine sono valutati molteplici fattori: il tipo di costrizione, gli effetti, la durata, le modalità.²¹²

Tuttavia, nella pratica, il Comitato ha adottato un approccio meno tecnico per determinare se una persona sia o meno privata della libertà personale: le visite presso i luoghi di detenzione si svolgono sul presupposto che le persone vi siano normalmente mantenute contro la loro volontà e, se sorge un dubbio al riguardo, la questione è risolta facendo riferimento non al quadro legale di riferimento ma alla situazione *de facto* nella quale la persona si trova. L'approccio sostanzialistico sposato dal Comitato mette in luce il fatto che, nonostante il dettato convenzionale, il suo mandato si rivolge non tanto ai *luoghi* di reclusione, quanto alle *persone* che soffrano una *privazione della libertà*

211 *Rapporto esplicativo*, § 24 e 28.

212 Sul punto V. J. MURDOCH, *The treatment of prisoners-European standards*, Council of Europe Publishing, cit., pp. 74 e ss. ove l'Autore mette in luce la mutevole giurisprudenza della Corte EDU e l'incertezza della linea di confine tra il concetto di privazione e quello di restrizione della libertà personale.

personale.²¹³

Il secondo elemento che rileva, invece, riguarda la natura della privazione della libertà personale: essa dev'essere stata disposta da un'Autorità pubblica. Si tratta, evidentemente, di un elemento centrale dell'intero sistema di monitoraggio. Il mandato del Comitato, infatti, nasce proprio con il proposito di contribuire alla lotta ai fenomeni di tortura e di trattamenti vietati posti in essere dal potere pubblico. Quei luoghi ove i soggetti sottostanno all'autorità statale e ove questa si manifesta nella sua forma più invasiva sulla sfera dei diritti e delle libertà personali. Luoghi, infine, nei quali è più alto il pericolo di soprusi e di eccessi da parte degli ufficiali pubblici perché maggiore è la vulnerabilità dei cittadini.

Il raggio d'azione degli ispettori, pertanto, non si estende a quelle forme di violenza privata che, purtuttavia, presentano condotte in tutto o in parte simili a quelle tipicamente vietate dall'art. 3.

Il carattere di pubblicità, beninteso, riguarda solamente la natura dell'organo che ha disposto il provvedimento di privazione della libertà privata e non altri fattori quali, ad esempio, la natura delle strutture nelle quali essa si protrae. Il mandato del Comitato, infatti, si estende anche agli istituti gestiti da privati.²¹⁴

Laddove, invece, la privazione della libertà personale scaturisca da un'autonoma decisione del soggetto, l'azione del Comitato deve arrestarsi, con la sola facoltà di verificare in concreto l'autenticità della scelta della persona.²¹⁵

Infine, il terzo elemento riguarda i *motivi*, intesi come esigenze della società che giustificano il provvedimento di privazione della libertà personale. Come anticipato, l'art. 2 della Convenzione non vi fa menzione, dal che si deduce che possono essere oggetto di attenzione del Comitato tutte le ipotesi di detenzione, estendendosi il suo mandato anche oltre all'area dell'esecuzione penale.

L'osservazione del CPT si sviluppa nei luoghi di arresto e di detenzione preventiva, nei centri di privazione della libertà per ragioni mediche o negli istituti per minori e, infine, anche nei luoghi di detenzione ad opera delle autorità militari.²¹⁶

Se le premesse poste dalla Convenzione erano quelle appena viste, si comprende agevolmente la notevole ampiezza con la quale il Comitato ha dato concreta attuazione al suo ufficio. Solo nei primi anni di attività, infatti, il CPT si è concentrato in

213 *Ivi*, p. 79.

214 V. *Rapporto esplicativo*, § 32.

215 *Ivi*; Nel caso di pazienti volontari il Comitato deve avere la possibilità di accertarsi che l'internamento corrisponda effettivamente al desiderio del paziente.

216 V. *Rapporto esplicativo*, § 30.

prevalenza nel visitare le carceri e i commissariati, poiché il *trend* è rapidamente cambiato e i sopralluoghi hanno cominciato ad interessare altre tipologie di strutture: ospedali psichiatrici, istituti per minori o per anziani, centri di detenzione amministrativa per immigrati.²¹⁷

Di recente, poi, il Comitato ha persino cominciato a monitorare i voli di rimpatrio forzato di immigrati irregolari verso Paesi non comunitari. Un'ipotesi di privazione della libertà personale affatto particolare, che guarda precisamente al trattamento riservato alla persona, al di là del luogo fisico nel quale esso si sviluppa. Tali sopralluoghi, evidentemente, si svolgono con modalità del tutto differenti da quelle messe in pratica con le visite ai luoghi di detenzione *standard*: gli ispettori, infatti, assistono e seguono tutte le operazioni di trasferimento, compresa la fase di volo, per verificare il trattamento in concreto applicato ai soggetti e per valutare l'idoneità delle procedure messe in pratica dai funzionari statali.²¹⁸

La progressiva diversificazione delle tipologie di strutture visitate dal Comitato, oltre ad averne dilatato l'area effettiva di competenza, ha portato lo stesso organismo ad elaborare *standard* e linee guida su tematiche eterogenee e molto specifiche, che rispecchiano le esigenze delle distinte situazioni detentive. Chiaramente ciò ha richiesto l'impiego di competenze specialistiche sempre più approfondite, per il reperimento delle quali il Comitato ha attinto, di volta in volta, dal suo interno o dall'esterno tramite il ricorso a esperti *ad hoc*.

5.2 La tortura, le pene e i trattamenti inumani o degradanti nell'attività del Comitato

La Convenzione ha circoscritto il mandato del Comitato ad un oggetto ben

217 V. *3° Rapporto Generale (1992)*, § 2, dove il Comitato affermava che dopo un primo turno di visite periodiche in tutti gli Stati-parte esso avrebbe realizzato un'estensione della sua attività anche ad istituzioni diverse dalle carceri e dai commissariati. Cfr. *19° Rapporto Generale (2008-2009)*, p.8, nel quale il CPT, in occasione dei 20 anni dalla sua istituzione, mette in luce "l'ampliamento del lavoro del CPT in termini di *tipologie* di luoghi visitati".

218 Le operazioni di rimpatrio monitorate dal CPT sono state quelle coordinate e finanziate dall'agenzia FRONTEX dell'Unione Europea. Tra i Paesi destinatari di visite *ad hoc* su questo tema vi sono stati: Gran Bretagna (2012), Paesi Bassi (2014), Italia (2015) e, da ultimo, Spagna (nel Febbraio 2016). La supervisione delle procedure di rimpatrio da parte degli ispettori europei ha, nel caso di specie, anche la finalità di monitorare il rispetto del principio di *non-refoulement* che discende in via interpretativa dall'Art. 3: esso obbliga gli Stati a non eseguire il rimpatrio verso Stati nei quali via siano elementi concreti per ritenere che la persona correrà il rischio reale di essere vittima di tortura o di altre forme di maltrattamento. *Ex multis V. Report*, Italia, 2009, § 26 e ss.

individuato: sviluppare un sistema non giudiziario di natura preventiva, basato su sopralluoghi, per rafforzare la protezione dalla *tortura*, dalle *pene* e dai *trattamenti inumani o degradanti*. Ciò significa che il Comitato è incaricato, mediante la sua azione, di prevenire le condotte e i fatti che sono ascrivibili nei concetti di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti.

Il suo mandato, pertanto, ha a che fare con la tutela della incolumità delle persone detenute, nonché della loro dignità di esseri umani titolari di diritti fondamentali inalienabili. È, quindi, con fattispecie contrarie ai fondamentali diritti della persona che il Comitato ha dovuto, e deve tutt'ora, confrontarsi quotidianamente.

La disposizione alla quale il Comitato fa riferimento è, per previsione espressa della stessa Convenzione, l'art. 3 CEDU; sebbene il divieto della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti sia contenuto anche in diversi altri strumenti internazionali e dichiarazioni dei diritti.²¹⁹

Ai fini dell'azione preventiva del CPT, la casistica giurisprudenziale della Corte di Strasburgo fornisce le linee guida relativamente alle nozioni impiegate dall'art. 3. Resta fermo, però, che tale giurisprudenza non limita in alcun modo l'autonomia dei membri del Comitato nel fornire una propria autonoma interpretazione dei fatti osservati.²²⁰

Nel corso dei suoi sopralluoghi la delegazione del Comitato si impegna su due principali questioni: osservare i possibili segnali indicatori di violenze o maltrattamenti sui detenuti, valutare l'adeguatezza delle condizioni di detenzione. Nel compiere tali valutazioni gli ispettori si sono dovuti interrogare su quando un fatto denunciato o una situazione riscontrata possano assurgere alla qualificazione di tortura o di trattamenti non consentiti.

Prima di vedere nel dettaglio l'utilizzo che l'organismo europeo ha fatto di tali nozioni, è doveroso fare la seguente premessa: poiché il compito del Comitato non è quello di stabilire se via stata o meno una violazione dell'art. 3 CEDU, si comprende come esso non abbia avvertito l'esigenza di definire dettagliatamente i concetti in esso contenuti. L'interesse che il Comitato ha dimostrato a tal proposito è, così, mosso non dall'esigenza di stabilire una precisa definizione legale, quanto di riconoscere quelle situazioni che debbono ritenersi in potenziale contrasto con il divieto assoluto sancito dalla Convenzione dei Diritto dell'Uomo.²²¹

219 V. *Rapporto esplicativo*, §§ 22, 26. Cfr. *supra* Capitolo I.

220 V. *Rapporto esplicativo*, § 27.

221 V. *Rapporto esplicativo*, § 17: “Non spetta al Comitato svolgere funzioni giudiziarie, né è suo compito stabilire se sono state commesse violazioni di strumenti giuridici internazionali”; § 27: “Le attività del Comitato mirano alla *prevenzione futura*, piuttosto che all'applicazione di disposizioni

Non stupisce, quindi, che il Comitato non abbia prodotto alcun documento formale sull'uso che esso fa dei termini. Ne consegue che il modo in cui gli ispettori interpretano e intendono le nozioni di tortura e di trattamenti o pene vietati emerge direttamente dai Rapporti scritti allorché vengono riferiti episodi e criticità che sono state osservate nel corso dei sopralluoghi.²²²

L'organismo preventivo, discostandosi in parte dalla casistica giurisprudenziale della Corte europea, ha preferito applicare le “etichette” delle differenti tipologie di maltrattamenti non tanto su di una progressiva scala di *gravità* delle stesse, quanto più semplicemente sul fondamentale contrasto tra quelle condotte che si possono descrivere come *deliberate o attivamente poste in essere* e quelle, invece, *passive o ambientali* che spesso sono collegate all'inadeguatezza delle condizioni detentive.²²³

Le condotte deliberate sono, generalmente, circoscritte ad azioni ben individuabili ed ascrivibili al comportamento di una o più persone suscettibili di essere identificate. I trattamenti vietati, invece, scaturiscono da un insieme di responsabilità multi-livello che producono una situazione di detenzione in contrasto con i principi convenzionali.

Da tale impostazione discende che mentre gli episodi di *tortura* o i più gravi fatti di *maltrattamento* sono generalmente nascosti, si verificano con maggior frequenza nelle stazioni di polizia, sono attuati per ottenere informazioni o per intimidire la vittima, e possono essere scoperti mediante una visita medica più o meno approfondita; i casi di *trattamenti inumani o degradanti* sono il più delle volte facilmente riscontrabili e persino conosciuti e, in alcuni casi, persino giustificati (dagli Stati) in ragione della carenza di risorse economiche o motivati quali inerenti ad una specifica tipologia di sanzione o di regime detentivo.²²⁴

Restano ancora attuali, quindi, le parole e il tentativo di definizione dei termini condotto da Antonio Cassese, già membro del Comitato e primo Presidente dello stesso negli anni 1989-1993. Cassese descrive la fattispecie di *tortura* come “una qualsiasi forma di coercizione o violenza, tanto mentale quanto fisica, diretta contro una persona per estorcere una confessione, informazioni, o per umiliarla, punirla o intimidirla. In

legali riguardo a condizioni esistenti”.

222 D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 233.

223 V. J. MURDOCH, *The treatment of prisoners-European standards*, cit., p. 123. Cfr. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, p. 93, ove l'Autore osserva che “mentre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo considera i trattamenti inumani o degradanti e la tortura come punti diversi lungo una retta, o in una gerarchia, della gravità, il CPT sembra riservare questi termini a *forme diverse* del maltrattamento”.

224 J. MURDOCH, *The treatment of prisoners-European standards*, cit., p. 123.

tutti i casi di tortura, il trattamento inumano è *deliberato*: una persona si comporta nei confronti di un'altra in modo tale da ferirne il corpo o la mente, e per offenderne il senso di dignità. In altre parole, la tortura si propone di umiliare, offendere e degradare l'essere umano e a trasformarlo in oggetto”.

A loro volta, invece, i *trattamenti inumani o degradanti* vengono tenuti distinti dalla tortura in quanto “a differenza di questa, che si manifesta in atti singoli, essi sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso costituiscono concrezione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti disumani o degradanti quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avvilitare. Essi sono *oggettivamente* contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge”.²²⁵

Secondo questo orientamento, accolto dall'intero Comitato e convalidato dall'esperienza sul campo degli ispettori, i fenomeni di tortura si verificano con maggior frequenza ad opera delle forze di polizia e nel corso della fase di indagine, mentre i trattamenti inumani e degradanti si situano generalmente negli istituti carcerari e nelle altre tipologie di strutture detentive.

Il CPT, nella sua attività di lungo corso, ha documentato le più svariate forme di maltrattamenti e, nondimeno, di tortura. Può registrarsi, però, una certa prudenza nel dichiarare come accertati episodi di tortura, anche in ragione della gravità di un tale riscontro. Talvolta, esso riferisce di aver ricevuto da parte di detenuti denunce di maltrattamenti, corroborate da prove concrete, talmente gravi e con caratteristiche tali che, se accertati, sarebbero qualificati come tortura. In diverse occasioni la denuncia degli episodi di tortura avviene anche grazie al supporto di prove mediche.²²⁶

Tra i sopralluoghi svolti nei tempi più recenti nei quali gli ispettori hanno rilevato situazioni che per la loro gravità possono essere stati considerati dal CPT veri e propri episodi di *tortura*, devono segnalarsi i seguenti.

In occasione della visita *ad hoc* in Ucraina del 2012 la delegazione, impegnata nel

225 A. CASSESE, *Umano disumano: commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, cit., pp. 55-56. Cassese individua poi tre categorie ulteriori per classificare i trattamenti vietati: 1) situazioni in sé e per sé non inaccettabili, ma che lo possono diventare, o perché si combinano con altri fattori, o perché degenerano; 2) situazioni *inammissibili* perché contrarie al principio del rispetto dei diritti fondamentali spettanti a ogni essere umano; 3) situazioni *inumane o degradanti*, allorché le situazioni inammissibili superano una certa soglia di gravità.

226 Il Comitato all'interno dei suoi *reports* ha qualificato i fatti osservati come “tortura” solo a fronte di una alta concordanza delle prove trovate presso i luoghi di detenzione. A tal riguardo, un ruolo di rilievo lo ricoprono i membri o gli esperti *ad hoc* della delegazione appartenenti all'area medica; essi, infatti, possono (con il consenso di questi) svolgere visite mediche sui detenuti che denunciano di essere stati vittime di maltrattamenti.

sopralluogo presso alcuni istituti carcerari, ha dichiarato nel Rapporto finale che tali istituti erano “gestiti mediante in sistema di intimidazione e violenza, e che i maltrattamenti (in alcuni casi di così grave natura da integrare casi di tortura) erano utilizzati come strumento per mantenere l'ordine interno”. Nel caso di specie, tra le gravissime condotte denunciate vi erano: percosse, violenze sessuali (per giunta, con l'uso di bastoni e manganelli); oltre che tecniche ascrivibili a pieno titolo in forme di tortura: esposizione prolungata al getto ad alta pressione di acqua erogata da pompe antincendio; utilizzo di camice di forza e contestuale compressione dell'addome mediante l'uso di una fune.²²⁷

A simili risultati ha portato la visita periodica del 2012 effettuata nella Federazione Russa. Anche in questo caso gli ispettori del Comitato hanno ricevuto innumerevoli denunce di gravi forme di maltrattamento ad opera delle forze dell'ordine, in particolare in occasione della fase delle indagini e del primo interrogatorio. Alcune condotte sono state ritenute ascrivibili a vere e proprie torture: inflizione di scosse elettriche e di bruciature, pratiche di soffocamento indotto con maschere antigas o con borse di plastica. In esito a tale sopralluogo, il Comitato ha concluso che tali pratiche di gravi maltrattamenti e di tortura si presentavano con regolarità e in modo diffuso sul territorio. Inoltre, simili circostanze sono state riscontrate dal CPT anche nella successiva visita *ad hoc* del 2012, condotta nella regione del Caucaso settentrionale.²²⁸

Infine, possono ancora riportarsi i casi del Montenegro e dell'Armenia. Nel territorio del primo Stato, nel corso della 2^a visita periodica (nel 2013), sono stati denunciati e riscontrati dagli ispettori condotte qualificabili come tortura. In particolare il ricorso alle scariche elettriche, a percosse con mazze di legno e, addirittura, vere e proprie tecniche di tortura consistenti nel colpire ripetutamente le piante dei piedi della vittima provocandone gravi danni fisici temporanei (c.d. “*falaka*”).²²⁹

In Armenia, a sua volta, la visita *ad hoc* del 2010 ha fatto emergere numerosi episodi di maltrattamenti ad opera delle forze dell'ordine (pugni, calci, percosse, colpi con bastoni, scariche elettriche), perlopiù nel momento del primo interrogatorio con il fine di ottenere la confessione dell'indagato o informazioni utili alle indagini. In aggiunta, gli ispettori sono stati portati a conoscenza di numerose denunce di persone sentite in

227 V. *Report*, Ucraina, 2012, § 18.

228 V. *Report*, Federazione Russa, visita periodica 2012, § 23. Il Comitato specifica che i gravi episodi di tortura e di maltrattamenti sono stati osservati in particolare presso i centri di detenzione al di fuori di Mosca e di San Pietroburgo (§ 27). Sulle condizioni rilevate dal Comitato nella Regione del Nord-Caucaso V. *Report*, Federazione Russa, visita *ad hoc*, 2012.

229 V. *Report*, Montenegro, 2013, § 14.

qualità di testimoni e sottoposte gravi pressioni nel corso dell'esame: interrogate di fronte a otto o più funzionari pubblici, sotto minaccia di maltrattamenti o persino di morte, o dietro minaccia di ripercussioni contro i famigliari.²³⁰

Per quanto riguarda, invece, i *trattamenti* e le *pene inumane o degradanti* questi termini sono utilizzati dal Comitato non per riferirsi ai maltrattamenti fisici (per i quali si ricorre, come visto, alle nozioni di tortura o di gravi maltrattamenti), ma per descrivere condizioni ambientali di reclusione o i regimi di custodia applicati. Quando, invece, il maltrattamento ambientale non raggiunge la qualifica di inumano o degradante ed è ben al di sotto della soglia di quanto si considera tale, il Comitato è solito qualificarlo *inaccettabile* o *inammissibile* oppure riferire che tale situazione potrebbe essere considerata inumana o degradante.²³¹

Un chiaro esempio di trattamento inumano o degradante in ragione di fattori ambientali è quello che riguarda l'inadeguatezza delle *condizioni materiali* di detenzione. Queste, in diverse occasioni, sono state ritenute dal Comitato contrarie al divieto assoluto di cui all'art. 3 CEDU, soprattutto in presenza della combinazione di diversi fattori, quali: il basso livello di igiene dei luoghi, il sovraffollamento, la mancanza di adeguata assistenza sanitaria, l'esiguità delle attività trattamentali. Infatti, il Comitato ha sostenuto fermamente che tali circostanze, che se prese singolarmente potrebbero non apparire inumane o degradanti, lo diventano quando sono contestualmente rilevate nel medesimo luogo.²³²

Nelle situazioni e nelle circostanze al limite con i trattamenti inumani o degradanti, il Comitato è solito far presente alle Autorità dello Stato visitato il rischio che la situazione possa degenerare in una più grave, affermando che le condizioni osservate potrebbero essere considerate inumane o degradanti.

Alla luce della distinzione tra la fattispecie di tortura, consistente in un maltrattamento deliberato di particolare gravità, e la tipologia del trattamento inumano o degradante, collegato a situazioni o condizioni ambientali, il Comitato ha dovuto far ricorso anche alla nozione di *gravi maltrattamenti* per descrivere le condotte di maltrattamenti fisici deliberati che, tuttavia, non raggiungono la soglia di gravità della

230 V. *Report*, Armenia, visita *ad hoc* 2010, § 12 .

231 V. D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., pp. 241 ss.

232 V. *Report*, Regno Unito, 1990, § 57: “Secondo l'opinione del Comitato, l'effetto cumulativo di sovraffollamento, carenza di servizi igienici e l'inadeguato regime carcerario integrano un trattamento inumano e degradante”; analogamente V. *Report*, Italia, 1992, § 77. Cfr. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 88.

tortura. Il “maltrattamento grave” è, pertanto, un atto che in linea di principio si presenta con caratteristiche in tutto assimilabili alla tortura, ma che per altre ragioni – di contesto o probatorie – viene escluso dalla nozione più grave della condotta.²³³

Il Comitato, in ragione della sua funzione preventiva, ha sviluppato un'interpretazione ampia del termine “maltrattamento”. La ragione che sottende tale impostazione è quella di anticipare la tutela delle persona detenuta da forme di trattamenti vietati, fermando sul nascere situazioni e circostanze che ne favoriscono la proliferazione. Una chiara espressione di questo intento (dichiarato) del Comitato si è avuta nella produzione degli *standard* di detenzione che l'organismo ha emanato, a più riprese, e che dovrebbero costituire, appunto, le linee guida per far sì che ogni persona in stato di detenzione non subisca trattamenti o sia destinataria di regimi di custodia che possano violare il divieto assoluto di tortura.

233 V. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., pp. 79-80. L'Autore evidenzia come il termine “gravi maltrattamenti” utilizzato dal Comitato non appartenga, invece, al lessico della giurisprudenza della Corte europea in tema di Articolo 3 CEDU.

CAPITOLO III

GLI STANDARD DETENTIVI DEL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA

1. Nascita e sviluppo degli Standard – 2. L'impatto degli Standard del CPT sul sistema di tutela dei diritti del Consiglio d'Europa 2.1 Gli Standard e le Regole Penitenziarie Europee 2.2 Gli Standard e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 3. La custodia della polizia 3.1 Le tre garanzie fondamentali 3.2 Le altre tutele procedurali 4. La detenzione in carcere 4.1 La tutela della salute 4.2 Regime carcerario e attività trattamentali 4.3 L'isolamento 4.4. Le condizioni di detenzione 4.4.1 Spazio detentivo minimo e sovraffollamento 5. L'esecuzione delle pene perpetue 6. Particolari categorie di detenuti 6.1 I minori privati della libertà personale 6.2 Le donne private della libertà personale 7. Il personale penitenziario 8. Contrasto ai trattamenti vietati 8.1 Documentare e registrare le prove mediche di maltrattamento 8.2 Lotta ai fenomeni di intimidazione e ritorsione 8.3 Lotta all'impunità 9. I meccanismi nazionali di prevenzione

1. Nascita e sviluppo degli Standard

La Convenzione per la prevenzione della tortura, come già anticipato, regola il funzionamento e il *modus operandi* del CPT, ma non contiene al suo interno disposizioni di carattere *sostanziale*. Di conseguenza i membri del Comitato hanno dovuto far riferimento, per l'espletamento del loro mandato, ad un corpo di norme internazionali esterno alla Convenzione e preesistente. In particolare, nell'area di interesse del CPT, assumono una posizione di primo piano la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e le Raccomandazioni in tema penitenziario del Consiglio d'Europa, su tutte le Regole Penitenziarie Europee.¹

L'utilizzo che i membri del CPT hanno fatto all'interno dei propri rapporti scritti delle normative del Consiglio d'Europa in tema carcerario è stato, tuttavia, modesto. Infatti, il Comitato, sin dagli inizi della sua attività, ha avvertito l'esigenza di dare vita a un'insieme autonomo di linee-guida calibrate sulle problematiche specifiche attinenti alla detenzione e basate sull'osservazione condotta sul campo dagli ispettori.

1 Cfr. 1° *Rapporto Generale (1989)*, CPT, § 5.

Già all'interno del 1° Rapporto annuale (1989), infatti, il Comitato aveva previsto la graduale compilazione di un *corpus* di *standard* concernenti le persone private della libertà. Il CPT ha da subito rilevato che nonostante l'abbondanza del materiale normativo disponibile a livello europeo in ambito carcerario, talvolta le normative vigenti non toccano le questioni specifiche in cui si imbatte il Comitato nel corso delle visite, oltre a non stabilire parametri sufficientemente dettagliati. Pertanto, il CPT ha deciso di dare vita a propri criteri di valutazione, frutto dell'osservazione sul campo degli ispettori e dell'attento bilanciamento dei diversi sistemi di detenzione.²

A partire dal 2° Rapporto Generale il Comitato ha iniziato a includere in ogni rendiconto annuale una parte specificamente dedicata ai “*substantive issues*” da esso trattati. All'interno di tale sezione del *report* gli ispettori affrontano e “disciplinano” un particolare aspetto della detenzione – ad esempio la tutela della salute, le condizioni igieniche, la detenzione di particolari tipologie di detenuti o la disciplina di regimi di custodia speciali, e così via – e ne esprimono i principi e le regole di tutela minime ai quali gli Stati sono invitati ad uniformarsi.

Nel corso del tempo, quindi, quella che viene anche definita la *giurisprudenza* del CPT si è arricchita di parti sempre nuove, di modo che il Comitato le ha volute riunire in un unico testo, il quale prende appunto il nome di “*Standard del CPT – Questioni sostanziali dei Rapporti Generali annuali*”. Il documento è stato pubblicato integralmente solo nel 2002 ed è regolarmente aggiornato con l'aggiunta delle parti che, di volta in volta, il Comitato elabora.³

I principi e le regole degli *standard* del Comitato, di fatto, scaturiscono dai Rapporti scritti che l'organismo produce al termine delle visite. Le raccomandazioni contenute nei *reports* danno vita ad un sistema di precedenti sul modello del “*case law*” giurisprudenziale, ai quali il Comitato si dichiara fedele nel valutare le condizioni detentive degli Stati. Questi precedenti sono poi “codificati” e riportati nell'apposita sezione del Rapporto Generale annuale.⁴

Gli *standard* di detenzione del Comitato, a differenza dei testi delle Convenzioni e

2 V. 1° Rapporto Generale (1989), CPT, §§ 95-96. Qui, inoltre, il Comitato chiarisce che anche a fronte della produzione di *standard*, esso non assume in alcun modo una funzione legislativa (per la quale l'organismo non è stato creato), ma vuole semplicemente proporre alle Autorità nazionali degli Stati-membri alcune linee-guida non vincolanti che possono essere da supporto per il miglioramento delle condizioni detentive interne.

3 La prima pubblicazione integrale degli *Standard* risale al 12 Settembre 2002. Prima di allora, comunque, le linee-guida del Comitato potevano essere consultate all'interno dei Rapporti Generali annuali.

4 V. R. MORGAN, M. EVANS (a cura di), *Protecting Prisoners: the Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in context*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 104 ss.

delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, e invece similmente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sono uno strumento dinamico, capace di *evolversi* al mutare delle sensibilità in ambito di politiche carcerarie e di tutela dei diritti umani. Le buone prassi promosse, pertanto, possono essere aggiornate dal Comitato e subire modifiche nel corso del tempo. Così come non è improbabile che livelli di tutela e di garanzia in un certo momento definiti solo *auspicabili* vengano progressivamente riconsiderati come livelli *minimi* e, quindi, il loro rispetto sia non più solo incentivato dal CPT ma, in una certa misura, preteso.⁵

La scelta di sviluppare un elenco di *standard* in materia detentiva, quindi, è sorta con l'intenzione di fornire agli Stati-membri i riferimenti necessari per il rispetto del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. Poiché, infatti, l'attività di monitoraggio del Comitato non si limita all'osservazione dei luoghi di detenzione, ma si spinge anche a rivolgere raccomandazioni e direttive agli Stati al fine di prevenire i trattamenti vietati, l'insieme degli orientamenti del CPT sulle tematiche sostanziali ha finito per costituire un *corpus* autonomo.⁶

È indubbio che il Comitato nello svolgere la sua attività di monitoraggio e prevenzione si confronta quotidianamente con questioni di carattere eminentemente sostanziale, le quali devono essere valutate alla luce del divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti. Gli *standard* stabiliti dal Comitato, pertanto, danno forma alle regole e ai principi della detenzione che gli ispettori si aspettano di riscontrare nel corso dei sopralluoghi negli Stati. In tale veste, quindi, le direttive del CPT svolgono la funzione di “metro di giudizio” per stabilire se le condizioni o le procedure osservate nei luoghi di detenzione siano conformi all'obiettivo di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute. Gli *standard*, pertanto, si muovono sulla linea di confine di ciò che si può considerare accettabile per il rispetto dell'art. 3 CEDU e di quello che, al contrario, deve considerarsi inadeguato.⁷

Le molteplici questioni esplorate dal Comitato – i diritti delle persone detenute, le procedure di arresto e di interrogatorio, i procedimenti disciplinari, le procedure di

5 Uno dei compiti del “sottogruppo” dei giuristi del Comitato è precisamente quello di curare che gli *standard* espressi nei Rapporti scritti siano *coerenti* e identificare le aree di possibile sviluppo delle norme. Proprio in considerazione dei cambiamenti ai quali sono soggette le norme del CPT è corretto parlare di un continuo *sviluppo* delle regole, e non di una semplice adozione al pari di un testo legislativo. Cfr. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 22.

6 V. Introduzione agli *Standard*, ove si riporta che “Il Comitato spera in tal modo di fornire in anticipo alle autorità nazionali chiare indicazioni circa la propria posizione riguardo alle modalità con le quali le persone private della libertà personale dovrebbero essere trattate e, più in generale, stimolare un confronto su tali questioni”.

7 V. J. MURDOCH, *The treatment of prisoners - European standards*, cit., p. 45.

reclamo, le condizioni materiali di detenzione, il regime carcerario, la tutela della salute e le norme di igiene – vengono prese in considerazione dallo stesso non solo al fine di stabilire se via sia in corso una violazione del divieto di cui all'art. 3 CEDU, ma anche per verificare se vi siano condizioni o circostanze che rischiano di degenerare in forme di maltrattamento.⁸

In considerazione del mandato *preventivo* del Comitato, questo ha adottato un approccio ad ampio spettro che permette una visione globale delle condizioni nelle quali sono ristrette le persone. Un metodo operativo che è confermato ulteriormente dall'ampia nozione che di “trattamento inumano o degradante” è stata accolta dall'organismo europeo: un maltrattamento di tipo “passivo” o ambientale il quale, pertanto, prescinde il più delle volte da condotte puntuali di un agente ma, invece, riguarda specificamente il contesto e le modalità con le quali si svolge la detenzione.

Per tale ragione, è anche sulle questioni di “contesto” – procedurali, organizzative, ambientali – che gli ispettori hanno saputo focalizzare la loro attenzione e impiegare a fondo le proprie professionalità. Tale metodo è stato fatto proprio dal Comitato nella convinzione che la prevenzione delle più gravi forme di maltrattamento si realizzi anche attraverso il generale innalzamento delle condizioni detentive e della qualità nella gestione degli istituti carcerari.

Le questioni attinenti alla detenzione disciplinate all'interno degli *standard* hanno seguito l'evoluzione del CPT in termini di tipologie di luoghi visitati. Ampliandosi, infatti, il novero dei luoghi di reclusione ricoperti dall'interesse degli ispettori, sono aumentati i temi e le problematiche di pertinenza degli stessi. Sicché si è avuta una progressiva “tecnicizzazione” della materia, oltre che una decisa diversificazione delle questioni trattate. Questo a ragione dell'evidente considerazione che la detenzione nelle stazioni di polizia, nelle carceri, nei luoghi di cura e nei centri per immigrati, richiede discipline in buona parte differenti e calibrate sulle singole specificità dello stato di privazione della libertà personale. Inoltre, la multidisciplinarietà del CPT ha permesso agli *standard* di regolare le tematiche della detenzione anche sotto profili non strettamente giuridici, su tutti approfondendo i risvolti medici e sanitari della reclusione.⁹

8 2° Rapporto Generale (1991), CPT, § 35.

9 In ordine cronologico il CPT ha adottato, all'interno dei Rapporti Generali annuali, *standard* in materia di: custodia della polizia e incarcerazione (promulgati nel 1991, rivisti nel 2000 e nel 2001); tutela della salute in carcere (1992); detenzione degli immigrati irregolari (1996, rivisti e integrati nel 2008); collocazione forzata in istituti psichiatrici (1997); minori detenuti (1998, aggiornati nel 2013); donne detenute (1999); rimpatri forzati via area (2002); lotta all'impunità dei responsabili di

Dal punto di vista dell'efficacia ricoperta dagli *standard* deve evidenziarsi che tali “norme” non sono dotate di forza vincolante. Gli Stati-membri restano liberi di adottare regole interne diverse, potendo in linea teorica trascurarne il contenuto. Tuttavia, come si è ampiamente visto, il rifiuto degli Stati di dare attuazione alle raccomandazioni del Comitato, le quali fondano il loro contenuto proprio negli *standard*, può integrare la violazione del dovere di cooperazione e, nei casi più gravi, portare alla pronuncia della dichiarazione pubblica.

Secondariamente, sebbene le linee-guida espresse dall'organismo di prevenzione abbiano un valore meramente orientativo, esse hanno goduto di autorevolezza e considerazione sempre maggiori nell'ambito delle politiche carcerarie, tanto sulla scena internazionale quanto a livello interno. Gli *standard* del Comitato rappresentano, difatti, il portato di un'attività pluridecennale di osservazione e di valutazione dei luoghi di reclusione d'Europa, realizzata mediante l'inedita prerogativa di accedere senza limiti agli istituti di reclusione.

Al di là della loro efficacia più o meno dirompente sull'assetto del sistema europeo di tutela dei detenuti, le linee guida del CPT hanno senza subbio contribuito – e contribuiscono tutt'oggi – al prosperare del dibattito internazionale sui temi dell'esecuzione penale e a mantenere alta l'attenzione sul rispetto *de facto* dei diritti fondamentali dell'uomo.

Infine, deve considerarsi una problematica con la quale il Comitato si è dovuto ripetutamente confrontare a proposito dell'*applicazione* degli *standard*. Considerate le forti differenze che caratterizzano gli Stati del Consiglio d'Europa sotto il profilo sociale, politico e, nondimeno, economico, gli ispettori si sono posti il problema se applicare le proprie “norme” in modo indifferenziato a tutti gli Stati o se adottare, invece, un approccio più elastico. L'esperienza sul campo degli ispettori mostra che l'organismo europeo ha adottato un metodo a *geometria variabile*, in cui le raccomandazioni e gli obiettivi perseguiti dal Comitato sono gli stessi, ma il cammino suggerito per la loro concretizzazione può variare. Ad avvalorare un siffatto approccio, a ben vedere, è lo stesso principio di *cooperazione* e la prospettiva di lungo termine dell'attività preventiva, i quali richiedono di tenere in conto le diverse situazioni di

trattamenti vietati (2003); mezzi di contenzione in istituti psichiatrici per adulti (2005); utilizzo di armi elettriche (2009); accesso all'avvocato ed isolamento (2010); Meccanismi nazionali di prevenzione dei trattamenti e delle pene vietate (2011); relazione di visita e verbalizzazione delle prove mediche di maltrattamenti (2012); fenomeni di intimidazioni e ritorsioni (2013); pene perpetue (2015); linee guida in tema di spazio detentivo minimo (2015).

partenza degli Stati aderenti alla Convenzione.¹⁰

Prima di analizzare nel dettaglio il contenuto degli *standard* del Comitato, si vuole porre l'attenzione sull'influenza determinante che tali “norme” hanno esercitato – grazie ad un alto livello di condivisione dei contenuti – sui due maggiori strumenti di protezione dei diritti delle persone detenute all'interno del Consiglio d'Europa: il testo delle Regole Penitenziarie europee e l'attività giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'uomo.¹¹

2. L'impatto degli Standard del CPT sul sistema di tutela dei diritti del Consiglio d'Europa

2.1 Gli standard e le Regole Penitenziarie Europee

La graduale, ma irreversibile, emersione di un nuovo “codice pratico” europeo in materia penitenziaria e la funzione “quasi-legislativa” che il Comitato ha assunto, porta ad interrogarsi sull'impatto che gli *standard* hanno avuto sull'intero impianto europeo di tutela dei diritti in ambito detentivo. In particolare, si vuole approfondire l'influenza che le linee-guida del CPT hanno esercitato e continuano ad esercitare sullo sviluppo delle Regole Penitenziarie Europee e, secondariamente, sul sistema giurisdizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo.¹²

Per quanto attiene al rapporto tra gli *standard* del CPT e la Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa si deve, innanzitutto, ricordare che al momento dell'entrata in funzione del Comitato le Regole erano già in vigore da alcuni anni e rappresentavano le fonte principale delle aspettative europee in tema di politica e gestione carceraria. Tali Regole fissano le norme fondamentali per ogni sistema carcerario basato sui principi di umanità, moralità, giustizia e rispetto della dignità umana, valori ritenuti essenziali per una società moderna. Ci si sarebbe potuti aspettare, pertanto, da parte del neonato CPT un utilizzo ben più assiduo di tale Raccomandazione, invece all'interno dei *reports* il

10 V. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., pp. 228-229.

11 Cfr. 19° *Rapporto Generale (2008-2009)*, CPT, § 6.

12 V. R. MORGAN, M. EVANS (a cura di), *Protecting Prisoners: the Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in context*, cit., p. 104.

riferimento alle disposizioni in esso contenute è risultato pressoché nullo.¹³

Il Comitato europeo ha, così, deciso di proposito di sviluppare un sistema completamente nuovo di *standard*, anzi che fare regolare affidamento sulle Regole europee e commentare punto per punto le disposizioni in esse contenute, specificandone ogni volta il significato dei termini.¹⁴

Se si ricercano le ragioni della scelta, chiaramente voluta e non casuale, del Comitato di trascurare le Regole Penitenziarie, le si possono ritrovare in alcune considerazioni sulle funzioni dell'organismo ispettivo e, conseguentemente, sulle esigenze di riferimenti normativi alternativi.

In primo luogo, devono considerarsi le diverse funzioni svolte dai due strumenti: le Regole, in qualità di Raccomandazione del Consiglio d'Europa, vogliono essere uno stimolo per azioni interne che ne rispettino e ne rendano in concreto operativi i principi; il mandato del Comitato, invece, ha caratteri di maggiore dinamicità dovendo, con i mezzi a sua disposizione, “rafforzare il trattamento delle persone private della libertà personale”.¹⁵

Inoltre, la finalità preventiva dei trattamenti vietati non sarebbe perseguibile con la mera ottemperanza alle *Rules*, necessitando invece di criteri più specifici che si pongano come obiettivo la tutela della *persona* detenuta. Si comprende, quindi, come il contenuto degli *standard* detentivi del CPT sia inevitabilmente più dettagliato rispetto a quello delle Regole, entrando nello specifico di questioni che queste ultime disciplinano solo per principi generali.¹⁶

Gli orientamenti e i principi codificati, per giunta, sono stati presi ampiamente in considerazione in occasione della redazione della nuova versione delle Regole Penitenziarie europee, avvenuta nel 2006. La revisione delle *Rules* è stata motivata con l'esigenza di assicurare che tale *corpus* normativo continuasse a soddisfare appieno i requisiti di rispetto di umanità e di dignità nel trattamento dei detenuti e dettare le linee guida per una gestione delle carceri umana ed efficace. Inoltre la riforma del testo ha

13 V. J. MURDOCH, *The Impact of the Council of Europe's "Torture Committee" and the Evolution of Standard-setting in Relation to Places of Detention*, in *E.H.R.L.R.*, 2006, pp. 158-179. L'Autore riporta che se in un primo tempo il Comitato, all'interno dei propri *Reports*, faceva talora riferimento alle disposizioni delle Regole Penitenziarie (ad esempio, in tema di esercizio all'aria aperta, accesso alla doccia settimanale, visita medica dopo l'ingresso, promozione dei contatti con i familiari, uso di strumenti di contenzione fisica etc.), successivamente esso ha espresso valutazioni molto di rado circa l'applicazione generale delle Regole. V. anche *supra* Capitolo I, § 3.1.

14 *Idem*, p. 177.

15 Art. 1, *ECPT*.

16 Il CPT ha ritenuto che le Regole Penitenziarie europee non fornivano indirizzi sufficientemente saldi per la sua attività. V. *Idem*, p. 176.

approfondito questioni che la versione precedente aveva trascurato – o trattato solo in superficie –, molte delle quali erano state già messe in luce dal CPT nel suo lavoro. Ne consegue che è risultato naturale in sede di discussione del nuovo testo prendere spunto, in tali ambiti, dai risultati offerti dagli *standard* del Comitato.¹⁷

Oltre ad essere stato attivamente coinvolto nelle consultazioni in fase di redazione del nuovo testo, quindi, il CPT ha visto riconosciuti all'interno della Raccomandazione numerosi principi e regole la cui paternità risale precisamente all'attività sul campo degli ispettori.

Si può, quindi, riconoscere che le Regole, per come da ultimo riformate, e gli *Standard* del CPT sono dotati di un “alto livello di concordanza”. Tanto che all'interno del Commentario allegato alle Regole europee, è una costante il riferimento ai Rapporti scritti del Comitato nei quali lo stesso principio è stato precisato o applicato concretamente dagli ispettori. La finalità, evidentemente, non è quella di cercare a tutti i costi una sintesi dei due testi “normativi”, quanto di integrare e completare, laddove possibile, il testo delle *Rules* con l'esperienza sul campo messa a punto dai membri del CPT.¹⁸

2.2 Gli standard e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

L'istituzione e l'attività del Comitato europeo per la prevenzione della tortura hanno prodotto effetti non trascurabili anche sul sistema di tutela giurisdizionale al cui capo vi è la Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Il punto di contatto tra i due organismi è, come evidente, l'art. 3 CEDU: il giudice europeo si pronuncia con sentenza e stabilisce in quali casi vi sia stata violazione del divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti; l'organismo preventivo, invece, compie sopralluoghi ed esprime raccomandazioni per rafforzare gli strumenti di contrasto a siffatte condotte illecite.

Le interferenze tra i due sistemi di tutela dei diritti, in teoria, si sarebbero dovute evitare mediante la delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza; compito di cui si è incaricata la Convenzione che ha istituito il CPT. Essa stabilisce che da una parte il

17 Dell'apporto fornito dagli *Standard* alle nuove Regole Penitenziarie è dato conto nel *15° Rapporto Generale (2004-2005)*, CPT, § 49 ss.

18 V. *15° Rapporto Generale (2004-2005)*, CPT, § 50. Il Comitato ha accolto favorevolmente la decisione Consiglio per la Cooperazione Penale (CCP) di coinvolgere i membri nel procedimento di revisione ed ha, infine, apprezzato la positiva ricezione di numerose valutazioni espresse dai suoi membri.

Comitato “non deve cercare di interferire nell’interpretazione e nell’applicazione dell’art. 3 CEDU”, in quanto non compete al CPT svolgere funzioni giurisdizionali; dall’altra, che lo stesso organismo di monitoraggio non è vincolato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di Art. 3, ma che nondimeno essa “può fornire le linee-guida per il Comitato”.¹⁹

Il “rischio” di interferenza tra i due sistemi di tutela, quindi, era stato ampiamente previsto in sede di redazione della Convenzione che ha istituito il CPT. Tuttavia, alla luce della convivenza più che ventennale della Corte e del Comitato, può dirsi che i due organismi non hanno viaggiato su binari paralleli e che le influenze reciproche sono state significative.

Sotto un primo profilo, si può osservare che l’attività di monitoraggio e il contenuto dei Rapporti scritti del Comitato hanno cominciato ad essere presi in considerazione dalla Corte Edu in sede di trattazione di numerosi ricorsi in tema di art. 3. L’utilizzo dei *reports* in sede giudiziale, infatti, è avvenuto lungo due direttrici: per dare prova del contesto detentivo o dei fatti rilevanti per il ricorso; oppure, al fine di richiamare gli *standard* di detenzione sviluppati dal CPT ed influenzare l’interpretazione delle nozioni da parte della Corte.

Nel primo caso, quindi, l’utilizzo del lavoro del Comitato ha assunto rilievo quale *strumento probatorio* dei fatti in causa, ad esempio per dimostrare i maltrattamenti o l’inadeguatezza delle condizioni materiali rilevati dagli ispettori in un determinato istituto.

Nella seconda ipotesi, invece, si assiste al tentativo di *argomentare* l’avvenuta violazione dell’art. 3 CEDU sulla base degli orientamenti espressi dagli ispettori, al fine di stimolare il giudice sovranazionale ad accogliere una nuova o diversa interpretazione della norma. Poiché, infatti, il Comitato ha sviluppato, all’interno dei suoi *reports*, un approccio più rigoroso dei termini convenzionali, numerosi ricorsi innanzi alla Corte hanno iniziato a riferirsi agli *standard* del CPT per sostenere la violazione dell’art. 3.²⁰

La prima apertura della Corte europea si è avuta proprio con riferimento alla validità

19 *Rapporto esplicativo*, § 27. Cfr. *1° Rapporto Generale (1989-1990)*, CPT, § 5, il CPT “non è vincolato alla giurisprudenza di organismi giudiziali o quasi-giudiziali che agiscono nel suo stesso campo, tuttalpiù esso può utilizzarla come punto di partenza o come riferimento al momento di valutare il trattamento delle persone private della libertà personale nei singoli Stati”.

20 V. J. MURDOCH, *The Impact of the Council of Europe's "Torture Committee" and the Evolution of Standard-setting in Relation to Places of Detention*, cit., p. 164. Cfr. *1° Rapporto Generale (1989-1990)*, CPT, § 51, dove il Comitato chiarisce che “per realizzare pienamente il proprio mandato preventivo, esso deve approntare un livello di tutela più alto di quello realizzabile mediante il sistema giurisdizionale della Corte EDU quando giudica su fatti di violazione dell’art. 3”.

probatoria che, in certi casi, può essere riconosciuta ai Rapporti scritti, in merito all'accertamento dei fatti oggetto del giudizio. Così, in alcune sentenze, la Corte ha riconosciuto che il *report* rifletteva adeguatamente la situazione lamentata dal detenuto all'interno del ricorso e poteva ritenersi attendibile per la valutazione delle circostanze di fatto.²¹

È, quindi, possibile che la Corte si riferisca ai Rapporti scritti del Comitato per acquisire maggiore consapevolezza circa le condizioni detentive presenti in uno Stato. D'altra parte, i singoli ricorrenti presso il giudice di Strasburgo possono allegare al ricorso anche il contenuto dei *reports* in modo da rafforzare la propria pretesa alla luce delle criticità evidenziate dagli ispettori.²²

Successivamente, invece, e con una frequenza crescente, la Corte di Strasburgo ha iniziato a far riferimento esplicito al contenuto degli *standard* del Comitato – e quindi alle osservazioni di carattere *sostanziale* – al fine di *rafforzare una tesi interpretativa* o di meglio supportare le proprie conclusioni nella decisione del ricorso.²³ Di modo che è diventato sempre più frequente ritrovare nelle sentenze della Corte il richiamo a precise linee-guida e a livelli minimi di garanzia elaborati dal Comitato.²⁴

Chiaramente il peso specifico dei Rapporti del Comitato, con riguardo alla loro

-
- 21 V. caso *Aydin v Turchia* (C. Edu, 25/9/1997), nel quale i *reports* del CPT sono stati usati dalla Commissione europea per valutare l'affidabilità delle prove presentate dal ricorrente. In questo caso il giudice europeo ha fatto riferimento alla dichiarazione pubblica emessa dal Comitato nei confronti della Turchia, che denunciava la pratica profondamente radicata di torture e trattamenti vietati all'interno delle stazioni di polizia turche. Nel caso *Aerts c. Belgio* (C. Edu, 30/7/1998), la Commissione ha preso in considerazione il Rapporto in esito alla visita condotta *in loco* dal Comitato per ritenere provata l'insufficienza delle cure riservate ad un detenuto affetto da gravi problemi psichici. Successivamente, nel caso *Dougoz c. Grecia* (C. Edu, 6/03/2001) la Corte ha accettato che le affermazioni del ricorrente (in tema di sistemazione e regime all'interno di un centro per immigrati) fossero corroborate dalle conclusioni del CPT che aveva riportato in seguito ad una recente visita in un istituto simile sul territorio greco. V. J. MURDOCH, *The treatment of prisoners - European standards*, cit., p. 47; D. LONG, *Guide on jurisprudence on Torture and Ill-treatment - Article 3 of the European Convention for the protection of Human Rights*, Association for the Prevention of Torture, Ginevra, 2002, p. 36.
- 22 La Corte europea, comunque, ha facoltà di recarsi sul luogo per svolgere gli accertamenti che ritiene necessari. Tuttavia, di fronte alla disponibilità di un recente Rapporto scritto che fornisca le informazioni utili alla decisione del ricorso, la Corte verosimilmente farà affidamento su questo, evitando il sopralluogo.
- 23 Si deve, per inciso, evidenziare che se è vero che al Comitato è fatto divieto di cercare di influenzare la giurisprudenza della Corte, non esiste d'altro canto alcun divieto per il giudice europeo di fare uso del lavoro del Comitato per orientare la propria interpretazione. Tra i primi casi in cui la Corte ha fatto esplicito riferimento agli *standard* del CPT V. *Kalashnikov c. Russia*, C. Edu, del 15/7/2002; nel caso in parola, la questione relativa all'adeguatezza della sistemazione in cella è stata risolta facendo riferimento agli *standard* relativi allo spazio minimo detentivo ritenuto auspicabile dal Comitato.
- 24 Il riferimento agli *standard* del Comitato all'interno delle sentenze della Corte è, di solito, contenuto all'interno della sezione riservata ai “Testi internazionali pertinenti”, al pari quindi delle Raccomandazioni del Comitato del Consiglio d'Europa e delle Convenzioni rilevanti per l'oggetto del ricorso. Tali “Testi internazionali” non costituiscono ai fini del giudizio della Corte parametri vincolanti, i quali discendono solamente dalle disposizioni CEDU, ma possono fornire un supporto interpretativo. Si veda, *ex multis*, *Torreggiani c. Italia*, C. Edu, del 8/1/2013.

influenza sull'attività della Corte, è cresciuto soprattutto dal momento in cui il giudice di Strasburgo si è determinato a prendere in considerazione le *condizioni di detenzione* come elemento di per sé in grado di condurre alla violazione dell'art. 3 CEDU. Infatti, in tali ricorsi l'oggetto del giudizio, pur rimanendo ancorato al caso concreto del ricorrente, deve altresì compiere una valutazione complessiva dell'ambiente e delle condizioni oggettivamente riscontrate nel luogo di detenzione. Ed è evidente che a questo proposito i rapporti del Comitato possono costituire una valida fonte di informazioni di cui la Corte può servirsi.²⁵

Il Comitato ha esercitato, e continua a farlo, una certa influenza sull'*interpretazione dei termini* e sulla *soglia minima* che viene richiesta dalla Corte per il riconoscimento della violazione dell'art. 3. L'esempio di maggior evidenza riguarda la nozione di “trattamenti inumani o degradanti” con riferimento alle condizioni di detenzione. È proprio del Comitato, infatti, l'aver esteso il concetto di trattamento inumano o degradante anche a situazioni ambientali o legate al regime di detenzione operante, e quindi a situazioni giudicate non ammissibili.²⁶

Il giudice europeo, da parte sua, ha cominciato solo successivamente a riconoscere che l'art. 3 possa ritenersi violato anche a fronte di situazioni siffatte, ove manca un'azione puntuale o attiva di un soggetto, ma rilevano invece una serie di comportamenti, situazioni, pratiche, nonché normative applicate, che rendono di fatto le condizioni detentive inumani o degradanti.²⁷

La Corte, quindi, ha la possibilità di attingere dall'esperienza sul campo del CPT per meglio affrontare questioni, talvolta molto specifiche e quindi più facilmente conoscibili dagli ispettori, che riguardano la detenzione. Questa pratica, evidentemente, non ha comportato un acritico assorbimento degli *standard* o una loro trasformazione in criteri giuridicamente vincolanti. Semmai, invece, ha permesso ai giudici europei di dare vita ad una giurisprudenza più comprensiva dei valori in gioco ed attenta alle diverse prospettive della reclusione.²⁸

A fronte di tali considerazioni, tuttavia, restano ben saldi i confini e i limiti di una

25 La frequenza crescente del numero di sopralluoghi negli Stati da parte degli ispettori europei non può che rafforzare tale dato; potenzialmente, infatti, la Corte ha sempre a disposizione, per la valutazione del contesto detentivo di un certo Stato, un approfondito Rapporto scritto che ne disegna un quadro aggiornato.

26 V. *supra*, Cap. II, § 5.2.

27 V. *supra*, Cap. I, § 2.3.

28 L'esperienza multidisciplinare del CPT ha arricchito il contenuto e l'orientamento delle sue norme e di tale apporto ha risentito positivamente anche il lavoro della Corte. Un esempio a tal riguardo riguarda le *condizioni di detenzione*, il cui impatto di lungo termine sui detenuti emerge diffusamente dall'attività del Comitato.

siffatta influenza da parte del CPT sulla giurisprudenza CEDU. In primo luogo, quando la Corte di Strasburgo ha elementi sufficienti per valutare il caso senza ricorrere alle conclusioni del Comitato, lo deve fare senza indugio, contando sui propri ampi strumenti di giudizio. Secondariamente, il ricorrente che si serve del supporto probatorio dei Rapporti del Comitato è tenuto, comunque, a dimostrare gli elementi che hanno inciso sulla sua situazione individuale, poiché il giudizio della Corte verte sempre sulla valutazione del caso singolo. Infine, il giudice europeo rimane, evidentemente, libero di dissentire dalle conclusioni del Comitato quando non sia da esso persuaso.²⁹

Alla luce di quanto detto, deve riconoscersi che l'attività ispettiva del Comitato e, soprattutto, la sua “giurisprudenza” hanno avuto un impatto considerevole sulla scena europea. Gli *standard* del CPT hanno funzionato da stimolo per riconsiderare sia il dettato delle Regole penitenziarie europee, sia la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il rischio di interferenze che poteva temersi tra questi tre “poli” normativi all'interno del sistema del Consiglio d'Europa sembra essersi risolto in una “tensione creativa”, grazie alla quale l'attività di tali organismi e i risultati da questi ottenuti si rafforzano vicendevolmente. A fronte del rischio di una proliferazione di *standard* potenzialmente discordanti le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno, infatti, potenziato le occasioni di interazione e di confronto, innalzando il livello di tutela offerto.³⁰

3. La custodia della polizia

Il mandato del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ha inizio nel primo momento in cui la persona è privata della libertà personale da parte di un'Autorità pubblica. L'ipotesi di custodia da parte delle forze dell'ordine, pertanto, è stata una delle prime questioni affrontate dal Comitato e in relazione alla quale l'organismo sovranazionale ha avvertito l'esigenza di fissare alcune garanzie fondamentali a tutela della persona detenuta. Per tali ragioni gli *standard* in tale ambito costituiscono, probabilmente, le norme meglio attestate e meno flessibili tra

29 Così J. MURDOCH, *The Impact of the Council of Europe's “Torture Committee” and the Evolution of Standard-setting in Relation to Places of Detention*, cit., p. 168.

30 *Idem*, p. 178.

quelle sviluppate dal CPT.³¹

Ricadono all'interno di tale disciplina quelle ipotesi di detenzione che si realizzano all'interno dei commissariati di polizia o delle caserme, in conseguenza di un arresto, di un fermo, di un provvedimento di custodia cautelare o di un provvedimento amministrativo emesso dall'autorità pubblica.³²

L'interesse primario, in tale fase della vicenda detentiva, è quello di garantire il soddisfacimento delle legittime esigenze dello Stato – di indagine, di sicurezza pubblica – nel rispetto dei diritti fondamentali della persona trattenuta. Un contemperamento di interessi in concreto possibile solo laddove non siano annullate alcune prerogative indispensabili alla tutela della persona trattenuta dalle forze di polizia.

Nell'esperienza del Comitato è emerso che durante il periodo immediatamente successivo all'inizio della detenzione il rischio di maltrattamenti e di condotte vietate è particolarmente elevato. Questo, nonostante si tratti di ipotesi di detenzione temporanea e, generalmente, di breve durata. Perciò, e in ragione della particolare vulnerabilità del soggetto nella fase di arresto da parte delle forze dell'ordine, il CPT ha sviluppato precise linee guida per gli Stati.³³

Il Comitato ha, di conseguenza, prestato particolare attenzione nel fissare alcune garanzie fondamentali a favore delle persone detenute, il cui rispetto può far di molto scemare il verificarsi di condotte vietate o, quantomeno, permetterne l'emersione nel caso si siano già realizzate.

3.1 Le tre garanzie fondamentali al momento dell'arresto

Il Comitato europeo è convinto che attraverso il riconoscimento – *de iure* e, soprattutto, *de facto* – di alcuni diritti ben individuati in favore della persona arrestata, fermata o altrimenti trattenuta, gli episodi di maltrattamento o, ancor peggio, di tortura

31 D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 257. Gli standard del CPT in tema di custodia della polizia sono stati pubblicati nel 2° *Rapporto Generale (1991)* e successivamente aggiornati in considerazione dei più recenti sviluppi, all'interno del 12° *Rapporto Generale (2001)*.

32 V. R. MORGAN, M. EVANS, *The CPT's standards on police and pre-trial custody*, cit., p. 9. Le linee guida in commento si ritengono applicabili anche alle forme di detenzione momentanea di tipo amministrativo. In molte giurisdizioni, infatti, la polizia ha la facoltà di detenere, per scopi amministrativi o procedurali, varie categorie non sottoposte, almeno inizialmente, a procedimenti penali: testimoni, persone la cui identità è incerta, alcolisti, persone trattenute per violazione delle leggi sull'ordine pubblico, e così via.

33 V. 6° *Rapporto Generale (1995)*, CPT, § 15.

possano essere efficacemente contrastati. Il CPT, sviluppando gli *standard* in tema di custodia della polizia, ha insistito ripetutamente sulla natura *vincolante* di tali norme di salvaguardia e sulla loro applicazione universale.³⁴

Il fulcro della tutela delle persone detenute, nella fase di avvio della privazione della libertà, è costituito dallo scrupoloso rispetto di *tre garanzie fondamentali* (c.d. “triade di diritti”):

i) il diritto di informare un parente stretto o una persona di fiducia della propria detenzione;

ii) il diritto di accesso immediato alla difesa;

iii) il diritto di accesso a un medico.³⁵

Un quarto elemento, che agisce da prerequisito per la fruizione di tali prerogative, impone alle Autorità che conducono l'arresto di fornire tempestivamente alla persona l'*informazione* sui suoi diritti. È evidente, infatti, che senza informazione l'accesso alle tre garanzie fondamentali sarebbe precluso. La comunicazione dei diritti dovrebbe avvenire mediante la consegna di un modulo stampato, di modo che il soggetto possa leggerne il contenuto e conservarlo.³⁶

Il primo diritto della “triade” consente alla persona che sia stata arrestata o fermata di mettere a conoscenza una persona di fiducia – generalmente un congiunto – della detenzione in atto e del luogo in cui questa si svolge. Per i detenuti stranieri, l'informazione può essere rivolta alle autorità consolari dello Stato di appartenenza.³⁷

L'immediato *accesso all'avvocato* costituisce, invece, la prima espressione del diritto ad una difesa equa nel corso della vicenda detentiva. Esso consiste nel mettere in condizione la persona ristretta di incontrare e conferire riservatamente con il difensore di fiducia o con un professionista nominato d'ufficio.³⁸

Come è stato sottolineato dal Comitato, la presenza del difensore rappresenta una tutela fondamentale contro i maltrattamenti da parte della polizia. Da una parte, ha un effetto di dissuasione nei confronti di coloro che sono inclini a maltrattare i detenuti;

34 R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 101. L'Autore nota, però, che “sebbene la spinta generale di queste norme di salvaguardia sia stata generalmente accettata, la dettagliata prescrizione del CPT ha incontrato enormi ed aperte resistenze degli Stati aderenti”.

35 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 36.

36 L'informazione riguardante i diritti dev'essere immediata e dev'essere fornita in una lingua comprensibile alla persona arrestata. Le regole suggeriscono di far firmare alla persona una dichiarazione che attesti l'avvenuta consegna del modulo stampato. V. 6° *Rapporto Generale (1995)*, § 16.

37 V. 12° *Rapporto Generale (2001)*, CPT, § 43.

38 V. 21° *Rapporto Generale (2010-2011)*, CPT, § 23. Le norme in tema di accesso all'avvocato sono state aggiornate, da ultimo, nel 2010 all'interno del 21° Rapporto annuale del CPT.

dall'altra, nell'evenienza in cui la persona abbia effettivamente subito una violenza o un maltrattamento, l'avvocato è in grado di agire in modo appropriato per la tutela della persona.³⁹

Il diritto di difesa, per essere effettivo, dev'essere assicurato sin dal primo momento in cui la persona è costretta a rimanere con le forze dell'ordine. L'accesso al difensore non può essere subordinato allo *status* giuridico e al titolo detentivo, prescindendo altresì dalla minore o maggiore gravità del fatto di cui la persona è sospettata. Anzi, si deve osservare che le persone indagate o imputate per reati particolarmente gravi spesso corrono un rischio maggiore di subire trattamenti vietati, cosicché il bisogno dell'assistenza di un difensore può, in questi casi, essere ancora più necessario.⁴⁰

Tanto la notifica alla persona di fiducia, quanto l'accesso al difensore, tentano di attenuare il tendenziale "dominio" sulla persona che l'autorità pubblica può, per ragioni legittime, imporre mediante l'arresto. Entrambi gli strumenti, infatti, sono idonei a mantenere un collegamento tra la persona detenuta e figure, quali la famiglia e l'avvocato, esterne al potere pubblico. Anche questi, pertanto, sono elementi che, oltre a tutelare l'incolumità della persona, favoriscono la trasparenza dell'amministrazione della giustizia già in fase di indagine.

La terza garanzia stabilita dal Comitato nella fase iniziale della reclusione consiste nella possibilità del detenuto di essere visitato, al più presto, da parte di un medico di sua scelta e in aggiunta ad ogni eventuale esame medico ordinato dalle forze di polizia. È questa, probabilmente, la più concreta garanzia di contrasto ai maltrattamenti e alle violenze che la persona può aver subito nel corso dell'arresto o, successivamente a questo, nel periodo di detenzione presso la stazione di polizia.⁴¹

L'esame medico svolge, di fatto, tre principali funzioni. In primo luogo permette (almeno nella maggior parte dei casi) di rilevare sul corpo del detenuto possibili segni di violenza o di maltrattamento; a tal fine, è importante che la visita si svolga il prima possibile, altrimenti si corre il rischio che i segni dei maltrattamenti più lievi (ma

39 V. 6° *Rapporto Generale* (1995), § 15.

40 V. 21° *Rapporto Generale* (2010-2011), CPT, §§ 19-21. Il Comitato raccomanda che l'assistenza dell'avvocato sia garantita a ogni persona che *a qualsiasi titolo* sia trattenuta dalle forze dell'ordine e quindi a prescindere dalla qualifica di "indagato" o dalla formulazione di un'imputazione formale; lo stesso diritto, infatti, dovrebbe essere garantito anche a coloro che sono sentiti come persone informate sui fatti. V. 12° *Rapporto Generale* (2001), CPT, § 41.

41 L'importanza della figura del personale sanitario nella lotta ai trattamenti vietati è un *leit motiv* del Comitato, dovuto anche alla particolare sensibilità dell'organismo alle tematiche medico-sanitarie della detenzione. V. *infra* §§ 4.1, 8.1.

comunque vietati) svaniscano e non siano più visibili. Secondariamente, l'accesso immediato ad un medico – sempre che la prassi si consolidi all'interno del sistema detentivo – può svolgere un ruolo deterrente dei trattamenti vietati nei confronti del personale delle forze dell'ordine e, in generale, dei funzionari pubblici che entrano in contatto con il soggetto all'inizio della reclusione. Infine, l'esame medico del detenuto costituisce una garanzia anche per lo stesso personale che ha operato nel corso dell'arresto e della detenzione contro possibili false accuse di condotte vietate.⁴²

La visita medica deve svolgersi in modo riservato, quindi fuori del controllo delle forze dell'ordine e i risultati devono essere registrati e resi disponibili al detenuto e al suo avvocato. Ciò non implica, comunque, che il detenuto possa rifiutare la visita medica da parte di un medico non di sua scelta.⁴³

Una questione di rilievo per l'accesso ai tre diritti fondamentali riguarda la possibilità che il loro esercizio, seppur garantito *ex lege*, sia in concreto differito per esigenze dell'Autorità inquirente. Poiché il Comitato valuta il rapido accesso alle anzidette facoltà elemento essenziale per il contrasto ai maltrattamenti, il loro *differimento* dev'essere disposto solo in casi eccezionali. Tali eccezioni, inoltre, devono essere definite in modo chiaro dalla legge ed essere severamente limitate nel tempo.⁴⁴

In particolare, il Comitato ha chiarito che la posticipazione dell'incontro con il difensore di fiducia, in ragione di opportunità di indagine, non deve impedire l'accesso ad un altro avvocato che abbia i necessari requisiti di indipendenza e che non metta in pericolo il corretto svolgimento delle indagini. Tale evenienza assume rilievo nelle ipotesi in cui vi sia il fondato sospetto che il difensore di fiducia possa interferire, con modalità illecite, nell'iniziale attività di indagine.⁴⁵

Proprio in tema di differimento del diritto di accesso all'avvocato, l'Italia è stata (in più occasioni) invitata dal Comitato a rivedere la propria disciplina interna.⁴⁶ L'oggetto della critica è l'art. 104, comma 3, del C.p.p., intitolato “Colloqui del difensore con l'imputato in custodia cautelare”.⁴⁷ La disposizione in oggetto garantisce il diritto della

42 V. R. MORGAN, M. EVANS, *The CPT's standards on police and pre-trial custody*, cit., p. 9.

43 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 38.

44 *Idem*, § 37.

45 V. 21° *Rapporto Generale (2010-2011)*, CPT, § 22.

46 V. *Report*, Italia, visita periodica, 2012. Il rilievo in oggetto è stato formulato già in occasione della prima visita del CPT in Italia, nel 1992 (V. *Report*, Italia, 1992, § 46).

47 Art. 104, co. 3, C.p.p.: “Nel corso delle indagini preliminari, quando sussistono specifiche ed eccezionali ragioni di cautela, il giudice su richiesta del pubblico ministero può, con decreto motivato, dilazionare, per un tempo non superiore a cinque giorni, l'esercizio del diritto di conferire con il difensore”. La previsione normativa prevedeva, originariamente, un termine di differimento di 7 giorni; la riduzione del termine massimo di differimento si è avuta con la Legge 8 agosto 1995, n. 332. Cfr. M. SIMONATO, *Il differimento del colloquio tra indagato in vinculis e difensore, tra*

persona arrestata o fermata di conferire con l'avvocato subito dopo l'arresto. Tuttavia, si prevede la possibilità per il giudice, o *ad interim* per il Pubblico Ministero, di differire tale diritto fino a 5 giorni “*quando sussistono specifiche ed eccezionali ragioni di cautela*”. Sebbene il Governo italiano abbia sostenuto l'assoluta eccezionalità del ricorso al differimento e la possibilità, comunque garantita, di accesso alla difesa al momento dell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo, il Comitato ha ritenuto che il diritto di conferire con l'avvocato dev'essere garantito sin dal primo momento della privazione della libertà, in quanto costituisce una salvaguardia fondamentale per la prevenzione dei trattamenti vietati.⁴⁸ I legittimi – ma, comunque, eccezionali – interessi di indagine possono consentire il differimento dell'incontro dell'arrestato o del fermato con un avvocato di *sua scelta*, ma non legittimano la soppressione *in toto* del diritto alla difesa. Per questi motivi, il Comitato ha raccomandato alle autorità italiane di modificare la disciplina in parola facendo sì che nei casi di differimento, al detenuto sia consentito l'immediato accesso ad un avvocato nominato *ex officio*, che abbia i necessari requisiti di indipendenza e che non pregiudichi il buon andamento delle indagini.⁴⁹

Infine, il Comitato ha messo in luce come l'esistenza di un'*autorità indipendente* interna – garante, difensore – che possa svolgere visite ed ispezioni presso le stazioni di polizia, rappresenta un ulteriore strumento di cui gli Stati si dovrebbero servire per prevenire i maltrattamenti delle persone detenute in custodia di polizia e per assicurarne condizioni di detenzione soddisfacenti. L'autorità garante, pertanto, dovrebbe avere poteri simili a quelli di cui gode il Comitato ed estesi tanto alle istituzioni carcerarie – o comunque di reclusione – quanto alle stazioni di polizia e alle caserme.⁵⁰

3.3 Le altre tutele procedurali

Le misure di prevenzione dei maltrattamenti vietati nel corso della detenzione presso le forze dell'ordine non si esauriscono nel garantire l'accesso ai tre diritti appena visti, ma richiedono il rispetto anche di ulteriori regole procedurali. Il proposito del Comitato

orientamenti consolidati e interpretazione convenzionalmente orientata, Giur. merito, fasc. 4, 2011, p. 1078.

48 Cfr. *Risposta del Governo italiano* alla visita del CPT del 2012; §§ 28-31.

49 *V. Report*, Italia, 2012, § 15.

50 *V. 12° Rapporto Generale (2001)*, CPT, § 50. La regola afferma che le ispezioni di tale organismo dovrebbero essere sia regolari sia inaspettate e permettere lo svolgimento di colloqui riservati con le persone detenute. L'analogia con i poteri del Comitato è evidente. *V. supra* Cap. II, § 3. Per un approfondimento sui Meccanismi nazionali di prevenzione dei trattamenti vietati *v. infra* § 9.

è quello di suggerire agli Stati un *modus operandi* dell'attività di indagine che possa dirsi conforme alla tutela dei diritti della persona detenuta.

Una prima misura è costituita dalla tenuta accurata dei *registri di custodia*. Fin dai suoi primi rapporti scritti, infatti, il Comitato ha sostenuto la realizzazione di un registro di custodia *unico e globale*, come elemento di controllo indispensabile in un sistema completo di prevenzione dei maltrattamenti. Per ogni persona fermata, arrestata o anche solo sentita dalle forze di polizia all'interno delle proprie strutture, dovrebbe esserci un registro che riporti fedelmente tutte le attività espletate, le azioni intraprese nei confronti del detenuto e, specificamente, tutti gli aspetti della custodia. La registrazione meticolosa di tali informazioni, alle quali l'avvocato del detenuto deve poter accedere, rappresenta una garanzia di trasparenza e di verificabilità dell'operato delle forze dell'ordine.⁵¹

Gli *standard* si sono, poi, occupati di corredare di talune garanzie procedurali l'*interrogatorio* della persona in stato di arresto. Sin troppe, infatti, sono state le occasioni nelle quali gli ispettori hanno raccolto i chiari segnali di procedure illegali nel corso di tale atto d'indagine.⁵² Il CPT ha considerato quale buona prassi interna quella di adottare un apposito *codice di condotta* per l'interrogatorio dei sospettati, il quale stabilisca con precisione le modalità e le finalità che devono guidare l'autorità nel ricercare le informazioni per l'accertamento dei fatti di reato. È importante che tali linee guida nazionali disciplinino puntualmente dell'interrogatorio: la durata massima ammissibile, l'informazione al detenuto circa l'identità delle persone che vi presenziano, i luoghi in cui deve svolgersi, i periodi di riposo e le pause nel corso del suo espletamento.⁵³

Il rispetto delle regole di interrogatorio e la prevenzione delle condotte di maltrattamento durante il suo svolgimento possono essere di molto rafforzate mediante la presenza del *difensore* della persona interrogata, la quale è pertanto raccomandata dagli *standard* in materia.⁵⁴

Il Comitato ha, quindi, richiamato l'attenzione degli Stati sugli scopi legittimi che possono essere perseguiti attraverso l'interrogatorio della persona in stato di arresto.

51 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 40.

52 V. 12° *Rapporto Generale (2001)*, CPT, § 37 ss. Tra le pratiche più diffuse e, al tempo stesso, preoccupanti osservate dal Comitato vi sono: la predisposizione di stanze degli interrogatori di natura intimidatoria, la pratica di bendare gli occhi degli interrogati, il ritrovamento di oggetti sospetti all'interno delle stanze di interrogatorio.

53 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 39.

54 *Ivi*, § 39.

Essi coincidono con l'acquisizione di informazioni accurate e attendibili, utili all'accertamento dei fatti oggetto dell'indagine. Il tentativo di ottenere una confessione da parte di chi si presume colpevole o di indurne la collaborazione mediante il ricorso a pressioni fisiche o psicologiche, non può in alcun modo ritenersi una valida finalità dell'interrogatorio.⁵⁵

Gli *standard* del CPT affrontano altresì il tema delle *condizioni materiali* di detenzione all'interno delle celle di polizia. Premesso che la detenzione nelle stazioni di polizia dovrebbe essere il più breve possibile e che non ci si può aspettare un livello pari a quello delle strutture carcerarie, le condizioni degli spazi detentivi nelle stazioni di polizia devono nondimeno rispettare alcuni requisiti minimi. La cella di polizia dev'essere di grandezza ragionevole rispetto al numero degli occupanti, avere illuminazione – preferibilmente naturale – e aerazione adeguate.⁵⁶ Per quanto riguarda l'ampiezza della cella, il Comitato, pur ritenendo difficile stabilire un parametro fisso, ha suggerito già nel 2° Rapporto Generale alcune misure auspicabili: 7 mq di superficie, almeno 2 metri tra i muri e 2,5 metri di altezza.⁵⁷

In via generale, la polizia ha il dovere di garantire la sicurezza e l'integrità fisica dell'arrestato, e quest'ultimo dev'essere messo in condizione di entrare in contatto con il personale in caso di necessità (mediante l'uso di un campanello o di altro mezzo di chiamata).⁵⁸

Infine, il Comitato europeo ha voluto esprimersi in merito al ruolo concreto che *l'autorità giudiziaria* e *i pubblici ministeri* possono svolgere al fine di prevenire o, più spesso, di perseguire gli episodi di tortura e di trattamenti vietati che si verificano durante la detenzione di polizia. La regola di carattere generale è quella secondo la

55 V. 12° Rapporto Generale (2001), CPT, § 34. A rafforzare tale principio, il CPT si è espresso sulle linee di politica criminale che devono ispirare la fase delle indagini: “È di per sé evidente che un sistema di giustizia criminale che preveda un premio per la prova della confessione, costituisca un incentivo per gli ufficiali coinvolti nell'indagine sul reato – e spesso sotto pressione per ottenere risultati – ad usare la coercizione fisica o psicologica. Nel contesto della prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamento, è di fondamentale importanza sviluppare metodi di indagine sul reato in grado di ridurre l'affidamento, per assicurare la condanna, alle confessioni e ad altre prove e informazioni ottenute attraverso l'interrogatorio” (§ 35).

56 V. 2° Rapporto Generale (1991), CPT, §§ 42-43; 12° Rapporto Generale (2001), CPT, § 47-48. Inoltre, al detenuto dev'essere permesso di soddisfare i propri bisogni naturali quando ne abbia necessità e dev'essere fornito il cibo in orari appropriati. Il CPT richiede anche che le persone tenute in custodia dalla polizia per 24 ore o più debbano, per quanto possibile, avere la possibilità di fare esercizio all'aria aperta ogni giorno.

57 *Ivi*, § 43. Tali *standard* sono risultati, nella pratica, di difficile applicazione; cosicché il CPT ha considerato accettabili anche celle di misure inferiori. Cfr. V. R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., pp. 120-121. Per la custodia penale di lungo periodo v. *infra* § 4.4.

58 V. 12° Rapporto Generale (2001), CPT, § 48.

quale tutte le persone detenute dalla polizia per le quali venga proposto il trasferimento in carcere devono essere portate fisicamente davanti a un giudice. La conduzione dell'arrestato o del fermato innanzi al giudice, oltre ad essere funzionale all'esercizio del potere giurisdizionale in materia di provvedimenti *de libertate*, è occasione per l'autorità giudiziaria di prendere diretta visione della persona e, eventualmente, raccogliere la denuncia dei maltrattamenti subiti. Nel caso in cui il giudice raccolga una tale denuncia, o nel caso in cui ritenga autonomamente che ci siano le basi per ritenere la persona vittima di maltrattamenti, questi è tenuto ad adottare tempestivamente i provvedimenti appropriati e, in particolare: registrare la dichiarazione della persona, ordinare nell'immediatezza una visita medica legale ed adottare i necessari provvedimenti per la conduzione di un'indagine tempestiva.⁵⁹

4. La detenzione in carcere

La detenzione presso gli istituti carcerari rappresenta l'ipotesi di privazione della libertà personale di più ampia diffusione in Europa. Pertanto, su di essa il Comitato ha concentrato gran parte della sua attività di monitoraggio e prevenzione.

La tortura e, soprattutto, i trattamenti e le pene inumani o degradanti all'interno delle mura carcerarie possono assumere svariate forme e dipendere da una molteplicità di fattori concorrenti. Gli ispettori del Comitato, nel corso dei sopralluoghi presso gli istituti di pena europei, hanno potuto acquisire una notevole consapevolezza della natura delle problematiche e delle criticità più diffuse, sviluppando al riguardo un *corpus* di *standard* che copre i principali aspetti della detenzione carceraria.

L'approccio preventivo del CPT si è focalizzato sui profili dell'esecuzione della pena che più marcatamente rischiano di favorire il verificarsi di maltrattamenti o l'insorgere di condizioni detentive contrarie al senso di umanità e alla dignità dei detenuti. In particolare, dalla considerazione secondo la quale i trattamenti vietati possono discendere anche da fattori non intenzionali, il Comitato ha sviluppato l'interesse per le questioni organizzative e di funzionamento dei singoli istituti.⁶⁰

⁵⁹ *Ivi*, § 45.

⁶⁰ V. (2° RG) Già all'interno del 2° Rapporto Generale, il Comitato fa presente che vi sono forme di maltrattamento che possono non essere intenzionali “ma piuttosto la conseguenza di mancanze organizzative o di risorse inadeguate”; così si spiega l'attenzione degli ispettori per una valutazione d'insieme degli istituti penitenziari, che riguardi il loro funzionamento e la loro organizzazione

La valutazione che il Comitato compie delle carceri visitate, pertanto, mira all'analisi di tutti gli indici utili a stabilire la *qualità complessiva* della detenzione.

Prima di analizzare le principali questioni trattate negli *standard*, si vuole evidenziare che al loro interno vi sono garanzie e procedure definite dal CPT quali “essenziali” o “fondamentali” ed altre, invece, che rappresentano un livello “auspicabile” o, in vario modo, raccomandato. A tal riguardo, può osservarsi che tanto più il Comitato si allontana dal regolare garanzie e tutele strettamente collegate al contrasto dei fenomeni di tortura e trattamenti vietati, quanto più le sue direttive divengono meno stringenti, i criteri non vincolanti e, comunque, suscettibili della valutazione delle circostanze. Invece, tanto più gli ispettori valutano una situazione, una condotta, un disciplina legislativa, direttamente collegati o fortemente a rischio di dare luogo a trattamenti vietati, quanto più i parametri del CPT si fanno mirati e, a suo avviso, inderogabili.

4.1 La tutela della salute

Il CPT ha sempre dedicato una parte cospicua dei suoi Rapporti scritti alla questione dell'assistenza medica e del livello delle cure negli istituti di pena, di modo che già nel 3° Rapporto Generale esso ha presentato i principi generali in materia.⁶¹

L'assistenza medica ai detenuti, infatti, è oggetto dell'attenzione dell'organismo sovranazionale in quanto può influire in modo considerevole sulla qualità del trattamento carcerario. Inoltre, la carenza e l'inadeguatezza dei servizi minimi di cura al detenuto possono arrivare ad integrare propriamente una pena o un trattamento inumano o degradante. Il proposito del Comitato, pertanto, è quello di fornire agli Stati le linee guida utili ad innalzare il livello generale delle pratiche interne.⁶²

interna.

61 V. 3° *Rapporto Generale (1992)*, CPT, Sezione III: “Servizi di assistenza sanitaria in carcere”. L'esame delle questioni mediche connesse al mandato del CPT è demandato al sotto-gruppo medico del Comitato. V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 22. I principi sviluppati dal CPT in tema di sanità carceraria sono stati rilanciati, in buona parte, all'interno delle nuove Regole Penitenziarie europee (2006). Cfr. D. RONCO, *La tutela della salute nelle prigioni europee*, in *Antigone*, n. 2/2014, pp. 224-235.

62 V. *Ivi*, § 30. Così, il Comitato ha affermato che “I servizi di assistenza sanitaria per le persone private della propria libertà costituiscono materia di diretta pertinenza al mandato del CPT. Un livello inadeguato di assistenza sanitaria può portare rapidamente a situazioni che ricadono nella sfera del termine “trattamenti inumani e degradanti”. Inoltre, il servizio di assistenza sanitaria in un dato istituto può potenzialmente giocare un ruolo importante nel combattere i maltrattamenti, sia negli istituti che altrove (in particolare nelle stazioni di polizia). Per di più, è in grado di dare un impatto positivo sulla qualità complessiva della vita negli istituti nei quali opera”. Sugli effetti patogeni che il carcere può produrre sui detenuti è ancora attuale lo studio di D. GONIN, *Il corpo incarcerato*,

Non si può trascurare che l'esecuzione della pena intramuraria pone lo Stato innanzi all'obbligo – fino a qualche tempo fa, forse, poco percepito – di garantire alle persone detenute un servizio di assistenza medica sufficiente e, almeno tendenzialmente, equiparabile a quello della società libera. Nonostante le normali difficoltà incontrate dagli ordinamenti nazionali, il Comitato ha affermato chiaramente che “l'atto di privare una persona della propria libertà impone sempre un *dovere di cura* che richiede efficaci metodi di prevenzione, *screening* e trattamento”. Da ciò discende, pertanto, che sullo Stato grava l'obbligo di far sì che tale *dovere di cura* sia effettivo in tutti i luoghi di privazione della libertà personale.⁶³

La realtà dei fatti, purtroppo, mostra che le carenze del servizio sanitario in carcere sono, in gran parte dei Paesi d'Europa, ampiamente diffuse e che le difficoltà di cura sono, rispetto alla società libera, di molto amplificate.⁶⁴

Le difficoltà di garantire un'adeguata assistenza medica ai soggetti detenuti discendono tanto dalle problematiche dovute alle risorse – economiche e professionali – e alla logistica necessarie a svolgere il servizio di cura per le persone *in vinculis*, quanto da un fattore culturale e politico, riscontrabile nella scarsa attenzione alle esigenze pur elementari di una fascia di popolazione, in questo ambito, particolarmente “derelitta”.

In materia di assistenza sanitaria ai detenuti il principio che si è affermato e consolidato in ambito europeo è quello dell'*equivalenza* o normalizzazione del livello minimo di cure riservate ai detenuti rispetto a quello garantito alla società “libera”.⁶⁵ Un modello che discende *in primis* dal principio di uguaglianza in tema di accesso alle cure e, secondariamente, dalla considerazione che la pena detentiva non può e non deve

Edizioni Gruppo Abele, Torino 1994.

63 V. 11° *Rapporto Generale (2000)*, CPT, § 31. Per un approfondimento in tema di salute in carcere in Italia V. M. L. FADDA, *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, Riv. it. *Medicina legale e dir. Sanitario*, fasc. 2, 2012, p. 613. Cfr. Regola n. 39, Regole Penitenziarie Europee.

64 La tutela della salute in carcere è stata trattata tra gli argomenti di maggiore attualità nel corso della Conferenza tenutasi nel Marzo 2015, in occasione dei 25 anni del Comitato (V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, disponibile sul sito web del CPT). Sul tema della salute in carcere il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha prodotto la Raccomandazione n. 7 del 1998, riguardante gli aspetti etici ed organizzativi dell'assistenza sanitaria in carcere. Per un'approfondita disamina della normativa del Consiglio d'Europa in materia di sanità carceraria V. A. LEHMETS, J. PONT, *Prison helth care and medical ethics*, Council of Europe Publishing, Consiglio d'Europa, 2014.

65 V. 3° *Rapporto Generale (1992)*, CPT, § 31. Il CPT ha messo in evidenza, inoltre, che vi è una porzione crescente della comunità scientifica che si chiede se, in considerazione dello sproporzionato numero di detenuti affetti da problemi di salute, l'equivalenza delle cure non debba intendersi piuttosto come equivalenza degli *obiettivi* e dei *risultati* conseguiti (quella che potrebbe definirsi un'obbligazione “di risultato” e non solo “di mezzi”). Una visione siffatta implicherebbe, in diversi casi, l'impiego di *standard* di assistenza *più elevati* rispetto a quelli comunemente applicati alla società libera (V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, p. 10. Documento disponibile sul sito web del CPT: www.cpt.coe.int).

consistere in una privazione dei diritti fondamentali della persona, ma limitarsi ad un'attenuazione o soppressione – prevista dalla legge – di quelle sole facoltà di per sé incompatibili con lo stato detentivo.

Nonostante questi ragionevoli propositi, la realtà è che i servizi di assistenza sanitaria in carcere sono generalmente insufficienti e per nulla “equivalenti” alle prestazioni comunemente fruibili dalla cittadinanza libera. Il Comitato ha, di conseguenza, insistito ripetutamente sul rispetto di alcuni principi-base, ritenuti in grado di prevenire forme di trattamenti vietati e, in generale, innalzare il livello delle prestazioni sanitarie a favore dei detenuti.

La tutela della salute del detenuto deve realizzarsi sin dall'inizio della reclusione. Al momento dell'ingresso in carcere è buona prassi che venga svolta un'accurata visita medica da parte del personale sanitario operante nell'istituto. La visita ha lo scopo di effettuare un accurato *screening* della persona, finalizzato a fotografare lo stato generale di salute del soggetto e a individuare eventuali patologie. L'*accesso al medico* dev'essere garantito in ogni momento nel corso della detenzione e indipendentemente dal regime di detenzione. La richiesta del detenuto dovrebbe essere riservata, cioè non conoscibile nel contenuto dal personale non sanitario.⁶⁶

In considerazione dell'alta incidenza di patologie psichiatriche, il Comitato raccomanda al personale medico operante nelle carceri di prestare particolare attenzione a tali forme di disagio. Per questo in ogni carcere dovrebbe essere sempre presente almeno un medico psichiatra. Non v'è dubbio, poi, che un detenuto affetto da tali disturbi debba essere curato e tenuto in una sede ospedaliera *ad hoc* (talvolta essa può essere all'interno dell'istituto). Nondimeno, una volta riconosciuta la patologia, il trasferimento presso il reparto psichiatrico dev'essere tempestivo, altrimenti mettendo a serio rischio l'incolumità del detenuto.⁶⁷

Nel processo di *normalizzazione* delle cure mediche carcerarie, il Comitato ha insistito sull'impegno degli Stati ad adottare misure volte a riavvicinare in concreto il rapporto detenuto-medico a quello tipico medico-paziente. Alla base di un tale rapporto di assistenza, che si regge non secondariamente sulla fiducia, devono essere garantiti i due principi base del trattamento medico: da una parte il *consenso informato* del

66 *Ivi*, § 34. Inoltre, la regola precisa che “Un servizio di assistenza sanitaria in un carcere dovrebbe almeno essere in grado di fornire regolari consulti esterni e interventi d’urgenza (naturalmente, in più può esserci spesso un’unità di tipo ospedaliero con letti). I servizi di un dentista qualificato dovrebbero essere disponibili per ogni detenuto. Inoltre, i medici del carcere dovrebbero essere in grado di richiedere i servizi di specialisti” (§ 34).

67 *Ivi*, § 41. Sul tema, diffusamente V. A. LEHMETS, J. PONT, *op. cit.*, pp. 29-50.

paziente-detenuto, dall'altra la *riservatezza* nello svolgimento della visita e dei suoi risultati.

Si tratta, a ben vedere, di due diritti fondamentali della persona in tema di assistenza medica, che non possono essere sopravanzati dal solo fatto della detenzione. Il primo implica che ogni detenuto possa rifiutare le cure e avere la possibilità di consultare la propria cartella clinica per avere piena conoscenza del quadro clinico che lo riguarda.⁶⁸

La *riservatezza*, invece, impone che il segreto professionale sia mantenuto anche con riguardo ai pazienti-detenuti. In particolare, considerate le maggiori difficoltà di garantire la *privacy* del detenuto, tanto nei confronti della restante popolazione carceraria, quanto con riguardo al personale penitenziario, è necessaria l'adozione di particolari accorgimenti che ne permettano la salvaguardia.

Di un accorgimento si è già detto, e consiste nel garantire che il contenuto delle richieste per lo svolgimento della visita medica sia mantenuto riservato (es: in busta chiusa) e non liberamente accessibile dal personale di amministrativo o di polizia. Ai fini del contrasto ai fenomeni di maltrattamento, inoltre, tale accorgimento permette di evitare quelle pratiche, talvolta osservate dal CPT, di “selezione” delle richieste del detenuto. Sembra evidente, altrimenti, che un soggetto destinatario di maltrattamenti potrebbe difficilmente avere accesso al medico.⁶⁹

Altrettanto importante, poi, è assicurare che la visita medica sia condotta fuori del controllo di personale diverso da quello medico, a meno che quest'ultimo non disponga altrimenti (per motivi di sicurezza). La promiscuità che, in tale ambito, è stata osservata dal Comitato in numerose carceri è stata decisamente criticata: la presenza di personale di sicurezza o amministrativo nel corso delle visite mediche del detenuto, quando non è assolutamente necessaria per motivi di sicurezza, lede gravemente la riservatezza e la dignità della persona.⁷⁰

L'assistenza sanitaria in carcere dovrebbe agire non solo in funzione di cura, ma altresì di *prevenzione*. A tal proposito, tra i fattori che competono al servizio di assistenza sanitaria, gli *standard* del Comitato evidenziano: la cura dell'igiene dei

68 V. *Ivi*, § 46. La regola del consenso informato stabilisce che “Ogni paziente capace di discernimento è libero di rifiutare la cura o ogni altro intervento medico. Ogni deroga a questo principio fondamentale deve essere fondata legalmente e legata solo a chiare e strettamente definite circostanze eccezionali che siano applicabili alla totalità della popolazione” (§ 47).

69 V. *Ivi*, §§ 50-51. Cfr. *Report*, Bulgaria, 2012, § 45, in occasione di tale sopralluogo è stato rilevato che i detenuti, per accedere al personale medico, dovevano fare richiesta al personale penitenziario di turno; e veniva altresì denunciato che non tutte le richieste fossero realmente trasmesse al reparto sanitario.

70 V. A. LEHMETS, J. PONT, *op. cit.*, pp. 12-13.

luoghi, la supervisione della qualità dell'approvvigionamento, l'adozione di misure per il contrasto alle malattie infettive e la prevenzione degli episodi di violenza tra detenuti e dei suicidi.⁷¹

Con riguardo alla tematica dei suicidi in carcere, i quali come risaputo hanno un'incidenza esponenziale rispetto alla società libera, le fasi più critiche individuate dal CPT sono: il momento dell'ingresso in istituto, la conclusione del processo con la condanna e quindi la trasformazione del soggetto da imputato a definitivo e il periodo precedente alla scarcerazione. Per questo è compito dell'amministrazione, in sede di *screening* del soggetto al momento dell'ingresso, far valutare attentamente dal personale medico il rischio suicidario ed adottare le necessarie misure di sostegno.⁷²

Infine, il Comitato si è espresso su due aspetti che devono caratterizzare la *professione* sanitaria all'interno del carcere: l'*indipendenza* e la *competenza* del personale.

Il personale medico che opera nelle carceri dovrebbe essere totalmente *indipendente* dal personale amministrativo nel compiere le necessarie scelte cliniche, le quali devono essere dettate sempre ed esclusivamente da criteri medici. Le valutazioni del medico, quindi, non devono subire interferenze da parte delle considerazioni di organizzazione e di sicurezza carceraria. Poiché il medico carcerario deve operare come medico personale del paziente detenuto, il Comitato ritiene che al medico non dovrebbe essere richiesto di certificare se il detenuto è idoneo o meno a sopportare la pena.⁷³

Può, a tal riguardo, rilevarsi un aspetto potenzialmente problematico della regola raccomandata dal CPT. Secondo tale direttiva, infatti, il giudice che debba decidere sul rinvio dell'esecuzione della pena, disposto per gravi ragioni di salute del detenuto, dovrebbe richiedere la valutazione di un perito (medico) esterno al personale impiegato nel carcere. Tuttavia, la procedura di nomina e la certificazione dello stato di salute del perito richiedono un tempo, verosimilmente, maggiore di quanto accadrebbe se la stessa valutazione fosse affidata ad un medico interno al carcere; medico interno che, peraltro,

71 *Ivi*, § 52 ss.

72 *Ivi*, § 58. Per i dati statistici a livello europeo sulle morti in carcere per suicidio si veda M. AEBI, M. TIAGO, C. BURKHARDT, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations. Survey 2014*, cit. Per quanto riguarda i dati riferibili all'Italia Cfr. *Morire di carcere: dossier 2000-2011*, in www.ristretti.it.

73 *Ivi*, §§ 72-73. Al fine di garantire una totale indipendenza professionale del personale medico da quello amministrativo che gestisce le carceri, il CPT ha raccomandato e incentivato il passaggio (laddove non ancora avvenuto) di gestione del servizio dall'amministrazione carceraria al Ministero della Salute e, quindi, al servizio sanitario nazionale. In diversi Stati d'Europa il servizio sanitario è ormai totalmente indipendente dalle autorità carcerarie (Francia, Norvegia, Regno Unito, Italia). V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, cit, p. 14.

ha il vantaggio di conoscere già il quadro clinico del detenuto. Ne consegue che, nei casi di maggior urgenza dovuti all'aggravarsi dello stato di salute del detenuto, una procedura di valutazione interna sembra costituire la soluzione più favorevole alla tutela del diritto alla salute del detenuto.

In secondo luogo, il Comitato ha sottolineato che, perché l'assistenza sanitaria in carcere possa dirsi realmente effettiva ed efficace, il personale medico carcerario dovrebbe essere in possesso di conoscenze specialistiche che rendano i medici in grado di trattare adeguatamente forme particolari di patologie carcerarie e di allineare i loro metodi di cura alle condizioni imposte dalla detenzione.⁷⁴

4.2 Regime carcerario e attività trattamentali

Nel valutare la situazione complessiva degli istituti carcerari ove svolge i sopralluoghi, il Comitato conduce un'attività mirata anche all'osservazione delle attività trattamentali e ai regimi detentivi praticati.

Le attività svolte dai detenuti nel corso dell'esecuzione della pena, infatti, influiscono notevolmente sul loro benessere e sulla qualità della vita carceraria. Pur non inoltrandosi in precise disposizioni in tema di politiche trattamentali, gli *standard* asseriscono che i detenuti non possono essere lasciati semplicemente a languire all'interno delle celle e che la maggior parte della loro giornata (almeno 8 ore) dovrebbe essere trascorsa al di fuori di esse nell'espletamento di *attività significative*.⁷⁵ Per i detenuti definitivi, inoltre, destinati rispetto agli imputati ad una reclusione più lunga e già determinata nel *quantum*, il regime carcerario dovrebbe essere anche più favorevole. Diversamente, l'esercizio giornaliero all'aria aperta – di almeno un'ora – rappresenta una vera e propria tutela fondamentale, tendenzialmente applicata in tutti gli Stati.⁷⁶

Nel corso del trattamento penitenziario un fattore in grado di attenuare in concreto l'afflittività della reclusione e di contrastare, al contempo, il processo di

74 *Ivi*, §§ 75 ss. In particolare “devono essere sviluppate attitudini professionali volte a prevenire la violenza – e, quando necessario, a controllarla”; inoltre “il CPT suggerisce che alcuni tratti specifici dell'offerta di un servizio di assistenza sanitaria in un ambiente carcerario possono giustificare l'introduzione di una specializzazione professionale riconosciuta, sia per i medici che per gli infermieri, sulla base di formazione post-laurea e di regolare tirocinio”.

75 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 47. Il tempo trascorso al di fuori della cella, la quale dovrebbe considerarsi principalmente come luogo di pernottamento, dev'essere garantito indipendentemente dal livello più o meno soddisfacente delle condizioni materiali all'interno delle celle.

76 *Ivi*, § 48.

desocializzazione intrinsecamente connaturato alla pena carceraria, è rappresentato dai *rapporti con il mondo esterno*.⁷⁷ A tal riguardo, pertanto, il Comitato afferma, quale principio cardine, la promozione del contatto con il mondo esterno, con particolare favore ai colloqui con i familiari o con gli amici. Quando non sussistano ragioni ostative di sicurezza o di inopportunità all'incontro, la possibilità per il detenuto di mantenere i contatti con la società libera rappresenta un elemento centrale in vista del futuro reinserimento. D'altra parte, è risaputo che i momenti di incontro con l'esterno (così come le attività trattamentali) rappresentano un metodo efficace per alleviare la tensione nell'ambiente carcerario e, indirettamente, prevenire episodi di violenza tanto ad opera dei funzionari di polizia, quanto tra i detenuti stessi.⁷⁸

Il favore per le occasioni di contatto con i familiari dovrebbe riflettersi su di un atteggiamento di maggiore elasticità delle amministrazioni in relazione alla fruibilità dei colloqui o delle telefonate. Cosicché per i detenuti le cui famiglie vivono lontano dal luogo di reclusione, dovrebbe essere consentito di accumulare il tempo della visita e di fruirne contestualmente, oltre che offrire maggiori possibilità di colloquio telefonico.

All'interno degli istituti carcerari la detenzione può essere scontata in forme, almeno in parte, differenti, in conseguenza delle *restrizioni* o delle varie *modulazioni* che l'amministrazione penitenziaria (o l'autorità giudiziaria) può stabilire nei confronti dei detenuti. A tal riguardo, giova ricordare che le Regole Penitenziarie Europee si sono espresse con chiarezza sulla natura e sull'intensità delle *limitazioni dei diritti* delle persone detenute. A tal proposito, possono considerarsi i primi tre principi fondamentali sanciti dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa:

- 1) Tutte le persone private della libertà personale devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo;
- 2) Le persone private della libertà personale *conservano tutti i diritti* che non sono tolti loro secondo la legge a causa della loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare;

⁷⁷ L'effetto desocializzante del carcere è pacificamente riconosciuto dalla letteratura scientifica, di modo che con riguardo alla pena detentiva e alla sua funzione asseritamente risocializzante, si è parlato di un rapporto ossimorico. Gli effetti alienanti della reclusione e più in generale delle pratiche custodialistiche sono stati studiati con particolare riferimento alle istituzioni manicomiali, ma con esiti validi per tutte le istituzioni "totali". V. E. GOFFMAN, *Asylums – Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001, secondo tale autore "un'istituzione totale può essere definita come il luogo di residenza e di lavoro di gruppi di persone che – tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo – si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso a formalmente amministrato".

⁷⁸ *Ivi*, § 51. Il Comitato ha, per giunta, chiarito che le limitazioni dei contatti con l'esterno dovrebbero giustificarsi solo con motivi di sicurezza o di considerazioni sulle risorse disponibili.

3) Le restrizioni imposte alle persone private di libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono essere *proporzionali* agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte.⁷⁹

Due forme di regimi peggiorativi hanno attratto l'attenzione del CPT: le *sezioni ad alta sicurezza* e il ricorso all'*isolamento*.

I regimi di custodia ad alta sicurezza, diffusi pressoché in tutti gli ordinamenti carcerari, sono divenuti oggetto di considerazione da parte del Comitato, in quanto “il bisogno di assumere misure eccezionali nei confronti dei detenuti porta con sé un maggior rischio di trattamenti inumani”.⁸⁰ Gli *standard* riconoscono che la valutazione in termini di rischio per la sicurezza interna può giustificarsi per: la natura del reato commesso, il comportamento tenuto dal soggetto all'interno del carcere o per il suo profilo psicologico. Le più severe condizioni di custodia riservate ai detenuti nel regime di alta sicurezza, comunque, dovrebbero essere controbilanciate da un regime particolarmente rilassato all'interno della sezione, oltre che dalla possibilità di incontrare altri detenuti ed accedere a diverse tipologie di attività.⁸¹

Infine, così come si vedrà in seguito per l'isolamento, il Comitato insiste sull'importanza che la decisione circa la destinazione ad un regime carcerario più restrittivo – qual è quello dell'alta sicurezza – sia regolarmente riconsiderata alla luce delle mutate circostanze specifiche riguardanti il detenuto. Il regime più restrittivo, infatti, deve considerarsi legittimo solo al persistere del rischio per la sicurezza, venuto meno il quale deve immediatamente cessare.⁸²

Questo orientamento deriva dalla più generale concezione secondo la quale ogniqualvolta all'interno del carcere siano adottate misure più restrittive rispetto al regime ordinario, il protrarsi del trattamento deteriore dev'essere periodicamente sottoposto ad una revisione circa la sussistenza delle ragioni fondanti. Ciò implica, evidentemente, che le misure restrittive non possono avere una durata eccessiva senza che un siffatto vaglio sia disposto, né tanto meno una durata indeterminata.

79 V. Racc. (2006) n. 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Penitenziarie Europee, “Principi fondamentali” n. 1, 2, 3.

80 11° *Rapporto Generale (2001)*, CPT, § 32.

81 *Ibidem*. L'accesso al programma di attività trattamentali per i detenuti in alta sicurezza è di particolare importanza, in quanto assolve un ruolo di contrappeso rispetto agli effetti deleteri che può avere sulla personalità del detenuto il fatto di vivere in una “bolla” all'interno della sezione.

82 *Ibidem*.

4.3 L'isolamento

L'isolamento carcerario ha rappresentato, sin dai primi Rapporti scritti elaborati dal Comitato, motivo di grande preoccupazione in ordine alla tutela dell'incolumità psico-fisica del detenuto che vi è sottoposto. Sono oramai risaputi, infatti, i gravi effetti negativi che tale regime di reclusione, se protratto per un tempo eccessivo, è in grado di provocare sulla personalità e sulla salute psico-fisica della persona.⁸³

Tuttavia, l'isolamento è ancora ampiamente praticato, con modalità e per fini diversi, in tutti gli ordinamenti degli Stati d'Europa. Nel corso dei suoi sopralluoghi il CPT riserva sempre una parte del suo tempo per incontrare e avere colloqui con le persone in isolamento, con lo scopo principale di esaminarne le condizioni detentive e valutare le procedure per l'applicazione della misura e per la sua modifica o cessazione.⁸⁴

Il Comitato ritiene che il rischio di subire violenza o maltrattamenti sia decisamente più alto per i detenuti in isolamento, già solo per il fatto che il detenuto è separato dal resto della comunità carceraria; secondariamente, la sensibilità dell'area medico-sanitaria dell'organismo ispettivo ha permesso di considerare i deleteri effetti sulla salute della persona, causati da un regime di isolamento eccessivamente restrittivo o mantenuto troppo a lungo.

Già nel 2° Rapporto generale, gli ispettori hanno affermato che “l'isolamento può, in alcune circostanze, equivalere ad un trattamento inumano o degradante; in ogni caso, ogni forma di segregazione cellulare dovrebbe essere quanto più breve possibile”.⁸⁵ D'altra parte, anche la Corte di Strasburgo è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del regime di isolamento con il divieto assoluto di cui all'art. 3 CEDU. Il giudice europeo ha, così, statuito che in linea generale il divieto di contatti con altri detenuti non costituisce, di per sé, un trattamento inumano.⁸⁶ Tuttavia, quando il regime restrittivo consiste nel completo isolamento sensoriale e sociale del detenuto, tale misura integra un trattamento inumano e degradante, poiché suscettibile di

83 V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, cit, p. 22. Per uno studio approfondito sugli effetti dell'isolamento V. S. SHALEV, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics, Londra, 2008 (sito web: www.solitaryconfinement.org/sourcebook). E per una rilettura in chiave storica della letteratura sul tema V. P. S. SMITH, *The effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*, in *Crime and Justice*, Vol. 34 No. 1, 2006, pp. 441-528.

84 Gli *standard* in tema di isolamento carcerario sono stati revisionati e resi pubblici all'interno del 21° Rapporto Generale, (2010-2011). Le linee-guida in materia sono molto specifiche e riflettono la particolare attenzione che gli ispettori hanno dedicato a tale pratica carceraria.

85 V. 2° Rapporto Generale (1991), CPT, § 56.

86 V. Corte Edu (GC), Öcalan c. Turchia, del 12 Maggio, 2005, § 191.

compromettere gravemente la personalità del soggetto.⁸⁷

Il proposito degli *standard* sviluppati dal Comitato in tale materia, pertanto, è duplice: *minimizzare* il ricorso all'isolamento; stabilire precise *garanzie procedurali* per l'adozione di tale misura e per il suo concreto svolgimento.⁸⁸

L'isolamento del detenuto consiste, generalmente, nell'esclusione del soggetto dalle attività comuni e nella sistemazione presso una cella singola. Tuttavia, in certi Stati l'isolamento può svolgersi in presenza di altri detenuti ai quali è riservato lo stesso trattamento. Tale regime, pertanto, va ad incidere direttamente sulla vita detentiva del soggetto, restringendo ulteriormente i diritti già fortemente limitati dei detenuti.⁸⁹

Prima di analizzare le diverse situazioni che possono giustificare il ricorso all'isolamento, deve guardarsi al *test* – sviluppato dalla Corte EDU e sottoscritto dal Comitato – che viene raccomandato agli Stati al fine stabilire se la misura restrittiva sia legittima. Il *test* richiede che, dell'isolamento, siano scrupolosamente valutate:

i) la *proporzionalità*: il grave regime restrittivo dev'essere connesso a un *grave danno o pericolo* che il detenuto ha causato o rischia di causare con la sua condotta;

ii) la *legittimità*: i requisiti di adozione, il procedimento e il contenuto delle limitazioni, l'autorità competente a disporre e le modalità di revisione della misura, devono essere puntualmente definiti dalla legge;

iii) la *registrazione* del contenuto di tutte le decisioni che involgono l'adozione, la modifica e la cessazione della misura;

iv) la *necessarietà*: la limitazione dei diritti nel corso dell'isolamento dev'essere strettamente necessaria allo scopo dell'istituto, non essendo tollerabile che siano comprese facoltà in modo arbitrario;

v) la natura *non discriminatoria*: implica che non siano prese in considerazione dall'Autorità competente circostanze o fattori irrilevanti e ingiustificatamente eletti a criteri di applicazione della misura per colpire un detenuto o un gruppo di detenuti specifici.⁹⁰

L'isolamento carcerario è un istituto che mira ad escludere, *pro tempore*, il detenuto dalla socialità. Il tenore del regime carcerario d'isolamento è, tendenzialmente, costante

87 V. Corte Edu, Van der Ven c. Paesi Bassi, del 4 Febbraio 2003, § 51. Nel decidere se la misura di isolamento sia o meno conforme al divieto dell'art. 3 CEDU, la Corte valuta le particolari condizioni della detenzione, la restrittività della misura, la sua durata, gli obiettivi perseguiti con essa e i concreti effetti sul detenuto. Cfr. *supra* Cap. I, § 2.3.

88 V. 21° *Rapporto Generale (2010-2011)*, CPT, § 64.

89 *Ivi*, § 54.

90 *Ivi*, § 55.

ma i presupposti di applicazione possono essere diversi e tendere al soddisfacimento di svariate esigenze del sistema penale. Gli *standard* hanno, così, individuato e regolato quattro tipologie di isolamento, approntando per ciascuna le dovute *garanzie procedurali*.⁹¹

La prima ipotesi riguarda l'isolamento *disposto dall'autorità giudiziaria*. Tale provvedimento può essere adottato nel corso del procedimento penale – quindi in ipotesi di detenzione cautelare – al fine di tutelare lo svolgimento delle indagini. La decisione cautelare, comunque, deve fondarsi su prove evidenti che dimostrino il concreto pericolo per le indagini, nel caso in cui il detenuto sia lasciato libero di socializzare all'interno del carcere.⁹²

In esito alla vicenda processuale, invece, l'isolamento può essere predisposto dal giudice come elemento aggiuntivo – perlopiù di applicazione temporanea – alla pena detentiva.⁹³

Con riguardo all'utilizzo dell'isolamento quale elemento accessorio alla pena, il Comitato ha manifestato apertamente le sue riserve. Il principio espresso negli *standard*, infatti, è quello secondo il quale la detenzione carceraria costituisce di per sé una sanzione; quindi non può ritenersi accettabile l'applicazione, in funzione sanzionatoria, di ulteriori restrizioni potenzialmente dannose.⁹⁴ L'idea alla base di tale concezione è quella secondo la quale l'afflittività della sanzione carceraria dovrebbe misurarsi soltanto attraverso una maggiore o minore durata della stessa e non mediante l'applicazione di modalità ulteriormente afflittive di esecuzione. Pertanto, il Comitato ritiene che l'isolamento non dovrebbe mai costituire parte della sanzione penale inflitta dal giudice.

La seconda funzione ricoperta dal regime di isolamento è quella di *sanzione disciplinare*. Essa costituisce, in gran parte degli ordinamenti europei, la più grave sanzione che può essere comminata dall'Amministrazione penitenziaria nei confronti dei detenuti che abbiano contravvenuto alle regole di disciplina interne all'istituto.⁹⁵

In considerazione dei gravi effetti che la misura può avere sul detenuto, il suo

91 Esula dalla trattazione del CPT la materia dell'isolamento per motivi medico-sanitari (in relazione a malattie infettive), il quale si distingue chiaramente dalle altre ipotesi per la ragione “sanitaria” che lo sorregge; esso, pertanto, non pone particolari problemi di legittimità, essendo il suo utilizzo motivato da mere ragioni di tutela della salute della popolazione carceraria.

92 V. 21° *Rapporto Generale (2010-2011)*, CPT, § 56, lett. a).

93 *Ibidem*.

94 Il principio rende meglio l'idea se espresso con le parole del Comitato: “*Offenders are sent to prison as a punishment, not to receive a punishment*”.

95 V. 21° *Rapporto Generale*, cit., § 56, lett. b).

utilizzo disciplinare deve essere ridotto al minimo e riservato ai soli casi di reale necessità.⁹⁶ Per quanto riguarda la durata dell'isolamento, il Comitato ha raccomandato a tutti gli Stati-membri di stabilire per legge un termine massimo ed ha ritenuto, da parte sua, che tale termine dovrebbe essere non superiore a 14 giorni consecutivi.⁹⁷

A tutela della correttezza del procedimento disciplinare dev'essere sempre garantito il diritto di reclamo contro il provvedimento sanzionatorio. A tal fine, la decisione disciplinare deve sempre presentare una motivazione che dia conto dell'applicazione della sanzione. Perché il giudizio d'appello possa dirsi *effettivo*, infine, dev'essere consentito il riesame *nel merito* della questione e la decisione deve ricevere esecuzione immediata da parte dell'Amministrazione.⁹⁸

La terza ipotesi di ricorso all'isolamento svolge una funzione di misura *preventiva* adottata dall'amministrazione carceraria. Si fa riferimento alle circostanze in cui il detenuto sia considerato un serio pericolo per la sicurezza interna dell'istituto carcerario e venga pertanto disposta la sua esclusione dalle occasioni di socialità. In linea teorica, tale forma di isolamento è quella che può avere una durata maggiore (talvolta anche mesi o anni) e, di conseguenza, dovrebbe essere corredata da adeguate misure di controllo. Per questo, è necessario che l'ordinamento preveda procedure che rendano il ricorso a tale misura non troppo agevole e la misura stessa non eccessivamente lunga.⁹⁹

Infine, il regime di isolamento può essere disposto al fine di *proteggere* il detenuto. Il Comitato, infatti, ha potuto riscontrare che in tutti i Paesi visitati vi sono categorie di detenuti particolarmente a rischio di subire violenza o ritorsioni da parte della popolazione carceraria. Ciò avviene, perlopiù, in considerazione della tipologia di reato, per aver collaborato con l'autorità giudiziaria o per la rivalità tra organizzazioni criminali. Premesso che, in tali circostanze, il principio guida per l'applicazione dell'isolamento dev'essere il *consenso* del detenuto, l'amministrazione dovrebbe sempre valutare attentamente se non siano percorribili soluzioni differenti e meno afflittive (ad esempio, il trasferimento).¹⁰⁰

96 *Ibidem*, “Il principio di *proporzionalità* richiede che l'isolamento possa essere utilizzato in veste di sanzione solo in casi eccezionali e come rimedio estremo, e per il più breve periodo possibile”.

97 Il termine massimo suggerito dal Comitato è indicativo per la generalità dei detenuti. Tuttavia, per quanto riguarda i minori detenuti, il termine massimo dovrebbe essere di 3 giorni (V. 24° *Rapporto Generale*, CPT, § 128). Inoltre, dev'essere ritenuta inaccettabile la pratica, talvolta denunciata dai detenuti agli ispettori del CPT, di reiterare la sanzione in modo continuativo, in palese violazione dei termini massimi di isolamento.

98 V. *Ivi*, § 57, lett. b).

99 V. *Ivi*, § 56, lett. c); § 57, lett. c).

100 *Ibidem*, lett. d). Nei confronti di tali detenuti (talvolta definiti “protetti”) grava sullo Stato l'obbligo di garantire un ambiente detentivo sicuro e, al tempo stesso, condizioni non deteriori rispetto alla generalità della comunità detentiva.

Gli *standard* elaborati dal Comitato in tema di isolamento hanno, poi, regolato alcuni aspetti relativi alle *condizioni materiali* del regime restrittivo. L'esperienza *in loco* degli ispettori, infatti, ha portato alla luce che in molti casi le condizioni delle celle e delle sezioni di isolamento sono di molto al di sotto degli *standard* minimi richiesti, soprattutto nei casi di isolamento “disciplinare”.¹⁰¹ Il CPT ritiene che la natura sanzionatoria dell'isolamento debba esaurirsi nell'esclusione dalla socialità con il resto della popolazione carceraria, non potendo invece prevedere ulteriori misure afflittive, soprattutto se concernenti i servizi minimi cui i detenuti devono avere accesso (cibo, spazio, servizi igienici etc). Parimenti, il detenuto in isolamento non dovrebbe essere privato del tutto dei contatti con i familiari, né del colloquio con l'avvocato.¹⁰²

In considerazione della natura provante, sotto il profilo fisico e psicologico, del regime di isolamento, può segnalarsi che le Regole minime per il trattamento dei detenuti (ONU) hanno preso posizione contro la sua applicazione nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili di detenuti. Tra i detenuti che dovrebbero essere *esclusi* da qualsiasi forma di isolamento vi sono: i minori, le donne in stato di gravidanza o con figli piccoli, i detenuti affetti da patologie psichiche, i condannati all'ergastolo per il solo fatto della gravità del reato, soggetti in custodia cautelare quale strumento di estorsione.¹⁰³

Da ultimo, le norme dell'organismo europeo si focalizzano sul ruolo fondamentale che il *personale medico* carcerario può ricoprire in funzione preventiva degli abusi e dei trattamenti vietati durante il periodo di isolamento.

In primo luogo, il personale medico deve visitare il detenuto in isolamento non appena sia applicata la misura e, in seguito, con cadenza *giornaliera*. In tal modo, ogni problematica insorta nella salute del detenuto può essere prontamente rilevata e immediatamente riferita alla direzione.¹⁰⁴

Secondariamente, il Comitato propone di escludere il personale medico dalla

101 Il Comitato ha potuto osservare celle riservate appositamente per l'isolamento collocate nei seminterrati, con inadeguato accesso alla luce naturale e scarsamente ventilate, oppure di dimensioni insufficienti (a volte 3 o 4 mq). Del pari, non può ritenersi adeguata una cella d'isolamento completamente sguarnita di qualsiasi arredamento (c.d. cella “liscia”), essa deve sempre avere al suo interno almeno un tavolo, una sedia e un letto con lenzuola per la notte. V. 21° *Rapporto Generale*, cit., § 60.

102 V. *Ivi*, § 61. Il Comitato ribadisce che il regime di isolamento risponde comunque al principio valido generalmente per il regime carcerario ordinario: esso non deve comportare restrizioni maggiori di quelle strettamente necessarie per la sicurezza e l'ordine interni.

103 V. Regola n. 45, Regole Minime ONU per il trattamento dei detenuti (c.d. “Mandela Rules”).

104 V. 21° *Rapporto Generale*, cit., § 63. Oltre alla visita giornaliera del medico, il CPT ritiene che anche il direttore dell'istituto (o un suo vicario) debba verificare giornalmente lo stato dei detenuti in isolamento (§ 57, lett. b).

procedura di adozione della misura di isolamento, quando adottata in funzione sanzionatoria. Come si è già anticipato, infatti, il nuovo orientamento del CPT è quello di rafforzare la relazione medico-detenuto e di normalizzarla. Una relazione che rischia di essere compromessa e, in un certo senso, falsata laddove al medico sia conferito un potere “autorizzatorio” della sanzione disciplinare.¹⁰⁵

4.4 Le condizioni di detenzione

Sugli Stati che hanno ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo grava l'obbligo di garantire condizioni detentive adeguate. Il livello minimo della protezione deve tener conto del rispetto della dignità dell'uomo e, in particolare delle persone detenute, le quali versano in una situazione di pronunciata vulnerabilità.

Una grave carenza delle condizioni di detenzione, sotto il profilo igienico-sanitario, può integrare un trattamento inumano e degradante, ossia una violazione dell'art. 3 CEDU. Per questo, il Comitato si è premurato di stabilire alcune linee guida in tema di ambienti e servizi minimi carcerari.¹⁰⁶

Le *condizioni materiali di detenzione* sono sempre state oggetto di un'attenzione particolare da parte del CPT. Questo si spiega, almeno in parte, con la mancanza di norme specifiche in materia all'interno dei documenti internazionali; e, in seconda battuta, per la rilevanza che tali fattori hanno assunto agli occhi degli ispettori ai fini della prevenzione dei trattamenti inumani e degradanti.

Oggetto dell'analisi da parte del Comitato sono state, principalmente, le condizioni igieniche, l'accesso alla luce naturale e alla ventilazione, la possibilità di trascorrere del tempo al di fuori della cella per lo svolgimento di un'attività ricreativa o lavorativa o, ancora, per svolgere esercizi fisici, l'assenza di *privacy* dentro la cella e, infine, le

105 V. *Ivi*, § 62. Tale approdo del Comitato è frutto, in realtà, di un cambio di vedute compiuto anche dalle riformate Regole Penitenziarie europee (Rac. n. 2/2006); le Regole, infatti, nella versione precedente disponevano che il medico del carcere fosse tenuto a certificare l'idoneità del detenuto a sostenere la sanzione disciplinare dell'isolamento. Il mutato orientamento, fondato sull'idea di riavvicinare il rapporto medico-detenuto all'ordinario medico-paziente, tende ad escludere il personale medico da qualsiasi processo decisionale in tema di isolamento, ad eccezione di quello applicato per ragioni medico-sanitarie. Concorde sul tema, infine, è la Raccomandazione n. 7/1998 del Consiglio d'Europa sugli aspetti etici e organizzativi della Servizio Sanitario in Carcere, § 60: “Il ruolo del medico non deve riguardare l'autorizzazione o il diniego all'uso della forza da parte del personale penitenziario, la cui funzione di garantire l'ordine e la disciplina dev'essere assolta in autonomia”.

106 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 44: “ I maltrattamenti possono assumere numerose forme, molte delle quali possono *non essere intenzionali*, ma piuttosto il risultato di mancanze/difetti organizzative o di risorse inadeguate”.

disponibilità di spazio sufficiente all'interno dell'unità di detenzione.

D'altra parte, come risaputo, la qualità generale delle strutture detentive all'interno degli Stati-membri può dipendere dalle risorse economiche materialmente impiegate e rese disponibili dalle Autorità di Governo. L'organismo sovranazionale, da parte sua, oltre ad incoraggiare politiche attente al “fattore ambientale” della pena detentiva, ha cercato altresì di promuovere l'immediata adozione di quelle misure a basso o nullo impatto finanziario, che però possono contribuire considerevolmente a rendere più dignitosa la vita presso gli istituti carcerari.

Nel corso dei sopralluoghi presso alcune carceri europee, gli ispettori hanno potuto osservare l'inadeguatezza di molte strutture, talvolta raccogliendo l'impressione di condizioni detentive *ictu oculi* contrarie alla dignità umana. Il CPT, in particolar modo, esprime tutta la sua preoccupazione nel prendere visione di istituti nei quali coesistono un regime povero di attività, l'inadeguato accesso ai servizi igienici e condizioni di sovraffollamento, poiché l'effetto cumulativo di tali fattori può risultare gravemente nocivo.¹⁰⁷

Per quanto riguarda gli ambienti detentivi, il Comitato ritiene che buoni *standard* di igiene siano componenti essenziali di un ambiente umano. Ai detenuti dev'essere garantito un facile accesso ai servizi igienici, i quali possono essere collocati anche internamente alla cella, ma opportunamente divisi dal resto della stanza. Deve considerarsi del tutto inaccettabile, invece, la pratica radicata in alcuni Paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono all'interno delle loro celle e che vengono in seguito vuotati a orari prestabiliti.¹⁰⁸

La sistemazione dei detenuti in dormitori di ampia capienza non può essere considerata una soluzione ottimale, anche in ragione del fatto che spesso in tali ambienti condivisi sono contenuti tutti gli spazi quotidianamente utilizzati dai detenuti, quali i servizi, le aree per dormire e per soggiornare. Tra gli effetti negativi di tali sistemazioni vi sono l'assenza di *privacy*, un maggior rischio di violenza tra i detenuti, la coesione tra organizzazioni criminali.¹⁰⁹

Per questo, è auspicabile che ciascun detenuto possa avere a disposizione una cella da condividere con un numero ristretto di altri detenuti e, al contempo, essere ammesso a trascorrere buona parte della giornata fuori dalla stessa, nello svolgimento di attività di

107 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 50.

108 V. *Ivi*, 49. Inoltre, tutti i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile direttamente all'interno delle celle.

109 V. 11° *Rapporto Generale (2001)*, CPT, § 29.

vario genere.

Le camere detentive devono sempre permettere l'accesso alla luce e all'aria naturale, nonché essere adeguatamente riscaldate. Le misure di sicurezza adottate dall'amministrazione carceraria non dovrebbero mai pregiudicare tale fondamentale diritto. Inoltre, in aggiunta ai letti e alla biancheria, le celle devono essere dotate di arredi: tavolo, sedia ed armadietto.¹¹⁰ Infine, le celle dovrebbero essere, secondo il CPT, tutte dotate di un impianto di chiamata, possibilmente collegato ad un punto di sorveglianza centralizzato permanentemente controllato dal personale.¹¹¹

Può sembrare, in certa misura, sorprendente che il Comitato abbia dovuto spendersi nel fissare linee guida anche in tema di norme minime di igiene e sugli ambienti carcerari, per garantirne la decenza e la vivibilità. D'altra parte, anche la questione (che verrà di seguito approfondita) che riguarda lo *spazio minimo detentivo* da garantire a ciascun detenuto, ha sicuramente un che di mortificante; basti considerare che un livello adeguato delle condizioni materiali degli ambienti detentivi dovrebbe rappresentare un obiettivo minimale per gli Stati contemporanei, oltre che l'indefettibile presupposto di base per poter affrontare concretamente un dibattito circa le funzioni e gli scopi perseguiti mediante l'esecuzione della pena detentiva.

Tuttavia, anche considerata la variegata realtà degli Stati aderenti alla Convenzione per la prevenzione della tortura, i Rapporti del CPT rivelano che, anche in questo campo, il cammino verso condizioni accettabili di detenzione non può dirsi affatto compiuto.

4.4.1 Spazio detentivo minimo e sovraffollamento

Tra le problematiche di maggiore attualità in tema di condizioni detentive, vi è senza dubbio la questione del *sovraffollamento* carcerario. Con il termine “sovraffollamento” si allude alla situazione degli istituti carcerari che detengono al loro interno un numero

110 V. *Ivi*, § 30. “L'accesso alla luce e all'aria sono elementi fondamentali della vita dei quali ogni detenuto ha diritto di godere; inoltre, l'assenza di questi elementi genera condizioni favorevoli al diffondersi di malattie e in particolare della tubercolosi”.

111 V., ad esempio, *Report*, Grecia, visita 2009, § 111. Il campanello di chiamata consente al detenuto di comunicare prontamente con il personale, eventualmente segnalando un pericolo imminente (violenza tra detenuti, tentati suicidi, incidenti). D'altra parte, il meccanismo di chiamata può svolgere un ruolo preventivo anche nei confronti dei maltrattamenti deliberati da parte degli ufficiali pubblici, almeno laddove la violenza pubblica non sia sistematica. Così P. GONNELLA, *La tortura in Italia – Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2013, p. 86.

di detenuti superiore alla capienza regolamentare, causando una grave carenza dello spazio vivibile.¹¹² Il fenomeno di inflazione della popolazione carceraria in Europa, emerso agli inizi degli anni '90 e diventato ancor più acuto nei primi anni del nuovo secolo,¹¹³ è stato affrontato dal sistema del Consiglio d'Europa mediante il ricorso ai principali strumenti di cui dispone: Raccomandazioni del Comitato dei Ministri,¹¹⁴ decisioni giurisdizionali della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,¹¹⁵ l'attività di studio del Comitato europeo per i problemi della Criminalità¹¹⁶ e quella sul campo del Comitato per la prevenzione della tortura.¹¹⁷

Già in occasione del 2° Rapporto Generale annuale, il Comitato ha chiarito che la tematica del sovraffollamento è di diretto interesse per la prevenzione dei trattamenti vietati. La mancanza di spazio all'interno degli istituti, infatti, può da sola integrare un trattamento inumano o degradante quando supera una certa soglia di gravità e, quando non è così eclatante, agevola comunque l'insorgere di criticità legate all'insufficienza

112 È stato fatto notare come il termine “sovraffollamento” sia una curiosa iperbole linguistica, che si può sciogliere nella perifrasi “affollamento troppo affollato” (da attribuire ad Adriano Sofri). Quasi a significare che, per quanto riguarda le condizioni carcerarie, non sia sufficiente un semplice “affollamento” a far suonare il campanello d'allarme, ma sia necessario un *quid pluris*. L'origine di questa ridondanza di significato, comunque, va ricercata nella dipendenza concettuale e linguistica dalle lingue inglesi, dove da tempo si è affermato il termine *overcrowding*, anch'esso un'iperbole, anch'esso riferito alle condizioni carcerarie. Così S. ANASTASIA, *Metamorfosi penitenziarie: carcere, pena e mutamento sociale*, Ediesse, Roma, 2012, p. 25.

113 Per i dati più recenti sulla popolazione carceraria in Europa si vedano i Rapporti SPACE del Consiglio d'Europa. Il Rapporto SPACE-I registrava, per l'anno 2012, che 22 dei 47 Paesi del Consiglio d'Europa avevano carceri sovraffollate; nel 2013 sono scesi a 21; e nel 2014 il dato è ulteriormente calato sino a 13 (Rapporto SPACE-II, 2014). V. E. DOLCINI, *L'Europa in cammino verso carceri meno affollate e meno lontane da accettabili standard di umanità*, in DPC, 16 Marzo 2016. Il fenomeno del sovraffollamento è una piaga diffusa in molti sistemi carcerari contemporanei ed ha assunto proporzioni ancora maggiori negli Stati Uniti d'America. Cfr. L. RE, *Carcere e globalizzazione – il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, cit.

114 Cfr. Racc. (1999) n. 22, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione carceraria; Racc. (2006) n. 2, Regole Penitenziarie Europee. Cfr. il manuale sulle strategie per la riduzione della sovrappopolazione carceraria elaborato in sede O.N.U. dall'Ufficio contro la droga e il delitto (UNODC), *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, Criminal Justice Handbook Series, Nazioni Unite, New York, 2013, disponibile al sito del Comitato internazionale della Croce Rossa (www.icrc.org).

115 V. *supra*, Cap. I, § 2.3.

116 Deve segnalarsi la produzione, dal parte del Comitato, del “white paper” sul sovraffollamento carcerario, pubblicato il 25 Aprile 2016. Tale documento costituisce il più recente studio, prodotto in seno al Consiglio d'Europa, sulla questione del sovraffollamento. Esso ribadisce i principi già espressi all'interno della Raccomandazione n. 22 del 1999 del Comitato dei Ministri, ma ne approfondisce e attualizza gli aspetti relativi alle radici e alle soluzioni auspicabili.

117 Il CPT ha iniziato a trattare il tema di politica penale del ricorso alla detenzione carceraria sin dai primi Rapporti scritti, ma lo ha fatto con una qualche esitazione e cautela. Ciò è dovuto al fatto che il Comitato ha, almeno inizialmente, preferito non esprimersi in merito alle linee di politica penale adottate dagli Stati per far fronte al sovraffollamento, poiché il suo mandato è mirato ai soggetti privati della libertà personale, piuttosto che ai presupposti che danno luogo alla detenzione. L'atteggiamento del CPT è mutato, in parte, perché influenzato dal dibattito fiorente nel sistema del Consiglio d'Europa in tema di politiche di incarcerazione. V. J. MURDOCH, *The Impact of the Council of Europe's “Torture Committee” and the Evolution of Standard-setting in Relation to Places of Detention*, cit., 175.

delle risorse disponibili per un numero sovradimensionato di detenuti.¹¹⁸

Gli ispettori non hanno, quindi, esitato a definire il sovraffollamento come “un problema che corrode i sistemi penitenziari”.¹¹⁹ È evidente, infatti, che ogni sforzo dell'Autorità carceraria in chiave di trattamento penitenziario è, pressoché, vanificato quando mancano le condizioni minime di vivibilità degli spazi detentivi.¹²⁰

Tra gli effetti diretti del sovraffollamento, individuati dal Comitato, vi sono: spazi ristretti e non igienici; una costante mancanza di *privacy* (persino durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto); ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale.¹²¹

Di fronte alla piaga che affligge i sistemi carcerari contemporanei, il CPT ha provato ad individuare le possibili misure di intervento da parte degli Stati. Esso ha, così, invitato le autorità nazionali a ripensare radicalmente le proprie politiche interne. L'organismo sovranazionale ha sempre ritenuto che le politiche di edilizia carceraria, volte alla costruzione di nuovi edifici e all'aumento della capienza regolamentare degli stessi, non costituiscono una soluzione lungimirante al problema. Se è vero che, nell'immediato, la disponibilità di ulteriori posti permette di garantire condizioni migliori di detenzione alle persone recluse, nel medio-lungo termine la maggiore capienza provoca un incremento del ricorso all'incarcerazione e, in definitiva, una nuova crisi degli spazi detentivi. Le politiche e le misure amministrative suggerite dal CPT, invece, puntano ad arginare il fenomeno di sovrappopolamento delle carceri mediante la limitazione del ricorso alle misure custodiali (tanto in sede cautelare, quanto in sede esecutiva).¹²²

118 V. 2° *Rapporto Generale (1991)*, CPT, § 46: “Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico”.

119 V. 7° *Rapporto Generale (1996)*, CPT, § 12. Il CPT ha rilevato che in alcuni Stati il fenomeno del sovraffollamento era particolarmente accentuato nelle carceri che ospitano gli imputati.

120 V. 15° *Rapporto Generale (2004-2005)*, CPT, § 51. “Il sovraffollamento è un cancro che se non è tenuto sotto controllo porta a condizioni di detenzioni inumane e degradanti e, più in generale, vanifica ogni sforzo di reintegrazione della persona nella società”. Per un approfondito studio dei rapporti tra ambiente detentivo e trattamento penitenziario V. S. ANASTASIA, F. CORLEONE, L. ZEVI (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena – Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie*, Ediesse, Roma, 2011.

121 V. 7° *Rapporto Generale (1996)*, § 12. La lista degli effetti nocivi, peraltro, lungi dall'essere esaustiva.

122 V. 7° *Rapporto Generale (1996)*, CPT, § 14. Con toni più decisi, il CPT si è espresso all'interno

Nella stessa direzione, inoltre, si è mossa la Raccomandazione in tema di sovraffollamento prodotta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Tra i principi tracciati nel testo vi si ritrova: il ricorso alla detenzione in carcere come *extrema ratio*, disposta solo a fronte dell'inadeguatezza di ogni altra misura; la previsione di appropriate sanzioni di comunità da disporre, quali sanzioni principali, in luogo di pene detentive brevi; la depenalizzazione di talune figure di reato, o la declassificazione in fattispecie non sanzionabili con la reclusione; la previsione di un tetto massimo (si intende, da rispettare) alla capacità degli istituti carcerari; la riduzione della custodia cautelare in carcere e la promozione di misure cautelari extra-murarie.¹²³

Da quanto sin qui riportato appare chiaro che la problematica del sovraffollamento ha caratteri di complessità non riducibili semplicemente alla questione dello *spazio disponibile* per ogni detenuto, poiché incide su molteplici profili della detenzione carceraria. Tuttavia, la mancanza di spazio *pro capite* è divenuta oggetto di ampia discussione in sede europea, poiché tanto il Comitato europeo, quanto la Corte di Strasburgo hanno riconosciuto che l'insufficienza di uno spazio minimo può bastare, da sola, ad integrare un trattamento inumano o degradante.

Nel corso della sua attività di osservazione, pertanto, il Comitato si è espresso in diverse occasioni sui livelli minimi di spazio che le celle detentive devono assicurare a ciascun detenuto. Gli orientamenti del CPT sono stati, da ultimo, riuniti in un unico documento intitolato "*Spazio disponibile per i detenuti negli stabilimenti carcerari*", pubblicato nel Dicembre 2015.¹²⁴

All'interno di tali *standard* il Comitato ha fissato i parametri *minimi*, al di sotto dei quali (a suo avviso) si ritiene integrato un trattamento vietato, nella misura di 6 mq per detenuto in una cella singola e 4 mq per detenuto nelle celle multiple, e di almeno 2 metri tra le pareti e 2,5 metri di altezza del soffitto. Entrambe le misure di superficie devono considerarsi non inclusive dei servizi igienici annessi alla camera detentiva.¹²⁵

dell'11° *Rapporto Generale (2001)*, § 28: "Con l'estendersi del campo operativo del CPT attraverso il continente europeo, il Comitato ha incontrato enormi tassi di incarcerazione e conseguenti gravi situazioni di sovraffollamento carcerario. Il fatto che uno Stato rinchioda così tanti dei suoi cittadini, non può essere giustificato in maniera convincente da un alto tasso di criminalità". Negli Stati di più recente ingresso nel sistema convenzionale, tra l'altro, il problema riguarda non solo la sovrappopolazione delle carceri, ma anche l'elevatissimo tasso di carcerazione, ovvero il rapporto tra il numero di abitanti e quello dei detenuti.

123 V. Racc. (1999) n. 22, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, concernente il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione carceraria.

124 V. *Spazio disponibile per i detenuti negli stabilimenti carcerari*, CPT/Inf (2015) 44, pubblicato il 15 Dicembre 2015. Tali *standard* si applicano, per volontà espressa del CPT, solo alle celle detentive presso le *carceri*; non sono applicabili alle celle di polizia, agli istituti psichiatrici o alle strutture per immigrati.

125 V. *Spazio disponibile per i detenuti negli stabilimenti carcerari*, cit., §§ 10-11. D'altra parte, il CPT

Il Comitato, tuttavia, non si è limitato a stabilire i criteri spaziali essenziali o *accettabili*, ma ha voluto incentivare il rispetto di *standard* più favorevoli, improntati ad un innalzamento della qualità delle condizioni detentive. In una logica di promozione delle migliori pratiche detentive, infatti, gli ispettori si sono rivolti alle autorità nazionali degli Stati-membri per raccomandare il rispetto di parametri più esigenti e, al contempo, confacenti ad un trattamento penitenziario ispirato al principio di umanità della pena.¹²⁶

I parametri *desiderabili* così sviluppati riguardano le celle nelle quali vi sono alloggiati due o più detenuti. Il calcolo dello spazio è fatto a partire dai 6 mq minimi per il detenuto in cella singola, aggiungendo 4 mq per ogni detenuto ulteriore (servizi igienici esclusi). In tal modo, il CPT raccomanda almeno 10 mq per una cella occupata da due detenuti, 14 mq per tre e almeno 18 mq per quattro.¹²⁷

Al di là degli esatti parametri spaziali raccomandati dal Comitato, bisogna tenere presente che tali *standard* non possono e non vogliono rappresentare un criterio assoluto. Il CPT, infatti, ha sempre valutato il sovraffollamento unitamente agli altri fattori rilevanti per le condizioni materiali di detenzione. Questo spiega perché gli ispettori, nel redigere i propri *reports*, spesso si impegnano ad elencare tutti gli elementi che rendono pessime le condizioni detentive, piuttosto che fare riferimento al mero criterio spaziale.¹²⁸

La questione del sovraffollamento carcerario, come già si è anticipato, ha impegnato a fondo anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo. Il giudice di Strasburgo ha compiuto un passo storico per la tutela dei diritti delle persone detenute, nel momento in cui ha affermato che le condizioni di detenzione, prima, e la grave insufficienza di spazio, dopo, possono integrare un trattamento contrario al divieto di cui all'art. 3

osserva che mentre 6 mq possono considerarsi sufficienti per una cella singola, 8 mq per una doppia (pur rispettando il minimo indicato) possono essere ritenuti al limite dell'accettabilità. Il CPT ha, inoltre, raccomandato agli Stati che le celle singole inferiori ai 6 mq vengano tolte dal servizio o allargate al fine di rispettare i parametri minimi.

126 In tale prospettiva può cogliersi il diverso approccio proprio della Corte Edu e del Comitato: il giudice, tenuto a pronunciarsi sulla violazione dell'Art. 3 CEDU, è interessato a stabilire l'esatto confine tra uno spazio detentivo inumano e degradante e uno accettabile; il Comitato, invece, si impegna nello sviluppo di *standard* più elevati, il cui contenuto è, almeno in parte, svincolato dai più rigorosi criteri di interpretazione delle norme convenzionali.

127 V. *Spazio disponibile per i detenuti negli stabilimenti carcerari*, cit., §§ 12-14. Nondimeno, il CPT ha sempre manifestato la sua preferenza per la sistemazione dei detenuti, almeno per la notte, in celle individuali; concordemente a quanto stabilito nelle Regole Penitenziarie Europee, Regola n. 18.5.

128 V. *Ivi*, § 21. Per questo il CPT ha voluto, a favore dei professionisti impegnati nel settore penitenziario e delle Autorità nazionali, indicare ancora una volta in una lista (non esaustiva) gli elementi che formano l'oggetto della valutazione delle condizioni di detenzione. Questi sono: lo stato delle strutture e la pulizia delle medesime, l'accesso alla luce naturale, la ventilazione e riscaldamento degli ambienti, la condizione dei servizi igienici, la possibilità di esercizio all'aperto, lo svolgimento di attività significative (almeno 8 ore fuori dalla cella, alcune delle quali impiegate in attività). V. *Spazio disponibile per i detenuti negli stabilimenti carcerari*, cit., Appendice.

CEDU.¹²⁹

Inoltre, la problematica del sovraffollamento ha mostrato in alcuni Stati, tra cui l'Italia, una portata talmente diffusa sul territorio, che il giudice europeo ha deciso di adottare una procedura speciale (c.d. *sentenza pilota*) al fine di far cessare la violazione della Convenzione in tutti i luoghi di reclusione.¹³⁰

Proprio avuto riguardo alla giurisprudenza della Corte europea in tema di sovraffollamento e alla procedura *pilota* da questa adottata di fronte alla violazione sistemica della norma convenzionale, vogliono proporsi due considerazioni che riguardano da vicino il Comitato.

In primo luogo, deve riconoscersi che il CPT ha assunto il ruolo di principale protagonista nella promozione di criteri puntuali sullo spazio minimo detentivo, in quanto nessun'altra normativa europea e nessun altro organismo attivo nel settore dell'esecuzione penale erano mai entrati nel merito della questione. Ancora prima di procedere alla pubblicazione organica di tali *standard*, infatti, le sentenze della Corte Edu hanno ripetutamente fatto riferimento al contenuto dei *reports* del Comitato, al fine di meglio individuare i confini della questione. La Corte ha, comunque, manifestato in pieno la sua *autonomia interpretativa*, stabilendo per la violazione dell'art. 3 CEDU una soglia più alta, a discapito del più rigoroso parametro richiesto dal Comitato.¹³¹

Secondariamente, possono cogliersi talune analogie tra il *modus operandi* tipico del CPT e la procedura della “sentenza pilota” messa in pratica dalla Corte di Strasburgo. La procedura speciale della Corte, infatti, esce parzialmente dallo schema tipico di tale

129 Per le pronunce più rilevanti della Corte sul tema v. *supra* Cap. I, § 2.3.

130 La procedura della *sentenza pilota* è stata adottata, in tema di sovraffollamento, nei confronti di: Italia, Belgio, Bulgaria e Ungheria. Cfr. V. MANCA, *L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte EDU Varga c. Ungheria*, in *DPC*, 1 Aprile 2015. Per quanto concerne l'Italia V. C. Edu, *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 Gennaio 2013, a commento della quale, tra i tanti, si veda F. ROMOLI, *Il sovraffollamento carcerario come trattamento inumano o degradante (nota a sentenza)*, in *Giur. It.*, n. 5, 2013; F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *DPC*, 9 Gennaio 2013. Per un approfondimento sulla questione sovraffollamento in Italia, tra molti, V. M. MAFFEI, *Gli interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di sovraffollamento penitenziario. Rimedi per una esecuzione conforme al dettato costituzionale*, in *Rass. penit. crimonol.*, n. 1/2013; P. CORVI, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, fasc. 4, 2013.

131 Si veda, *ex multis*, C. Edu, *Sulejmanovic c. Italia*, del 16 Luglio 2009. Nella pronuncia, la Corte richiama i parametri di spazio detentivo “auspicabile” sviluppati del CPT, a sottolineare il grave scarto esistente tra essi e le pratiche riscontrate nei luoghi oggetto del ricorso. Nondimeno, la Corte – concordemente alla sua giurisprudenza precedente – applica, per dichiarare accertata la violazione dell'Art. 3, il proprio criterio interpretativo: quando la mancanza di spazio è flagrante, essa è da sola sufficiente a ritenere superata la soglia minima del trattamento inumano e degradante. Tale flagranza, nella casistica della Corte, è stata riconosciuta laddove il ricorrente abbia a disposizione uno spazio inferiore ai 3 mq (§§ 40-41). V. C. BIANCO, *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, in *Antigone. Quadrimestrale di Critica del Sistema Penale e Penitenziario*, 2009, p. 301.

organo giurisdizionale (ricorso – accertamento della violazione – condanna dello Stato-membro). Essa viene messa in moto quando la Corte riceve un elevato numero di ricorsi da parte dei cittadini di un medesimo Stato, i quali lamentino lo stesso tipo di violazione della Convenzione e in relazione ai quali la Corte riconosca la fondatezza della pretesa.¹³²

Di fronte a una criticità diffusa, ossia nel caso di *violazioni sistematiche* della Convenzione, la Corte può decidere di adottare un percorso alternativo rispetto alla pronuncia di condanne in serie nei confronti dello Stato convenuto. La soluzione è quella di sospendere la trattazione dei ricorsi ricevuti (quindi arrestare la pronuncia delle condanne) e stabilire un termine entro il quale lo Stato è chiamato porre fine alla violazione convenzionale sull'intero territorio. Alla scadenza di tale termine, il Comitato dei Ministri verifica la situazione interna (condizioni concrete, misure legislative e amministrative adottate, risarcimenti per le vittime) e può decidere di ritenere superata la criticità diffusa, e quindi rigettare i ricorsi; oppure, se non soddisfatta, dichiarare ricevibili i ricorsi e occuparsi della loro trattazione (se la Corte è solo parzialmente soddisfatta è possibile che proroghi il termine di un altro anno per l'adozione delle misure non ancora attuate).¹³³

Con la pronuncia della sentenza pilota la Corte non si limita a dichiarare la violazione convenzionale, ma si propone di coadiuvare lo Stato nel superamento delle criticità diffuse. Oltre a garantire alle Autorità nazionali un tempo per riallinearsi al dettato convenzionale, il giudice fornisce allo Stato precise indicazioni riguardo ai risultati concreti che debbono essere conseguiti per dichiarare cessata la violazione e si esprime, altresì, sulle misure che a suo avviso sono ritenute idonee al conseguimento dell'obiettivo. Si è innanzi, pertanto, ad una procedura che, seppure originata da una condanna giurisdizionale, assume i connotati della *cooperazione* tra lo Stato e la Corte e in occasione della quale il rapporto sanzionatorio lascia spazio ad un processo di “affiancamento” nella risoluzione delle criticità interne. Un *modus operandi* che assomiglia, in parte almeno, all'approccio dialogico che il Comitato instaura ordinariamente con gli Stati-membri.¹³⁴

132 La procedura “pilota” è prevista dall'Articolo 46, par. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e disciplinata, in concreto, dall'art. 61 del Regolamento della Corte (in vigore, nella sua ultima versione, dal 1° Maggio 2013).

133 V. Art. 61, Regolamento Corte Edu.

134 Cfr. C. Edu, *Torreggiani e Altri c. Italia*, cit., ove si afferma che: la procedura pilota dà effetto al principio di *sussidiarietà* che è alla base del sistema della Convenzione. Essa, infatti, induce lo Stato convenuto a trovare, a livello nazionale, una soluzione alle numerose cause individuali originate dallo stesso problema strutturale. Infatti, la Corte non assolve necessariamente al meglio il suo compito,

Sembrirebbe, quindi, potersi concludere che di fronte a *criticità endemiche e sistemiche* degli ordinamenti nazionali (che non di rado dipendono dallo scarso impiego di risorse economiche o da politiche penali scellerate), le quali mettono a rischio il rispetto delle disposizioni della Convenzione europea, la soluzione più efficace non possa essere – o, almeno, non da sola – la reiterata pronuncia giurisdizionale di sentenze di condanne. Queste, infatti, possono senz'altro garantire un ristoro economico ai cittadini vittime delle violazioni e portare alla luce le inadempienze dello Stato, così come accertate giudizialmente. Tuttavia, spesso si dimostrano insufficienti a spronare lo Stato verso un concreto percorso di cambiamento generale.

Di fronte a tali problematiche radicate negli Stati, invece, il meccanismo di confronto, seppur serrato e dettato da una precisa agenda degli obiettivi da raggiungere, sembra rappresentare un metodo più efficace, non solo per far cessare immediatamente e su tutto il territorio le violazioni, ma anche per far sì che queste non si ripresentino nuovamente nel breve periodo.

5. L'esecuzione delle pene perpetue

La pena detentiva perpetua (c.d. ergastolo) rappresenta ancora una realtà diffusa nella maggior parte degli Stati del Consiglio d'Europa, sebbene il numero di Paesi abolizionisti sia cresciuto considerevolmente.¹³⁵ Con la moratoria sulla pena di morte in Europa, realizzatasi nel corso degli anni '90, la detenzione a vita è divenuta in molti Paesi europei la più grave sanzione irrogabile a fronte della violazione di una norma penale.¹³⁶

che consiste, secondo l'art. 19 CEDU, nell'“assicurare il rispetto degli impegni risultanti per le Alte Parti contraenti dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli”, ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause.

135 Le ultime statistiche del Consiglio d'Europa (SPACE-2014) parlano di un fenomeno diffuso: circa 27000 soggetti condannati a pene perpetue e un incremento notevole nel decennio 2004-2014 (in 22 Stati monitorati, l'aumento è stato del 66%). Tra i Paesi del Consiglio d'Europa che hanno optato per l'eliminazione della pena perpetua dal catalogo sanzionatorio, possono annoverarsi: Andorra, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Montenegro, Portogallo, San Marino, Serbia, Slovenia e Spagna; nella pratica, poi, l'ergastolo non è mai stato disposto in Liechtenstein e Islanda. Tali Stati prevedono, al massimo, pene detentive lunghe tra i 20 e i 40 anni. V. M. AEBI, M. TIAGO, C. BURKHARDT, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations. Survey 2014*, cit.

136 V. Protocollo n° 6 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali sull'abolizione della pena di morte, aperto alla firma il 28 Aprile 1983. In seguito all'adesione a tale Protocollo, gli Stati del Consiglio d'Europa hanno progressivamente e formalmente abolito la pena di morte dal proprio ordinamento, benché tale pena risultasse in gran parte degli Stati

La disciplina dell'ergastolo varia tra gli Stati-membri: vi sono ordinamenti che prevedono l'istituto della liberazione condizionale, con termini di accesso oscillanti tra i 12 e i 40 anni;¹³⁷ e vi sono altri ordinamenti nei quali, invece, non vi è alcuna previsione di meccanismi di liberazione anticipata e dove, pertanto, la condanna è *di fatto* perpetua.¹³⁸

L'interesse del Comitato per la prevenzione della tortura nei confronti delle pene detentive perpetue scaturisce dalla consapevolezza che la loro esecuzione, spesso, presenta caratteri ulteriormente afflittivi rispetto alla generalità delle pene carcerarie. Il trattamento e il regime dei detenuti ergastolani, inoltre, richiede l'adozione di misure *ad hoc* che tengano conto della peculiare circostanza in base alla quale la persona detenuta è destinata a trascorrere un tempo molto lungo all'interno del carcere, senza conoscere se e quando potrà avvenire il reintegro nella società libera.

In occasione del 25° *Rapporto Generale annuale* (2015), il Comitato ha affrontato direttamente la questione dell'ergastolo e delle pene detentive di lunga durata, promuovendo il rispetto di alcuni principi fondamentali ed esprimendosi in merito alle migliori pratiche detentive.¹³⁹

In primo luogo, l'organismo di prevenzione della tortura, al fine di delimitare l'ambito applicativo degli *standard*, ha fornito la propria definizione di *pena perpetua*: una pena perpetua è una condanna *indeterminata* nel *quantum*, comminata da un giudice in conseguenza della commissione di un reato, e che impone al condannato la reclusione in carcere o per il resto della sua vita naturale o fino a quando non intervenga la liberazione a seguito di un procedimento (giudiziario, d'esecuzione o amministrativo) nel quale sia valutato che il detenuto non rappresenti più un pericolo, se rimesso in

già esclusa dalla prassi giuridica. In molti casi la pena capitale per quei delitti che la prevedevano è stata sostituita con la detenzione a vita. Per una panoramica sul dibattito contemporaneo sulla pena di morte nel mondo V. P. COSTA (a cura di), *Il diritto di uccidere – L'enigma della pena di morte*, Feltrinelli, Milano, 2010.

137 V. 25° *Rapporto Generale* (2015), CPT, § 68. Tra gli Stati-membri il minimo è 12 anni (Danimarca e Finlandia) e 15 anni (Austria, Belgio, Germania e Svizzera), mentre il massimo è 40 anni (Turchia). In Italia il termine è di 26 anni, ma si deve considerare che in virtù dell'applicazione dello scomputo per la liberazione anticipata è possibile che la pena scontata *in concreto* sia anche considerevolmente minore. Nel Regno Unito, invece, il periodo minimo di detenzione è determinato dal giudice nel dispositivo della sentenza, e la legge non prevede al riguardo un periodo minimo da scontare in termini assoluti.

138 V. *Ivi*, § 73. Gli Stati-membri che non conoscono l'istituto della liberazione condizionale e dove la condanna "a vita" significa *letteralmente* "a vita" sono: Bulgaria, Lituania, Malta, Paesi Bassi e, solo per certi crimini, Ungheria, Slovacchia e Turchia.

139 V. 25° *Rapporto Generale* (2015), CPT, §§ 67-82. Il CPT ha, peraltro, fatto ampio rinvio alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003) n. 23 sulla gestione, da parte delle amministrazioni penitenziarie, di detenuti condannati all'ergastolo o ad altre pene lunghe.

libertà.¹⁴⁰

Con riguardo al *regime detentivo* dei detenuti ergastolani, il Comitato ha manifestato la sua disapprovazione nei confronti dell'applicazione indiscriminata di restrizioni non previste, invece, nel regime ordinario. Le speciali limitazioni nei confronti di tali condannati, come osservato dagli ispettori, in molti casi non si giustificano con reali esigenze di sicurezza, ma sembrano finalizzate ad esacerbare l'afflittività delle pene di lungo termine.¹⁴¹ I detenuti condannati all'ergastolo non presentano necessariamente un indice di pericolosità penitenziaria maggiore di quello degli altri detenuti. Per questo, le misure più restrittive del regime carcerario devono essere individualizzate ed adottate solo a fronte di reali esigenze.¹⁴²

Inoltre, l'idea che le persone condannate ad una pena perpetua debbano subire una sanzione ulteriore mediante la particolare severità delle condizioni di detenzione è del tutto inaccettabile. Ciononostante, come rilevato dal CPT, tale visione è ancora profondamente radicata nell'opinione pubblica di vari Stati europei.¹⁴³

Tra le pratiche detentive deteriori che il Comitato ha potuto osservare nei confronti di detenuti con condanne di lunga durata vi sono: la separazione permanente dalla popolazione carceraria (isolamento), l'adozione di misure di sicurezza ingiustificate (ammanettamento per ogni spostamento o perquisizioni corporali), un regime trattamentale più povero (esclusione dal lavoro, permanenza in cella gran parte della giornata), la limitazione del diritto alle visite. Tali misure, nella maggior parte dei casi, non hanno altro fine che quello di punire e umiliare i detenuti in questione. Esse hanno effetti disumanizzanti e sono del tutto inaccettabili.¹⁴⁴

Il Comitato ritiene che i regimi offerti ai detenuti che scontano pene a lungo termine

140 Si capisce, quindi, che nell'accezione del Comitato europeo è considerata pena perpetua anche quella che, di fatto, si estingue prima della vita naturale del detenuto mediante la rimessione in libertà. Sembra, pertanto, preferibile la denominazione di *pena detentiva di durata indeterminata*, per meglio mettere in luce il suo carattere incerto nel termine finale di espiazione.

141 V. 11° *Rapporto Generale (2000)*, CPT, § 33.

142 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 72.

143 Il CPT, al riguardo, richiama l'idea medievale per la quale l'ergastolo, unito ai lavori forzati e all'isolamento, doveva costituire un'alternativa più afflittiva e crudele alla pena di morte e per questo dotata di maggior forza general-preventiva. Una concezione che si ritrova, peraltro, espressa anche nel pensiero illuminista di Cesare Beccaria, quale argomentazione utilitaristica a sostegno dell'abolizione della pena capitale. V. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Mondadori, Trento, 2003, Capitolo XXVIII "Della pena di morte". Cfr. S. ANASTASIA, *Con Beccaria oltre Beccaria: dall'abolizione della pena di morte a quella dell'ergastolo*, in *Antigone*, n. 3/2014, pp. 96-104, dove il principio di intangibilità della dignità umana, invece, è posto a base dell'illegittimità tanto della pena di morte, quanto della pena perpetua.

144 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 72. Il Comitato ha potuto riscontrare che le politiche carcerarie sono troppo spesso basate sulla presunzione che un detenuto ergastolano sia per definizione particolarmente pericoloso e che il regime applicato nei suoi confronti debba avere caratteri, in un modo o nell'altro, punitivi nei suoi confronti.

dovrebbero compensare gli effetti negativi della detenzione di lunga durata – desocializzazione e “istituzionalizzazione” del detenuto, menomazione delle abilità sociali, distacco dalla società, ed altre problematiche psicologiche – attraverso l'accesso ad una serie di attività di varia natura: lavoro (preferibilmente con valore professionale), istruzione, sport, ricreazione/associazione. La partecipazione del detenuto a un programma di trattamento articolato ed individualizzato permette di dare un significato concreto al lungo periodo trascorso in carcere.¹⁴⁵

D'altra parte, i programmi di trattamento per i detenuti condannati all'ergastolo non possono, per il solo fatto che la pena è (almeno in principio) perpetua, affievolire o rinunciare alla finalità di risocializzazione. Tanto più, se si considera che, contrariamente al natura tendenzialmente perpetua dell'ergastolo, la maggior parte di tali detenuti farà ritorno, prima o dopo, nella società libera.

Una delle maggiori preoccupazioni del CPT ha riguardato i programmi trattamentali, spesso insufficienti, riservati agli ergastolani. Gli ispettori hanno potuto osservare che lunghi periodi di detenzione meramente custodiale, l'assenza di contatti con i familiari e con il mondo esterno, e la totale mancanza di preparazione in vista della liberazione dopo molti anni, comportano per i detenuti una grave incapacità di ritornare a vivere normalmente nella società libera.¹⁴⁶

Gli sforzi delle Autorità nazionali e delle amministrazioni penitenziarie in tema di trattamento dei condannati a pene perpetue devono consistere nella proposta di attività culturali, lavorative che possano mantenere attiva la persona, e nel contatto con il mondo esterno, al fine di attenuare il processo di “desocializzazione” provocato da una lunga permanenza in carcere.¹⁴⁷

Tra i principi che devono guidare, in concreto, il regime trattamentale dei condannati a pene lunghe, il Comitato richiama: l'individualizzazione del trattamento, la normalizzazione del regime, la responsabilizzazione nella vita detentiva, la distinzione tra esigenze di sicurezza sociale e di sicurezza interna, la non segregazione e, infine, la progressività della pena.¹⁴⁸

145 V. 11° *Rapporto Generale (2000)*, CPT, § 33. Inoltre, il CPT precisa che “gli effetti negativi dell'istituzionalizzazione sui detenuti per pene a lungo termine saranno meno pronunciati ed essi saranno meglio equipaggiati per la scarcerazione, se sono in grado di mantenere efficacemente il contatto con la società libera”.

146 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 70. A tal riguardo, il CPT ritiene che per i detenuti a pene di lunga durata acquisisca una importanza particolare il fatto di scontare la pena in un carcere il più vicino possibile al luogo di provenienza o di dimora della famiglia.

147 *Ibidem*, tali attività servono per preservare “l'umanità” del detenuto e per prepararlo alla liberazione.

148 Il CPT richiama e sviluppa i principi già contenuti nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003) n. 23 sulla gestione, da parte delle amministrazioni penitenziarie, di detenuti condannati

Proprio il principio di *progressività* del trattamento penitenziario assume una funzione preminente in relazione alle pene detentive lunghe (o addirittura tendenzialmente *perpetue*). Esso richiede di considerare la pena in chiave evolutiva, in grado di mutare il suo contenuto in considerazione del processo di cambiamento che coinvolge il detenuto. In particolare, il trattamento dovrebbe prevedere per il detenuto una serie di obiettivi da conseguire nel tempo, favorire una sempre maggiore responsabilizzazione della persona, attenuando nel contempo le restrizioni imposte all'inizio della pena.

Il Comitato ha, poi, affrontato la questione della *compatibilità* della pena perpetua con il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti. Esso ha affermato che deve considerarsi inumana la pena dell'ergastolo quando l'ordinamento nazionale non preveda alcuna forma di liberazione condizionale e la detenzione sia destinata a durare, effettivamente, per il residuo della vita naturale del condannato. Una tale condanna è inumana in quanto si fonda su di un giudizio iniziale, non più rivedibile, che dichiara la persona una volta per tutte pericolosa per la società, negando al detenuto qualsiasi speranza di liberazione (se non mediante un provvedimento di grazia).¹⁴⁹

Inoltre, il CPT considera che ammettere la pena dell'ergastolo senza possibilità di liberazione significa disattendere una delle essenziali giustificazioni della pena detentiva stessa: la *chance* di riabilitazione. Ciò, evidentemente, non significa che la liberazione debba essere, in concreto, concessa a tutti i condannati a pene perpetue. Tuttavia, l'ordinamento degli Stati-membri deve prevedere dei meccanismi di revisione della condanna, stabiliti ad intervalli predefiniti e basati su obiettivi individualizzati e prefissati all'inizio della detenzione.¹⁵⁰ Questo consente di mantenere intatta la *speranza* del detenuto di ritornare, prima o dopo, nella società libera e dovrebbe costituire anche una motivazione per una condotta partecipativa nel corso dell'esecuzione della pena.¹⁵¹

La posizione assunta dal Comitato è, peraltro, conforme a quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Il giudice europeo, infatti, è

all'ergastolo o ad altre pene lunghe.

149 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 73. In senso concorde, Cfr. Racc. (2003) n. 22, riguardante l'istituto della liberazione condizionale, regola n° 4: "La legge dello Stato deve rendere la liberazione condizionale accessibile a *tutti i condannati*, inclusi gli ergastolani". Nello stesso senso si veda la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare C. Edu, *X c. Regno Unito*, del 5 Novembre 1981, ove si afferma che la pericolosità del detenuto non deve considerarsi necessariamente un aspetto permanente, potendo invece scemare con il tempo della detenzione.

150 V. Racc. (2003) n. 22, §§ 16-17 "Il periodo minimo di pena scontata al fine di accedere alla liberazione condizionale dev'essere stabilito dalla legge. Le autorità competenti a decidere sulla liberazione dovrebbero dare avvio alla procedura non appena il detenuto abbia raggiunto tale termine".

151 V. 25° *Rapporto Generale (2015)*, CPT, § 73.

stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità della pena perpetua con l'Art. 3 CEDU. Pur non rilevando una incompatibilità *ex se* della pena dell'ergastolo con i principi espressi dalla Convenzione, la Corte ha stabilito che la pena detentiva a vita (o, meglio, *indeterminata*) non contrasta con il divieto di trattamenti e pene inumani o degradanti, nella misura in cui i singoli ordinamenti prevedano istituti che consentano la *liberazione anticipata*. Una pena perpetua che, di contro, sia disciplinata dagli ordinamenti nazionali in modo tale da non garantire, *de jure e de facto*, ipotesi concrete di liberazione, deve considerarsi inumana.¹⁵²

Le pronunce della Corte Edu hanno, così, affermato – concordemente a quanto sostenuto dal Comitato – che la disciplina dell'ergastolo, per potersi dire compatibile con il principio di umanità della pena e, in definitiva, con il rispetto della dignità umana, deve prevedere:

- i) un momento in cui l'esecuzione della pena perpetua è sottoposto ad una valutazione circa l'opportunità attuale della sua prosecuzione;
- ii) una procedura *ad hoc* per il riesame della condanna;
- iii) un regime carcerario orientato in modo tale da permettere al detenuto di progredire verso la riabilitazione.¹⁵³

È stato, così, riconosciuto un *diritto alla speranza* spettante a tutti i soggetti condannati a pene detentive perpetue. Tale diritto, lungi dall'essere una mera aspettativa fondata sulla concessione di provvedimenti indulgenziali, si concretizza mediante la regolamentazione di un meccanismo di riesame della pena detentiva perpetua, che ne renda *ab initio* – cioè sin dal momento dell'irrogazione della sanzione – conoscibili i tempi e le condizioni di ammissione per l'interessato.¹⁵⁴

152 V. C. Edu, *Vinter e altri c. Regno Unito*, del 9 Luglio 2013. Cfr. C. PARODI, *Ergastolo senza liberazione anticipata, estradizione e art. 3 CEDU*, in *DPC*, 3 Novembre 2014. Per una rassegna della più recente giurisprudenza della Corte europea in tema di ergastolo V. D. RANALLI, *L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, tra astratto "diritto alla speranza" e concreto accesso alla liberazione condizionale*, in *Rass. Penit. Crimonol.*, n. 1/2015; M. PISANI, *La pena dell'ergastolo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 2, 2016, pp. 619-628.

153 La Corte ha, inoltre, individuato i requisiti essenziali del *meccanismo di revisione*, precisando che : a) i suoi presupposti e le sue scadenze temporali devono essere conoscibili per il detenuto al momento dell'irrogazione della sanzione; b) il momento iniziale della sua operatività, in linea generale, deve collocarsi non oltre il termine di 25 anni dalla condanna; c) ad esso devono fare seguito periodiche revisioni ulteriori; d) il suo oggetto deve essere costituito dalla verifica relativa alla persistenza, o meno, di motivi legittimi inerenti alla pena (quali la repressione, la dissuasione, la tutela della collettività e il reinserimento sociale) che valgano a giustificare la permanenza in stato di detenzione del condannato, alla luce degli eventuali progressi da lui compiuti nel percorso riabilitativo. V. A. BALSAMO, *La Corte Europea, l'ergastolo e il "diritto alla speranza"*, in *Cass. Pen.*, fasc. 12, 2013, p. 4675.

154 In senso critico si veda ancora, V. D. RANALLI, *op. cit.*, p. 290, ove l'Autrice mette in luce che "l'esigenza di *comprimibilità* della pena perpetua non si è, finora, tradotta nel riconoscimento esplicito di un diritto alla liberazione condizionale/anticipata, sottoposto al controllo di un organo

6. Particolari categorie di detenuti

Il Comitato per la prevenzione della tortura ha affrontato, altresì, alcune delle problematiche che afferiscono a particolari tipologie di detenuti. L'esecuzione della pena detentiva, infatti, e il trattamento penitenziario che con essa si tende realizzare, devono modularsi sulla base del principio di *individualizzazione*. Questo discende tanto dal generale principio di *uguaglianza* – in senso sostanziale – che richiede di trattare in modo diverso situazioni che si presentano con caratteristiche diverse, al fine di non dare luogo in concreto a trattamenti discriminatori; quanto da un principio di efficienza del sistema di esecuzione delle pene, la cui esecuzione, per ottenere i risultati ambiti, deve tener conto delle specificità del soggetto che vi è sottoposto.

Gli *standard* sviluppati per particolari categorie di detenuti, pertanto, cercano di soddisfare le peculiari esigenze di tutela proprie di tali soggetti, specificando o, talvolta, derogando alle regole stabilite in via generale per le persone private della libertà personale.

6.1 I minori privati della libertà personale

Il Comitato ha elaborato, nel corso della sua esperienza, un complesso di norme aventi come destinatari i soggetti *minorenni* in stato di privazione della libertà personale. Gli *standard* per la custodia dei minori rinvergono la propria ragione giustificativa nella particolare vulnerabilità della categoria in oggetto e si propongono di assicurare che sia accordata un'adeguata tutela della salute psico-fisica degli stessi.¹⁵⁵

giurisdizionale. La posizione della Corte Edu oscilla tra il riconoscimento di un, più o meno concreto, “diritto alla speranza” e l'imposizione di un'effettiva prospettiva di liberazione, assortita di garanzie procedurali”.

155 Gli *standard* del CPT devono considerarsi complementari ai testi internazionali già adottati in tema di tutela dei minori, in particolare: le “Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile”, meglio note come Regole di Pechino (adottate con la Risoluzione ONU 40/33 del 1985), la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (1989) e la Raccomandazione (2008) n. 11 del Consiglio d'Europa riguardante le Regole europee per i minori condannati alla detenzione o ad altre misure. Cfr. O. MAZZA, *Le fonti europee del diritto penitenziario minorile*, in *L'esecuzione penitenziaria del minorenne nelle Carte Internazionali e nell'ordinamento italiano*, a cura di M. G. Coppetta, Giuffrè, Milano 2009, pp. 1-17.

Le tutele che il Comitato ha raccomandato agli Stati in questo ambito mirano a rafforzare gli strumenti di prevenzione dei fenomeni di maltrattamento sui detenuti minorenni e a garantire condizioni e regimi di detenzione conformi al dettato dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.¹⁵⁶

Per quanto riguarda la *custodia della polizia* dei soggetti minorenni, nel corso della quale il rischio di maltrattamenti è sensibilmente più alto, il Comitato ha sviluppato alcuni *standard rafforzati*, i quali stabiliscono alcune garanzie aggiuntive rispetto alle tre fondamentali (accesso al medico, notifica ad un conoscente, accesso all'avvocato). Dovrebbe, infatti, gravare sulle forze di polizia un preciso obbligo di informare – d'ufficio e nell'immediatezza dell'arresto – dello stato di arresto del minore, un parente (adulto) o una persona di fiducia, e ciò anche in assenza di un'esplicita richiesta del minore. Secondariamente, il minore arrestato non dovrebbe mai essere interrogato dalle forze di polizia o invitato a rilasciare dichiarazioni riguardo alle accuse che gli sono mosse, senza la presenza di un avvocato.¹⁵⁷ Infine, l'apposito modulo prestampato contenente l'informazione sui diritti, oltre a dover essere consegnato tempestivamente al minore, dev'essere scritto con un linguaggio facilmente comprensibile dallo stesso, e le forze di polizia devono prestare particolare attenzione nell'accertare che questi ne abbia compreso il contenuto.¹⁵⁸

La detenzione del minore presso le caserme o le stazioni di polizia dovrebbe avere la più breve durata possibile (massimo 24 ore) e svolgersi in celle apposite separate dai soggetti adulti. La particolare vulnerabilità del giovane richiede, infatti, che già in fase di attuazione di misure precautelari, questi sia mantenuto in un ambiente protetto.

Per quanto riguarda la *detenzione in carcere* dei soggetti minorenni, il Comitato europeo ha sempre sostenuto, in primo luogo, che il ricorso a tale misura (sia in sede cautelare, sia in sede esecutiva) dev'essere considerata quale *extrema ratio*, favorendo l'applicazione di misure di extramurarie. L'interesse del minore, infatti, deve costituire l'interesse preminente nel compiere ogni scelta in merito alla scelta di misure restrittive da adottare.¹⁵⁹

156 Gli *standard* del CPT in tema di minori detenuti sono stati pubblicati all'interno del 9° *Rapporto Generale (1998)*, e, in seguito, sottoposti ad un profondo aggiornamento in occasione del 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, §§ 96-132.

157 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, § 98. Il CPT, infatti, ritiene che l'ipotesi che il minore “non voglia vedere l'avvocato” non dev'essere tenuta in considerazione. L'interesse preminente del soggetto, infatti, è quello di ricevere adeguata assistenza (eventualmente) anche contro la sua volontà.

158 *Ibidem*.

159 V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, cit., p. 17. Cfr. Racc. (2008) n. 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, “*Basic principles*” n. 5: “L'imposizione e l'esecuzione delle pene o delle misure alternative deve fondarsi sul superiore

Laddove la misura *intra moenia* sia, comunque, disposta, vi è l'assoluta esigenza di creare istituti *ad hoc*, diversi e autonomi dalle ordinarie carceri per adulti. L'ambiente all'interno di un istituto minorile, infatti, dovrebbe riprodurre un clima “*non-carcerario*”, calibrato sulle esigenze dei minori e gestito da personale preparato a trattare con detenuti in giovane età.¹⁶⁰

Anche una volta raggiunta la maggiore età, poi, il trasferimento del detenuto divenuto maggiorenne presso un carcere per adulti non dovrebbe costituire un provvedimento automatico. Tale decisione, invece, dev'essere attentamente ponderata, tenendo in considerazione il *prevalente interesse del giovane detenuto*. Devono, di tal guisa, valutarsi il residuo di pena da scontare, il livello di maturità del minore ed altri fattori rilevanti per la valutazione del caso specifico.¹⁶¹

Il regime trattamentale assume grande importanza per i detenuti minorenni, i quali necessitano di svolgere una regolare attività fisica e di ricevere frequenti stimoli cognitivi ed emotivi. Tra le attività che meglio possono controbilanciare lo stato di reclusione del minore, vi sono: la predisposizione di programmi educativi mirati, la formazione professionale, le attività ricreative e, in generale, una vasta gamma di attività fuori-cella.

L'attività sportiva del detenuto minore, come sottolineato dagli *standard*, può costituire una notevole valvola di sfogo nell'ambito di una situazione di costrizione fisica che, se già difficilmente tollerabile per la generalità dei detenuti, diventa pressoché insostenibile nell'età giovanile. Per questo il CPT si raccomanda di dedicare almeno due ore al giorno all'esercizio fisico, preferibilmente svolto all'aria aperta.¹⁶²

I giovani detenuti, maschi o femmine, dovrebbero essere coinvolti in un programma

interesse del minore, essere commisurata alla gravità del fatto commesso (principio di proporzionalità), e tenere in considerazione la sua età, il suo benessere fisico e psichico, lo sviluppo, le capacità e ogni circostanza personale (principio di individualizzazione), come accertati, se necessario, nelle relazioni in esito alle indagini psicologiche e sociali”. Il principio di *exrema ratio* della detenzione carceraria per i minori si ritrova espresso anche all'interno della Convenzione O.N.U. sui diritti del fanciullo (1989), par. 37.b: “I minori devono essere detenuti in carcere solo come rimedio estremo e, comunque, per il più breve periodo di tempo”.

160 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, § 102. Nei casi, eccezionali, nei quali i minori siano ristretti nello stesso istituto di soggetti adulti, il CPT prescrive che sia creata un'unità apposita, di modo che siano creati due ambienti separati non comunicanti. Cfr. F. DELLA CASA, *L'esecuzione penitenziaria: il trattamento intramurario*, in *L'esecuzione penitenziaria del minorenne nelle Carte Internazionali e nell'ordinamento italiano*, a cura di M. G. Coppetta, Giuffrè, Milano 2009, p. 73, nel punto in cui l'Autore ritiene che il principio di *separazione*, tenuto conto delle pesanti e intuitive negatività che conseguono al mancato rispetto dello stesso, dovrebbe essere formulato in termini assoluti “sia nel senso più ovvio di non contemplare eccezioni che finiscono per svuotare la regola, sia nel senso di evitare aggiustamenti al ribasso della regola stessa, ammettendo che i minori possano essere ospitati in istituti per adulti qualora vengano istituite delle sezioni *ad hoc*”.

161 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, § 103.

162 *Ivi*, §§ 107-108.

di trattamento individualizzato che fissi chiaramente gli obiettivi da raggiungere e le strategie per il loro conseguimento. In considerazione del *background* particolarmente problematico che, il più delle volte, caratterizza i detenuti minorenni, l'amministrazione dovrebbe fornire *concrete opportunità* di studio o di lavoro, che siano qualificanti e che possano rappresentare una risorsa personale da spendere una volta avvenuta la liberazione. Il CPT ha accolto con favore la possibilità, offerta in taluni ordinamenti nazionali, di permettere ad alcuni minori di frequentare la scuola regolarmente all'esterno del carcere.¹⁶³

All'interno di diversi istituti per minori gli ispettori hanno osservato un sistema di *regimi carcerari differenziati* in base ad un meccanismo che premia i comportamenti positivi e propositivi dei detenuti e punisce, invece, le condotte negative. Tali sistemi possono dimostrarsi utili a promuovere un comportamento rispettoso della vita di comunità e vanno, pertanto, incentivati. Tuttavia, le limitazioni che sanzionano i minori che si dimostrano meno collaborativi non possono in alcun modo incidere sui loro diritti essenziali e, comunque, dovrebbero evitare di dare luogo a situazioni simili all'isolamento.¹⁶⁴

In questo contesto, peraltro, sarebbe decisivo che il sistema "comportamentale" così adottato non venisse connotato con un carattere *disciplinare* ed etero-imposto, ma si configurasse invece come un sistema di regole condivise anche dai detenuti minori. Questo, oltre a favorire una più attiva partecipazione ai programmi interni, consente di promuovere la responsabilizzazione del minore all'interno dell'ambiente detentivo.

Per quanto riguarda, invece, il vero e proprio *sistema disciplinare* in uso presso gli istituti minorili, il Comitato ritiene che debbano essere favoriti meccanismi di *giustizia riparativa*, anziché le procedure sanzionatorie. Quando, comunque, si faccia ricorso a sanzioni disciplinari, queste devono rispettare le stesse garanzie, già analizzate, per gli istituti per adulti.¹⁶⁵

Il CPT ha, però, voluto sottolineare due aspetti delle sanzioni nei confronti di minori detenuti. La prima, per quanto evidente, è che nessuna forma di *punizione corporale* può essere inflitta sul minore per il fatto di aver tenuto un comportamento vietato. La pratica, talvolta denunciata agli ispettori, del cosiddetto "schiaffo pedagogico" deve ritenersi in palese contrasto con il divieto di maltrattamenti.¹⁶⁶

163 *Ivi*, §§ 109-110.

164 *Ivi*, § 112. Perché tale sistema di gratifiche e sanzioni non abbia un carattere arbitrario è necessario che siano stabilite in modo chiaro le procedure e le ragioni che ne giustificano l'applicazione.

165 *Ivi*, § 126. V. *supra* § 4.3.

166 *Ibidem*. In senso concorde si veda la recente pronuncia C. Edu (GC), *Bouyid c. Belgio*, del 28

La seconda questione, invece, attiene alla sanzione disciplinare dell'*isolamento*. Il Comitato ha, infatti, manifestato la sua aperta contrarietà al ricorso a tale grave misura restrittiva sui minori, cosicché esso dovrebbe costituire l'*extrema ratio* delle sanzioni disciplinari, durare il più breve tempo possibile e, in ogni caso, non più di 3 giorni.¹⁶⁷

Sotto il profilo della *tutela della salute* del minore detenuto, valgono le regole già viste per la generalità dei condannati. Un'attenzione particolare è, però, richiesta nell'individuazione, sin dall'ingresso in istituto, delle specifiche necessità medico-sanitarie manifestate dal minore. La cura della salute del giovane detenuto, affidata in via principale al personale medico, dovrebbe coordinarsi in modo continuativo con l'attività del personale che sta a contatto quotidianamente con il minore (educatori, insegnanti, assistenti sociali, psicologi). In considerazione, poi, della propensione ad assumere comportamenti rischiosi da parte dei minori detenuti, l'amministrazione carceraria dovrebbe predisporre appositi programmi di prevenzione degli episodi di violenza interpersonale e auto-inflitta, del consumo e l'abuso di sostanze stupefacenti o di bevande alcoliche.¹⁶⁸

Nel rendere l'ambiente detentivo il meno "carcerario" possibile e nel garantire un adeguato livello di custodia e di cura dei minori, il CPT riconosce un ruolo centrale al *personale penitenziario*. La selezione del personale degli istituti minorili dovrebbe essere particolarmente rigorosa e richiedere competenze specifiche: capacità di relazionarsi con una fascia di età giovane, maturità ed integrità professionale, capacità di affrontare gli episodi di violenza tramite tecniche di gestione verbale delle criticità (riducendo al minimo il ricorso ai mezzi di costrizione). Tra gli episodi di violenza tra detenuti minorenni, il personale penitenziario deve prestare speciale attenzione agli episodi di bullismo e di sopraffazione che possono crearsi all'interno degli spazi comuni.

Inoltre, il Comitato guarda con favore anche ad aspetti apparentemente marginali ma

Settembre 2015, la quale ha riconosciuto che lo schiaffo dato da un agente di polizia ad una persona (nella fattispecie minorenni) in stato di fermo costituisce trattamento degradante ex art. 3 CEDU. Di particolare interesse, in relazione ai minori detenuti, è l'affermazione del giudice secondo la quale alle forze di polizia è richiesto un *auto-controllo rafforzato* nel contatto con i soggetti minorenni; e, questo, in quanto il maltrattamento rischia di avere un impatto più forte – soprattutto in termini psicologici – in considerazione della *vulnerabilità intrinseca* alla giovane età (§ 109-110). V. F. CANCELLARO, *Tolleranza zero contro gli abusi delle forze di polizia: per la Grande Camera anche uno schiaffo può integrare la violazione del divieto di trattamenti degradanti ex art. 3 Cedu*, in DPC, 23 Novembre 2015.

167 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, § 128. Ulteriori garanzie, volte ad assicurare la tutela della salute del minore nel corso del periodo di isolamento sono: la visita giornaliera del medico, un supporto da parte del personale del servizio sociale, la possibilità di svolgere regolarmente colloqui visivi.

168 *Ivi*, § 116.

che possono, invece, contribuire in concreto a rendere l'ambiente del carcere minorile meno opprimente. Gli ispettori hanno, così, avallato la pratica di taluni istituti di far indossare al personale penitenziario abiti civili, al posto della divisa, e di impiegare personale misto (donne e uomini), al fine di rendere il clima più informale e più simile alla società libera.¹⁶⁹

La promozione dei *contatti con il mondo esterno* risulta di particolare beneficio per il minore detenuto. Cosicché questi dovrebbe essere ammesso a ricevere frequenti visite da parte della famiglia e di altre persone con le quali il minore abbia stretto un legame significativo. Gli incontri con la famiglia dovrebbero potersi svolgere con maggiore elasticità rispetto alla disciplina in vigore per i detenuti adulti; così i momenti di incontro dovrebbero essere più di un'ora alla settimana ed essere fruibili anche nel corso del fine-settimana.¹⁷⁰

Il colloquio visivo con la famiglia è uno strumento essenziale per promuovere il mantenimento del rapporto familiare del minore e risulta tanto più importante alla luce delle difficoltà di socializzazione e relazione che, spesso, affliggono i condannati minorenni.

Infine, la famiglia del detenuto minorenne dev'essere tempestivamente e regolarmente tenuta al corrente di ogni decisione che incida sul regime o, comunque, sull'esecuzione della pena del condannato e di ogni altra informazione rilevante. Devono essere comunicati, al più presto: il trasferimento e il rilascio del detenuto, le sanzioni disciplinari e le misure di sicurezza o di protezione adottate nei confronti del minore, eventuali malattie insorte nel corso dell'esecuzione e, naturalmente, i casi di morte o di lesioni.¹⁷¹

6.2 Le donne private della libertà personale

Gli *standard* di detenzione elaborati dal Comitato per la prevenzione della tortura si applicano tanto ai detenuti uomini, quanto alla detenute donne. Non si può trascurare,

169 *Ivi*, §§ 120-121. Ci si soffermerà più avanti sugli *standard* dedicati al personale penitenziario negli istituti carcerari per adulti. V. *infra* § 7.

170 *Ivi*, §§ 122-123. Il Comitato promuove la pratica, osservata in talune carceri minorili, in base alla quale i detenuti sono ammessi a beneficiare di visite di lunga durata senza il controllo visivo da parte del personale. Il CPT, ad eccezione dei casi in cui tale pratica si ponga in contrasto con l'interesse superiore del minore, ritiene che tali incontri riservati possano favorire il mantenimento del rapporto familiare del minore e il suo reinserimento.

171 *Ivi*, § 125.

però, che il carcere è un'istituzione costruita, essenzialmente, su di un modello maschile di detenuto, in considerazione della bassa percentuale di detenute donne che popolano le carceri europee.¹⁷² Perciò, le normative degli Stati possono dimostrarsi carenti sotto il profilo dell'attenzione alle specifiche esigenze del genere femminile.¹⁷³

Per questo, il CPT ha voluto affrontare talune questioni, le quali attengono precipuamente alle donne recluse e alla prevenzione delle forme di trattamenti vietati nei loro confronti.¹⁷⁴

Gli *standard* stabiliscono, innanzi tutto, la sistemazione delle donne in custodia in istituti separati da quelli maschili, all'interno dei quali il personale penitenziario sia, in parte almeno, di sesso femminile. Il personale di genere misto, infatti, riduce il rischio di episodi di maltrattamento fisico e verbale che, più spesso, si verificano quando il personale è esclusivamente maschile. Inoltre, la presenza di donne all'interno dell'organico permette di svolgere atti personali, quali le perquisizioni, nel rispetto del principio dell'identità di genere.¹⁷⁵

Le attività trattamentali e risocializzanti offerte alle donne detenute devono, almeno, presentare lo stesso livello di quelle disponibili per gli uomini. È importante che tali attività abbiano carattere professionalizzante, in modo tale da costituire una risorsa al momento della liberazione.¹⁷⁶

Una questione di primo piano riguarda la *tutela della maternità* delle donne detenute. Sul punto il Comitato ha sviluppato pochi, ma chiari, principi. Prima di tutto “è assiomatico che i bambini non dovrebbero nascere in carcere”, dovendosi disporre, al momento del parto della donna, il trasferimento in ospedali esterni.¹⁷⁷ Peraltro, durante

172 Il Rapporto SPACE-II (2014) riferisce di una media del 5% di donne sulla totalità della popolazione detenuta. V. M. AEBI, J. CHOPIN, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE II – Persons Serving Non-custodial sanctions and Measures in 2014. Survey 2014*, Università di Losanna, Svizzera, 2015.

173 Per un approfondimento sulla detenzione femminile in Italia e per un raffronto con l'esperienza alternativa dell'Istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) di Milano V. di M. ARTALE (a cura di), *Passi di civiltà – Percorsi alternativi per una ri-definizione della detenzione femminile*, CSA Editrice, Bari, 2011.

174 Gli *standard* sono contenuti nel 10° *Rapporto Generale (1999)*, CPT, §§ 21-33.

175 *Ivi*, § 23. Il CPT afferma, non solo, che le persone private della libertà dovrebbero essere perquisite da personale del proprio stesso sesso, ma anche che qualunque perquisizione che richieda alla persona ristretta di spogliarsi dovrebbe essere condotta lontano dalla *vista* del personale di custodia del sesso opposto. In senso concorde, le Regole Penitenziarie Europee, Regola n. 54.5 “le persone devono essere perquisite soltanto da personale dello stesso sesso”; Regola 54.6 “nessun esame delle cavità del corpo può essere fatto dal personale penitenziario”; Regola 54.7 “un esame intimo, nell'ambito di una perquisizione, può essere eseguito solo da un medico”. Sul punto V. A. MACULAN, *Ordine, sicurezza ed incolumità nelle prigioni europee*, in *Antigone*, n- 2/2014, p. 238.

176 *Ivi*, § 25.

177 *Ivi*, § 27. Cfr. la Raccomandazione 1469 (2000) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su madri e figli in carcere.

il ricovero esterno, le misure di sicurezza per la supervisione della detenuta incinta devono rispettare lo stato di speciale vulnerabilità in cui versa la donna, cosicché deve escludersi il ricorso a mezzi di contenzione.¹⁷⁸

Particolarmente problematica, invece, può essere la decisione circa l'opportunità che la madre tenga con sé il neonato o il bambino piccolo durante la detenzione ed, eventualmente, per quanto tempo.¹⁷⁹ Pur non fornendo un criterio rigido al riguardo, il CPT ritiene che l'interesse primario dev'essere quello del bambino, e il principio guida è quello dell'equivalenza delle cure pre e post-natali. Nel caso in cui si decida di tenere il bambino in condizioni di custodia, si deve garantire l'assistenza di personale specializzato nello sviluppo dei bambini e progettare un ambiente di vita incentrato sul bambino e libero da ogni segno visibile della carcerazione.¹⁸⁰

Anche sotto il profilo della tutela della *salute* e dell'*igiene* delle donne *in vinculis*, il Comitato ha raccomandato agli Stati di provvedere ad un'assistenza adeguata e calibrata sulle specifiche esigenze del genere femminile. Così, un facile accesso ai sanitari e alle strutture per lavarsi, la fornitura di articoli per l'igiene, come assorbenti e tamponi, rappresentano tutele fondamentali per la donna, la cui carenza può costituire di per sé un trattamento degradante.¹⁸¹

Anche l'assistenza sanitaria alle donne in carcere presenta tratti di specificità. Secondo il principio di *equivalenza delle cure*, le detenute devono poter usufruire delle medesime prestazioni minime garantite nella società libera. Assumono speciale importanza, con riguardo al genere femminile: l'accesso a un medico ginecologo, il rifornimento di medicinali specifici (ad esempio, le pillola contraccettiva) e l'assistenza sanitaria preventiva (come lo *screening* per il tumore al seno e al collo dell'utero).

178 *Ibidem*. Talvolta, il CPT incontra casi di donne incinte ammanettate o costrette in altri modi ai letti o ad altri pezzi del mobilio durante le visite ginecologiche e/o il parto. Tale approccio è assolutamente inaccettabile e può sicuramente essere qualificato come trattamento inumano e degradante.

179 *Ivi*, § 28. Il Comitato, sul punto, non si esprime in modo netto, ritenendo che la questione debba essere attentamente vagliata dagli ordinamenti interni; tenendo presente che, da una parte, le carceri chiaramente non forniscono un ambiente adatto ai neonati e ai bambini e, dall'altra, la separazione forzata delle madri dai figli è altamente indesiderabile. Per un'estesa indagine sui rischi per il bambino cresciuto in carcere V. G. BIONDI, *Lo sviluppo del bambino in carcere*, Franco Angeli, Milano, 2° ed., 1995.

180 *Ivi*, § 29.

181 *Ivi*, § 31.

Infine, perché l'uguaglianza delle cure sia effettiva, si richiede che anche il diritto all'*integrità fisica* sia rispettato e reso fruibile all'interno delle mura carcerarie. In quegli Stati, quindi, nei quali siano disponibili per le donne libere le cosiddette “pillole del giorno dopo” o altre forme di aborto più avanzate, anche le donne detenute devono potervi accedere senza ostacolo ed, evidentemente, in modo tempestivo.¹⁸²

7. Il personale penitenziario

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, nel corso dei sopralluoghi presso gli istituti carcerari, valuta attentamente le modalità con le quali il personale opera all'interno dei medesimi e la qualità dei rapporti intrattenuti con i detenuti.

Perché il trattamento carcerario possa dirsi, in concreto, conforme ai principi di umanità e dignità del detenuto, un ruolo di prima linea può essere rivestito dal personale che opera all'interno dei luoghi di reclusione. Tratto caratterizzante del “modello carcerario europeo”, infatti, è l'attenzione per la formazione del personale.¹⁸³ Il CPT, in linea con le Regole Penitenziarie europee, richiama gli Stati alla necessità di promuovere una cultura professionale adeguata alla funzione di risocializzazione del penitenziario.¹⁸⁴

Così, il Comitato ha affermato che “non esiste forse miglior garanzia contro i maltrattamenti verso una persona privata della propria libertà di una Polizia adeguatamente preparata” e che “la pietra angolare di un sistema carcerario *umano* risiederà sempre nell'adeguato reclutamento e nell'addestramento del personale

¹⁸² *Ivi*, §§ 32-33.

¹⁸³ L'importanza del ruolo del personale penitenziario e del rapporto personale-detenuti affermatosi nel contesto europeo dev'essere valorizzata in considerazione dello scarso prestigio di cui, storicamente, ha goduto tale professione. Le politiche europee hanno puntato, invece, a cambiare tale scenario promuovendo più alti *standard* per la selezione, la preparazione e le condizioni di lavoro del personale. Così DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *op. cit.*, pp. 110-111. Per un compendio dei principi, in tema di amministrazione carceraria, espressi dai principali testi internazionali V. A. COYLE, *A Human rights approach to prison management – Handbook for prison staff*, International Centre for Prison Studies, London, 2009.

¹⁸⁴ Cfr. Regole Penitenziarie Europee parte V, intitolata “Direzione e Personale”; i principi richiamati dalle Regole in tema di personale penitenziario sono: il servizio penitenziario come *servizio pubblico*; la necessità di adeguata selezione del personale e la formazione prima di entrare in servizio; la necessaria presenza di personale specializzato. Cfr. Raccomandazione (2012) n. 5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul Codice Europeo di Etica per il personale penitenziario, la quale fornisce le linee-guida relative agli obiettivi del personale, la responsabilità, l'integrità, il rispetto e la tutela della dignità umana, il trattamento e l'assistenza al detenuto.

penitenziario”.¹⁸⁵ La formazione professionale della polizia, così come di tutto il personale che entri direttamente in contatto con le persone detenute, rappresenta un obiettivo centrale nella lotta ai trattamenti vietati. Tale formazione, oltre a dover essere continua, dovrebbe includere anche l'educazione sui temi dei diritti umani.¹⁸⁶

Il Comitato pone particolare enfasi sull'attitudine di comunicazione interpersonale quale fattore da prendere in considerazione in fase di arruolamento del personale. Un'attitudine basata sul rispetto della dignità umana e che permetta, quando occorre, di “disinnescare una situazione che potrebbe altrimenti sfociare nella violenza”.¹⁸⁷ La costruzione di rapporti positivi con i soggetti detenuti deve costituire un obiettivo dichiarato dell'attività del personale.

La realtà osservata dalle delegazioni è, però, molto più complessa. È frequente, infatti, nell'esperienza del CPT, riscontrare un atteggiamento *disciplinare* nei confronti dei detenuti e la comunicazione verbale spesso risulta essere un aspetto solo marginale delle relazioni tra detenuti e personale.¹⁸⁸ Così, in molti *reports* sui singoli Stati, il CPT ha commentato criticamente l'assenza di impegno da parte del personale ad entrare in un dialogo costruttivo con i detenuti, il comportamento provocatorio del personale nei confronti dei detenuti, un approccio “minimalista” del personale al proprio lavoro, l'uso della “buona condotta” come barriera tra gli operatori e i detenuti.¹⁸⁹

Il centrale, quanto delicato, ruolo del personale penitenziario richiede che i detenuti siano trattati in modo umano e al contempo siano gestite efficacemente le questioni di sicurezza e di buon ordine. È chiaro che un tale equilibrio può essere precario, tanto più se il clima generale all'interno dell'istituto risulta teso. Tuttavia, riuscire ad instaurare un rapporto di fiducia con i condannati, oltre a rispondere a un principio di umanità,

185 V. 2° *Rapporto Generale (1992)*, CPT, § 59; 11° *Rapporto Generale (2000)*, CPT, § 26.

186 Cfr. l'articolo 10, par. 1, della Convenzione O.N.U. contro la Tortura e gli altri Trattamenti crudeli, inumani o degradanti: “Ogni Stato Parte provvede affinché l'insegnamento e l'informazione sul divieto della tortura siano parte integrante della formazione del personale civile o militare incaricato dell'applicazione delle leggi, del personale medico, dei funzionari pubblici e delle altre persone che possono intervenire nella custodia, nell'interrogatorio o nel trattamento di qualsiasi persona arrestata, detenuta o imprigionata in qualunque maniera”.

187 V. 11° *Rapporto Generale (2000)*, § 26 e ss.

188 *Ibidem*, tra le pratiche che testimoniano un atteggiamento disciplinare o, persino, vessatorio, il CPT ha rilevato: obbligare i detenuti a rimanere in piedi di fronte a un muro nell'attesa che il personale del carcere si occupi di loro o che i visitatori passino; richiedere ai detenuti di abbassare la testa e tenere le mani unite dietro la schiena quando si muovono nell'istituto; il portare in modo visibile e provocatorio, da parte del personale di custodia, il manganello.

189 Così R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., pp. 153-154.

favorisce anche il controllo e la sicurezza interna e rende più gratificante il lavoro degli operatori.¹⁹⁰

Per assicurare un alto livello di prestazioni da parte del personale penitenziario, oltre ad una formazione mirata, è indispensabile che ogni istituto possa operare con un organico adeguato. In molti Paesi, invece, il Comitato ha riscontrato gravi carenze sotto questo profilo. Questa circostanza ha, senz'altro, conseguenze negative tanto sul generale andamento del carcere e sulla qualità del trattamento per i detenuti, quanto sugli stessi operatori costretti a far fronte a un carico straordinario di lavoro e conseguentemente a dover sopportare un più alto livello di stress.¹⁹¹

L'adeguata consistenza dell'organico e le capacità di comunicazione interpersonale sono funzionali, infine, alla realizzazione del dovere di protezione e di cura nei confronti dei detenuti, di cui è responsabile il personale. Il Comitato, infatti, ha sottolineato che sul personale grava l'obbligo di una supervisione regolare dei detenuti affinché vengano limitati il più possibile gli episodi di violenza che si verificano tra questi. La carenza di organico impedisce al personale, anche sotto questo profilo, di esercitare la propria autorità e di svolgere un'adeguata supervisione, volta a individuare in anticipo i segnali di possibili criticità e tensioni nella comunità carceraria.¹⁹²

8. Contrasto ai trattamenti vietati

La lotta ai trattamenti e alle pene vietate dall'art. 3 CEDU richiede da parte degli Stati, come visto sin qui, l'adozione di misure operative e di politiche penali orientate al rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute. Senza la previsione (in astratto) e la tutela (in concreto) di alcune garanzie essenziali, il rischio di condotte vietate nei luoghi di privazione della libertà personale cresce in modo considerevole.

Il contrasto alla tortura e alle pene o trattamenti inumani o degradanti, quindi, passa attraverso l'azione sinergica di diversi "attori" istituzionali, i quali sono in grado di

190 Non si deve trascurare, infatti, che anche il personale penitenziario soffre, in parte, del fatto di essere "recluso" e di lavorare all'interno di un ambiente "totale". La possibilità di *burn out* e la costante tensione alla quale possono essere sottoposti gli operatori carcerari rappresentano una questione sempre attuale e sulla quale l'Amministrazione deve costantemente vigilare.

191 Il Comitato non ha stabilito un rapporto numerico minimo operatori-detenuti, ma in diverse occasioni lo ha valutato troppo basso o pericolosamente inadeguato, così R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, cit., p. 154.

192 V. 11° *Rapporto Generale (2000)*, § 27.

incidere, a vario titolo, sulla situazione dei soggetti detenuti. Il Comitato ha posto particolare enfasi sul contributo specifico che ciascun soggetto istituzionale può apportare per promuovere una reclusione che sia rispettosa dei principi fondamentali della persona e un sistema capace di reagire prontamente ad ogni forma di sopruso o negazione dei diritti.

Le diverse tipologie di trattamenti vietati, quelli “ambientali” e quelli “deliberati”, possono esigere interventi diversificati. Infatti, i maltrattamenti *ambientali* sono, perlopiù, legati ad uno scarso impiego di risorse economiche all'interno dei luoghi di reclusione o alla loro gestione inefficace. I maltrattamenti *deliberati*, invece, sebbene siano favoriti da condizioni di detenzione inadeguate, richiedono misure di prevenzione e di contrasto che incidono direttamente sul comportamento del personale penitenziario e sulla responsabilità che su questo grava in termini di tutela dell'incolumità (fisica e psichica) dei soggetti detenuti.

Di seguito, quindi, si vuole portare l'attenzione su alcune tutele ulteriori che il Comitato ritiene fondamentali, al fine di contrastare efficacemente il fenomeno dei *maltrattamenti deliberati* all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale.

8.1 Documentare e registrare le prove mediche di maltrattamento

Dallo *status detentionis* del cittadino discende, nei suoi confronti e a carico dello Stato, un obbligo di protezione della sua integrità psico-fisica. L'obbligo di assistenza medica – preventiva e di cura – al detenuto non esaurisce, però, le funzioni del personale sanitario specializzato. Il Comitato europeo ha, infatti, riconosciuto al *personale medico*, che opera all'interno degli istituti carcerari, un ruolo centrale nella lotta ai maltrattamenti deliberati.

Un contributo concreto ed effettivo, da parte del personale medico, alla prevenzione e alla repressione degli episodi di violenza sui detenuti può realizzarsi, ad avviso del Comitato, mediante due attività principali: la meticolosa e sistematica *registrazione* di ogni ferita o segno che venga riscontrato dal medico sul corpo del detenuto, nel corso di

una visita; l'*obbligo di referto* e di comunicazione tempestiva alle autorità competenti, in caso di segni o ferite compatibili con atti di maltrattamento.¹⁹³

L'azione tempestiva del personale medico, innanzi alla scoperta di segni di maltrattamento, può agevolare di molto le conseguenti indagini per l'accertamento dei responsabili, oltre che rappresentare di per sé un deciso fattore di deterrenza nei confronti del personale carcerario incline a ricorrere alla violenza sui detenuti.

L'esperienza diretta degli ispettori del CPT ha portato alla luce che in molti Stati del Consiglio d'Europa vi è scarsa promozione del ruolo del personale medico in chiave di prevenzione dei trattamenti vietati: in molti casi la registrazione delle prove mediche di maltrattamento è superficiale e saltuaria e, soprattutto, non è garantita la comunicazione immediata all'autorità giudiziaria circa i fatti di maltrattamento. Il Comitato ha, così, deciso di rielaborare *standard* più dettagliati in merito, nella speranza di promuoverne l'adozione all'interno dei confini nazionali.

In primo luogo, costituisce una tutela fondamentale contro i maltrattamenti lo svolgimento della *visita medica d'ingresso* in istituto, la quale deve essere condotta d'ufficio dal personale medico del carcere al più presto e, comunque, non oltre le 24 ore dall'ingresso.¹⁹⁴ Questa visita permette di verificare immediatamente lo stato di salute del detenuto ed, eventualmente, di registrare i segni di maltrattamenti subiti al di fuori del carcere (durante l'arresto o nel corso del trasferimento). Peraltro, la visita dovrebbe ugualmente avere luogo, nei casi in cui il detenuto faccia nuovamente ingresso in carcere dopo essere stato trasferito temporaneamente presso i locali della polizia per ragioni di indagine. Del pari, uno *screening* immediato del detenuto dev'essere condotto ogniqualvolta questi sia coinvolto in episodi violenti all'interno dell'istituto.¹⁹⁵

La relazione clinica del medico deve avere un contenuto dettagliato. Essa deve

193 Gli *Standard* del CPT sulle modalità di documentazione e registrazione delle prove mediche di maltrattamento sono contenuti nel 23° *Rapporto Generale (2012-2013)*, CPT, §§ 71-84. Si veda anche la Regola n. 42, co. 3, lett. c), Regole Penitenziarie Europee, intitolata "Doveri del medico", ove si stabilisce che è compito del medico "registrare e segnalare alle autorità competenti ogni segno o indicazione che facciano supporre che il detenuto possa aver subito violenze".

194 V. 23° *Rapporto Generale (2012-2013)*, CPT, § 73. Non deve confondersi, secondo quanto osservato dal CPT, tale scrupolosa visita medica con la semplice procedura amministrativa che segue il momento in cui la persona è consegnata in custodia all'istituto e nel corso della quale si annota se il detenuto presenta ferite o lesioni. Questa procedura, infatti, serve solo a redigere l'apposita documentazione, firmata dal personale di turno e dalla scorta che accompagna il detenuto, ma non può in alcun modo sostituire la visita medica approfondita (§ 75).

195 *Ibidem*, il Comitato, comunque, disapprova la pratica del ri-trasferimento del detenuto presso le stazioni di polizia per indagini e accertamenti, in quanto aumenta il rischio di maltrattamenti. Una volta fatto ingresso nel carcere, il detenuto dovrebbe essere sentito e interrogato all'interno dei locali dell'istituto e non ricondotto sotto il controllo delle forze di polizia.

riportare esaustivamente: le dichiarazioni del detenuto pertinenti all'esame medico; i rilievi oggettivi, basati su di una visita accurata; le valutazioni del medico, con l'indicazione della coerenza tra quanto denunciato dal detenuto e quanto rilevato nel corso della visita.¹⁹⁶ Il rapporto clinico, così redatto, dev'essere, poi, reso accessibile al detenuto visitato e al suo avvocato.¹⁹⁷

È indispensabile, inoltre, che lo svolgimento della visita medica avvenga nel rispetto del principio di *confidenzialità* che soggiace al rapporto medico-paziente. La visita richiesta dal detenuto per l'accertamento di ferite e segni di maltrattamento dev'essere condotta fuori dal controllo auditivo e visivo del personale penitenziario, salvo che non sia lo stesso medico a richiederne la presenza, in casi eccezionali.¹⁹⁸

Il Comitato ritiene, però, che la rilevazione e la registrazione dei segni riportati dal detenuto non sia, da sola, sufficiente a garantirne una tutela completa. L'organismo europeo, infatti, ha espresso il suo favore per l'introduzione in ogni ordinamento nazionale dell'*obbligo di referto* immediato da parte del personale medico carcerario (e di ogni luogo di reclusione), ogniqualvolta questo rilevi sul corpo del detenuto segni indicativi di maltrattamento. La denuncia alle autorità competenti da parte del medico deve avvenire *ex officio*, anche in assenza della richiesta del detenuto e, persino, nel caso in cui questi rifiuti di spiegare le cause delle lesioni subite o ne adduca di pretestuose.¹⁹⁹

Il detenuto dev'essere informato dal personale medico dell'obbligo che grava su di esso di registrare e riferire ogni ferita che sia riconducibile a maltrattamenti, nonché del fatto che tale comunicazione d'ufficio non sostituisce l'eventuale azione promossa dal detenuto per la denuncia dei maltrattamenti subiti.²⁰⁰

L'autorità alla quale il personale medico è tenuto a trasmettere per iscritto il referto dev'essere *indipendente* e competente allo svolgimento di un'*indagine* sull'accertamento del fatto. La stessa comunicazione dovrebbe avere come destinatari anche gli organismi

196 *Ivi*, § 74. La registrazione dei segni e delle ferite causate da traumi dovrebbe avvenire su di un apposito registro. Il CPT consiglia, inoltre, che in tali casi vengano scattate delle foto delle parti del corpo interessate ed unite alla cartella personale del detenuto.

197 *Ivi*, § 78.

198 *Ivi*, § 76.

199 *Ivi*, § 77 e ss.

200 *Ivi*, § 79. Il dovere del medico di informare il detenuto dell'obbligo di referto è corollario del meccanismo automatico di denuncia. Non appena siano osservati, nel corso della visita, segni di maltrattamento o nel momento in cui il detenuto denunci di aver subito atti di violenza, il medico *deve informarlo* che il referto sarà trasmesso all'autorità giudiziaria per accertamenti. Il CPT ritiene che una tale comunicazione, se fatta con la dovuta sensibilità, non dovrebbe indurre il detenuto ad opporsi alla denuncia. Se, purtuttavia, il detenuto vi si oppone, il medico può ritenere opportuno che nel referto siano riportati soltanto i rilievi oggettivi della visita, senza le correlate dichiarazioni del detenuto.

responsabili per i procedimenti disciplinari sul personale e quelli deputati al monitoraggio delle condizioni di detenzione.

Il Comitato, considerate la varietà delle discipline degli Stati-membri sul tema, ritiene che nei casi in cui la comunicazione del personale medico all'autorità competente non avvenga per via diretta – perché la trasmissione segue la via gerarchica della categoria professionale (con segnalazione, ad esempio, al Dipartimento della salute a livello ministeriale) o perché la segnalazione avviene prima al dirigente responsabile della struttura carceraria (il direttore) – sia comunque assicurata la trasmissione della documentazione in modo tempestivo e completo.²⁰¹

Deve escludersi, pertanto, qualsiasi potere di filtro dell'amministrazione carceraria sulla comunicazione fatta dal personale medico all'autorità inquirente.

La denuncia del personale medico alle autorità competenti dev'essere accompagnata dalle necessarie misure di *protezione* del detenuto vittima di maltrattamento, nonché degli altri detenuti potenzialmente a rischio. Tra i provvedimenti di immediata applicazione che l'amministrazione può adottare, in via cautelare, vi sono: la ridestinazione, durante il corso dell'indagine, del personale presumibilmente coinvolto nei fatti di maltrattamento, ad incarichi che non prevedano il contatto diretto e costante con i detenuti; la sistemazione in un luogo alternativo del detenuto vittima di maltrattamenti. In ogni caso, se la denuncia di condotte vietate è rivolta contro membri delle forze di polizia, il detenuto non dovrebbe mai essere ricondotto sotto la loro custodia.²⁰²

In aggiunta alla registrazione delle prove mediche di maltrattamento riferibili nominalmente ai singoli detenuti, il Comitato raccomanda alle Amministrazioni carcerarie la tenuta di un apposito *registro* aggiornato che riporti ogni sorta di ferita traumatica rilevata nel corso delle visite mediche. Il registro dev'essere prontamente consultabile dagli organismi di controllo esterni, consentendo – attraverso la predisposizione di statistiche anonime – un monitoraggio volto ad identificare le aree critiche sul suolo nazionale.²⁰³

201 *Ivi*, § 78.

202 *Ivi*, § 80.

203 *Ivi*, § 81. Al riguardo, il CPT ha criticato la situazione italiana (sopralluogo del 2012), per il mancato (o scarso) utilizzo del c.d. Registro modello n. 99. Tale Registro deve contenere l'annotazione di tutte le ferite o lesioni osservate dal personale medico sui detenuti, sia al momento dell'ammissione sia durante tutto il tempo della detenzione. All'interno dello stesso, oltre all'esito della visita effettuata, devono esservi riportate le dichiarazioni rese dall'interessato in merito alle circostanze della subita violenza. Il Comitato, riscontrato che in diverse carceri il Registro non era aggiornato o regolarmente tenuto, ha raccomandato alle Autorità italiane di assicurarne l'utilizzo uniformemente in tutti gli istituti. Una corretta registrazione consente, inoltre, agli organismi di monitoraggio (nazionali e non)

Alla luce di quanto detto, il Comitato riconosce al personale medico che opera nei luoghi di reclusione una funzione centrale nella lotta ai trattamenti vietati. La formazione dei medici impegnati all'interno degli istituti di reclusione, di conseguenza, deve sviluppare adeguate capacità di individuazione e di riconoscimento dei segni e delle ferite prodotte da atti di violenza.²⁰⁴

La consapevolezza del proprio ruolo in chiave di prevenzione dei maltrattamenti e dell'obbligo di denuncia che grava sul personale medico sono elementi imprescindibili per il buon funzionamento del meccanismo di contrasto promosso dal Comitato, in mancanza dei quali le sole competenze professionali risultano insufficienti. D'altro canto, perché il personale medico svolga effettivamente la funzione di rilevazione e denuncia dei maltrattamenti, è necessario che la cultura del rispetto dell'integrità fisica e della dignità del detenuto sia condivisa dalla maggior parte (almeno) dei soggetti agenti all'interno degli istituti carcerari. Laddove, invece, il ricorso alla violenza è persistente e diffuso quale strumento quasi-ordinario di gestione delle criticità o addirittura quale modello disciplinare nelle relazioni personale-detenuti, le raccomandazioni del CPT in tema di prove mediche di maltrattamenti rischiano di rimanere lettera morta, in quanto il superamento di tale situazione non può essere affidato all'opposizione di figure professionali isolate.

È evidente, pertanto, che si è dinanzi ad una questione che non attiene solo al contenuto positivo degli ordinamenti nazionali, il quale può essere più o meno conforme al dettato delle raccomandazioni del CPT, ma anche e soprattutto ad un processo culturale che presenta stati di avanzamento più o meno marcati all'interno degli Stati europei.

La tutela rafforzata promossa dal Comitato europeo cerca di realizzare un sistema nel quale la scelta se denunciare un maltrattamento non sia lasciata al singolo detenuto, ma diventi oggetto di un preciso obbligo del personale medico impegnato nei luoghi di reclusione. Come è stato giustamente sottolineato dagli ispettori, l'interesse al rispetto dei diritti fondamentali della persona detenuta è un interesse generale della società intera, di cui lo Stato deve farsi garante, e che non può essere rimesso al solo "coraggio" della vittima di denunciare il sopruso. Ecco perché, come si vedrà di seguito, l'impianto complessivo di tutela delle persone detenute contro ogni forma di maltrattamento

di acquisire rapidamente e in modo completo il quadro complessivo riguardante i detenuti che presentano segni di violenza. V. *Report*, Italia, visita periodica 2012, § 81.
204 *Ivi*, § 82. Il personale medico dev'essere consapevole dell'obbligo di referto e la sua formazione dovrebbe comprendere la capacità di svolgere colloqui con detenuti che hanno subito violenza.

dev'essere completato da un sistema processuale di accertamento della responsabilità, che permetta all'autorità giudiziaria di procedere anche in assenza di una richiesta formale del cittadino vittima di violenza.

8.2 Lotta ai fenomeni di intimidazione e ritorsione

Il Comitato europeo ha potuto riscontrare che nei luoghi di reclusione dove sono più frequenti gli episodi di maltrattamento, un fenomeno correlato è quello delle *intimidazioni* e delle *ritorsioni* da parte del personale carcerario nei confronti dei soggetti detenuti. Le minacce e le rappresaglie hanno come obiettivo quello di impedire la divulgazione e la denuncia di pratiche vietate, ma diffuse, all'interno degli istituti.²⁰⁵

Le intimidazioni e le ritorsioni all'interno degli istituti carcerari assumono varie forme e si realizzano con modalità diverse. Possono consistere nella limitazione ingiustificata dei diritti più elementari del detenuto; nel ricorso all'isolamento o al trasferimento in sezioni con condizioni detentive deteriori; in minacce o in vere e proprie percosse e maltrattamenti da parte di un pubblico ufficiale o su istigazione dello stesso.²⁰⁶

Il problema delle minacce e delle ritorsioni ha riguardato in via diretta anche l'attività di sopralluogo del Comitato, poiché in talune ispezioni gli ispettori hanno raccolto denunce di detenuti che lamentavano di aver subito pressioni e, talvolta, punizioni per il fatto di aver conferito con i membri dell'organismo europeo. Una tale pratica, come evidenziato dal CPT, oltre a rappresentare una violazione palese del divieto di maltrattamenti, si pone in aperto contrasto con il principio di cooperazione con il Comitato.²⁰⁷ A ciascuna persona detenuta che svolga il colloquio con l'organismo europeo (e con ogni altro organismo indipendente) dev'essere garantita la più rigorosa riservatezza. Tale principio inderogabile può essere rinforzato, nella pratica,

205 Gli *standard* in tema di fenomeni di intimidazioni e ritorsioni sono contenuti nel 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, CPT, §§ 41-46. Non si deve escludere, come evidenziato dal CPT, l'ipotesi di minacce e ritorsioni rivolte dal personale carcerario nei confronti degli stessi colleghi che siano sospettati di voler denunciare o di aver diffuso informazioni circa i comportamenti illeciti.

206 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, CPT, § 42.

207 *Ivi*, § 44. Ad avviso del CPT, tali condotte costituiscono “senza dubbio una delle più gravi violazioni del dovere di cooperazione” che obbliga reciprocamente l'organismo europeo e gli Stati. In diverse occasioni, il Comitato ha ribadito che ogni forma di intimidazione o di ritorsione nei confronti di detenuti (o del personale), prima o dopo un incontro con i membri della delegazione, può da sola costituire motivo per l'emanazione di una dichiarazione pubblica di biasimo, *ex art. 10, par. 2, della Convenzione europea per la prevenzione della tortura.*

dall'introduzione nell'ordinamento interno di una disposizione *ad hoc* che sancisca espressamente il divieto per il personale carcerario di registrare i nominativi di coloro che entrano in contatto con i membri del CPT.

Le misure di contrasto a tali pratiche vietate richiedono l'adozione, da parte delle Autorità nazionali competenti, di una strategia articolata. Innanzi tutto, è necessario che le autorità di vertice – tanto amministrative, quanto politiche – si dimostrino decise nel dichiarare che ogni forma di intimidazione e di ritorsione attuata contro un detenuto al fine di impedirgli di comunicare sarà severamente e prontamente sanzionata. Gli Stati-membri potrebbero prendere in considerazione di inserire una norma incriminatrice *ad hoc*, che sanzioni la condotta del pubblico ufficiale che ostacola o impedisce il colloquio e i contatti del detenuto con il CPT e con qualsiasi altra istituzione indipendente votata alla tutela delle persone detenute.²⁰⁸

Secondariamente, la credibilità e la forza deterrente di un sistema di repressione delle condotte vietate rischia di essere minata se questo non è completato da una decisa azione dell'autorità giudiziaria, ogniqualvolta siano denunciate condotte di minaccia o azioni di ritorsione nei confronti delle persone detenute.²⁰⁹

Un contributo decisivo, infine, può essere fornito dagli organismi indipendenti di monitoraggio – nazionali e sovranazionali – dei luoghi di reclusione. Un'azione costante di supervisione, infatti, è in grado di creare un effetto dissuasivo sulle pratiche vietate. I luoghi di detenzione nei quali sono maggiormente segnalati episodi di minacce e di ritorsioni dovrebbero essere destinatari di una più assidua presenza da parte degli organismi di garanzia della tutela dei detenuti.²¹⁰

8.3 Lotta all'impunità

La ragion d'essere *preventiva* del Comitato europeo non ha impedito all'organismo di occuparsi anche dell'efficacia delle azioni e dei procedimenti che gli Stati-membri mettono in atto per la *repressione* e la *sanzione* delle condotte vietate. Un sistema efficace di indagine e di accertamento delle responsabilità, infatti, costituisce un

208 *Ivi*, § 46. Il riferimento del Comitato è alla Francia, il cui ordinamento ha previsto una sanzione pecuniaria per i casi di intralcio all'attività di monitoraggio dell'Autorità Garante nazionale dei luoghi di reclusione. Si veda l'art. 13-1 della Legge n. 2007-1545 del 30 Ottobre 2007, istitutiva dell'Organismo generale di controllo dei luoghi di privazione della libertà personale.

209 *Infra* § 8.3.

210 V. 24° *Rapporto Generale (2013-2014)*, CPT, § 42. Sul tema, diffusamente, *infra* § 9.

elemento fondamentale non solo per il contrasto *ex post* dei maltrattamenti, ma altresì in chiave general-preventiva, cioè di deterrenza nei confronti di tutti i soggetti impegnati, a vario titolo, negli istituti di reclusione.²¹¹ Il fatto che i pubblici ufficiali che *ordinano, autorizzano, tollerano o compiono* atti di tortura e di maltrattamenti siano chiamati a rispondere delle proprie azioni, segnala alla comunità intera che tali comportamenti non sono in alcun modo tollerati.²¹²

Una delle maggiori sfide in cui il CPT si è imbattuto è, precisamente, la *lotta contro l'impunità* dei responsabili di maltrattamento. La credibilità del divieto di tortura e di pene o trattamenti vietati viene gravemente compromessa ogniqualvolta si riscontrino indicazioni di maltrattamento e queste non siano seguite da un'azione tempestiva ed efficace delle autorità competenti. D'altra parte, il carattere *assoluto* del divieto di cui all'art. 3 CEDU, non consente agli Stati membri di operare alcuna valutazione di opportunità circa la repressione di tali condotte vietate.²¹³

Nel corso dell'attività di monitoraggio degli ispettori, tuttavia, la questione dell'impunità è risultata essere ancora diffusa in molti Stati. Per invertire il *trend*, gli sforzi delle Autorità nazionali devono, innanzi tutto, concentrarsi sull'*aspetto culturale* della questione. La formazione del personale deve promuovere una cultura che qualifichi come esempio di correttezza e di professionalità il fatto di appartenere ad un'*equipe* che si astenga dal ricorso ai maltrattamenti.

Non solo, ma la segnalazione dei maltrattamenti commessi dai colleghi deve diventare un elemento virtuoso, e per questo incentivato. Questo è possibile innanzitutto se viene correttamente percepito da tutti che anche la sola indifferenza, che si manifesta nel non impedire i maltrattamenti e nel non denunciarli, comporta una responsabilità per il loro verificarsi. Troppo spesso, invece, il Comitato ha constatato che lo “spirito di corpo” porta alcuni membri del personale a sentirsi solidali e a spalleggiarsi in caso di denuncia di presunti maltrattamenti, e perfino a coprire atti illeciti commessi dai colleghi. Secondariamente, deve prevedersi una procedura chiara ed accessibile per rendere agevole la denuncia di tali fatti da parte dello stesso personale che opera nei

211 La *lotta all'impunità* degli autori delle condotte vietate è stata ritenuta una questione di massima serietà ed attualità, considerata la sua persistenza presso gli Stati-membri (V. *The CPT at 25: tacking stock and moving forward – background paper*, p. 4 ss.) . Gli *standard* in tema di “lotta all'impunità” sono contenuti nel 14° *Rapporto Generale (2003-2004)*, CPT, §§ 25-42.

212 V. 14° *Rapporto Generale (2003-2004)*, CPT, § 25.

213 *Ibidem*, la mancata adozione di azioni tempestive ed efficaci, inoltre, compromette gli sforzi tesi a favorire serie politiche in materia di assunzione e formazione professionale per promuovere i principi dei diritti dell'uomo.

luoghi di reclusione.²¹⁴

La lotta all'impunità deve, poi, fondarsi su di un efficace *sistema di accertamento delle responsabilità* penali e disciplinari, nonché sull'effettiva irrogazione di sanzioni nei confronti di chi è dichiarato colpevole dei fatti di maltrattamento.

Il Comitato ha sempre valutato positivamente la *procedibilità d'ufficio* dei fatti di reato costituenti tortura o maltrattamenti. L'azione *ex officio* dovrebbe comportare l'obbligo dell'autorità inquirente di aprire un'inchiesta ogniqualvolta riceva informazioni attendibili riguardanti maltrattamenti presunti a danno di persone private della libertà.²¹⁵

La procedura di indagine avviata di diritto dall'Autorità produce, ad avviso del Comitato, notevoli effetti positivi. In primo luogo, il procedimento d'ufficio consente di sottrarre alla disponibilità dell'iniziativa privata l'accertamento di fatti di reato che, per la loro gravità, devono essere inderogabilmente perseguiti dallo Stato.²¹⁶ In questo modo, l'autorità inquirente può indagare anche sui quei fatti di presunto maltrattamento che rischierebbero di non emergere per il timore della vittima di sporgere denuncia.²¹⁷

Un'occasione concreta per l'autorità giudiziaria di raccogliere denunce di maltrattamenti o di rilevare autonomamente indizi di trattamenti vietati, ha luogo in sede di comparizione innanzi al giudice dell'arrestato o del fermato per la convalida del provvedimento *de libertate*. Nel corso di tale udienza il magistrato dovrebbe prestare particolare attenzione ad eventuali ferite visibili sul corpo del detenuto, valutando altresì se l'aspetto o il comportamento generale della persona possano dare adito a sospetti di violenze. Il CPT ribadisce che, qualora il giudice si avveda di tali segni o ritenga verosimile che la persona comparsa abbia subito maltrattamenti, lo stesso giudice è tenuto ad avviare un'indagine accurata. Dovrebbe, in particolare, provvedersi all'immediato svolgimento di una visita medico-legale (anche in assenza di segni evidenti) e ai sopralluoghi ove si ritiene che i fatti si siano verificati, raccogliendo sul campo le dovute testimonianze.²¹⁸

L'*efficacia delle indagini* e la loro effettività sono un punto cruciale per dare un significato concreto al divieto di tortura. Il Comitato, concordemente alla giurisprudenza della Corte europea, ha così ricordato i criteri fondamentali che l'attività di accertamento

214 *Ivi*, § 26.

215 *Ivi*, § 27.

216 *Ibidem*.

217 Questo fenomeno è maggiormente avvertito, inoltre, proprio ove le violenze sono più diffuse. Infatti, nelle carceri ove vige un vero e proprio sistema di violenza o, comunque, sono applicati ordinariamente pratiche vietate, lo spirito di corpo del personale e la connivenza delle autorità interne rende ancora più difficile l'emersione dei fatti e il loro accertamento giudiziale.

218 V. 14° *Rapporto Generale (2003-2004)*, CPT, § 29.

deve soddisfare, al fine di consentire l'individuazione e la sanzione dei responsabili dei maltrattamenti.²¹⁹

L'indagine dev'essere svolta, prima di tutto, in modo *indipendente*. Oltre ad essere guidate da un magistrato, le indagini che vertono sulla responsabilità di membri delle forze dell'ordine non dovrebbero essere condotte concretamente da pubblici ufficiali che appartengano allo stesso servizio di quelli indagati. Il pubblico ministero deve esercitare un controllo severo ed efficace sulla direzione operativa dell'indagine quando questa riguardi direttamente membri delle forze di polizia.²²⁰

L'attività di indagine deve, inoltre, svolgersi in modo *approfondito e completo*. Si richiede, quindi, l'impiego dei necessari mezzi di ricerca delle prove e di individuazione anche delle vittime e dei testimoni oculari. La completezza impone che il campo di indagine non sia indebitamente circoscritto, ma consideri effettivamente ogni episodio significativo che segnali la presenza di maltrattamenti.²²¹ A tal riguardo, un'indagine completa dovrebbe essere in grado di stabilire se i fatti di violenza accertati in un luogo di reclusione siano episodi isolati o se, invece, costituiscano un fenomeno diffuso.

Infine, l'indagine dev'essere *tempestiva*. Un'indagine poco sollecita può frustrare, di fatto, i propositi di accertamento del fatto; tanto più in un contesto probatorio particolarmente problematico come quello dei luoghi di detenzione. Senza considerare, inoltre, che negli ordinamenti nei quali è prevista l'operatività dell'istituto della prescrizione anche per le fattispecie di reato che disciplinano la tortura e le ipotesi di maltrattamento, la durata eccessiva del procedimento penale può portare all'estinzione del reato e garantire, di fatto, l'impunità ai pubblici ufficiali responsabili.²²²

Accanto all'accertamento della responsabilità penale, una risorsa utile alla repressione dei trattamenti vietati è l'avvio di un *procedimento disciplinare*.²²³ La responsabilità disciplinare dei pubblici ufficiali dev'essere valutata sistematicamente, a prescindere dal fatto se la colpa integri o meno un reato penale. Ad avviso del CPT, gli

219 *Ivi*, § 31. L'obbligo di svolgere indagini efficaci e complete discende, secondo la giurisprudenza consolidata del giudice di Strasburgo, direttamente dall'art. 3 CEDU. V. *supra* Cap. I, § 2.3.

220 *Ivi*, § 32.

221 *Ivi*, § 33.

222 *Ivi*, § 35. Il CPT ha constatato casi in cui le indagini hanno subito ritardi ingiustificati, oppure per i quali i procuratori o i giudici non erano disposti, evidentemente, ad utilizzare i mezzi giuridici a loro disposizione per reagire di fronte ad affermazioni o altre informazioni pertinenti che implicavano maltrattamenti. Il tema involge, inevitabilmente, anche il dibattito circa la prescrittibilità di reati gravi come la tortura e maltrattamenti, che vede in senso schierarsi in senso contrario sia il CPT sia la Corte Edu.

223 *Ivi*, § 37. Il CPT chiarisce che qualora, in un caso determinato, si dovesse riscontrare che il comportamento dei pubblici ufficiali costituisce un reato, l'organo di indagine dovrebbe sempre informarne direttamente e senza indugi le competenti autorità incaricate di promuovere le azioni giudiziarie.

organi investigativi devono garantire un certo livello di *indipendenza*: attraverso l'affidamento dell'indagine ad un dipartimento distinto, in seno alla struttura del servizio incaricato; o mediante l'istituzione di organi del tutto indipendenti. Tali organi, chiamati a pronunciarsi sotto il profilo disciplinare, devono operare garantendo la pubblicità delle proprie funzioni ed essere in grado di ricevere direttamente le denunce da parte delle vittime o di chi abbia notizia del verificarsi di maltrattamenti.²²⁴

Proprio con riguardo all'efficacia del sistema sanzionatorio e processuale per la repressione dei fatti di tortura e di maltrattamento operati da pubblici ufficiali, non può non farsi riferimento al caso dell'Italia. Il Comitato europeo, infatti, nel vagliare l'adeguatezza dell'ordinamento italiano sotto il profilo che qui interessa, non ha potuto far altro che rilevarne le palesi e persistenti criticità.²²⁵

Il primo, e principale, aspetto riguarda la *lacuna normativa* del Codice penale italiano, il quale, nonostante gli obblighi assunti in sede internazionale²²⁶ e a dispetto dell'obbligo di incriminazione previsto dalla Costituzione, non disciplina il reato di tortura.²²⁷

La permanenza di tale vuoto normativo comporta, come evidenziato dal Comitato, che i fatti ascrivibili alla tortura e ai maltrattamenti presso i luoghi di privazione della

224 *Ivi*, § 38.

225 Il CPT, in occasione dei sopralluoghi in Italia, ha ripetutamente sollecitato lo Stato italiano ad introdurre il reato di tortura nel proprio ordinamento penale. V. *Report*, Italia, visita periodica 2004, § 11; *Report*, Italia, visita periodica 2008, § 12; *Report*, Italia, visita *ah hoc* 2010, § 32; infine, *Report*, Italia, visita periodica 2012, § 10 ss., in occasione della quale il Comitato non si è più limitato ad un semplice accenno, ma ha affrontato diffusamente la questione della persistente assenza di un quadro legale soddisfacente in tema di repressione della tortura.

226 Per quanto riguarda le fonti sovranazionali, l'obbligo d'incriminazione discende direttamente dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, ratificata dall'Italia con L. 3 novembre 1988, n. 498. La Convenzione prevede espressamente, nel suo art. 4, un obbligo per gli Stati membri di considerare ogni atto di tortura come reato nel proprio sistema penale. A livello europeo, l'obbligo positivo di incriminazione discende dal dettato dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo; si veda, da ultimo, la pronuncia della Corte Edu, Cestaro c. Italia, del 7 Aprile 2015, a commento della quale V. A. VALENTINO, *Violazione del divieto di tortura e obbligo per l'Italia di inserire uno strumento ad hoc per punire i responsabili*, in *Antigone*, n. 3/2014, pp. 153-158. Sugli obblighi sovranazionali d'incriminazione della tortura si rinvia, *ex multis*, a A. MARCHESI, *L'attuazione in Italia degli obblighi internazionali di repressione della tortura*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 2, 1999, p. 463 ss.; G. LANZA, *Obblighi internazionali d'incriminazione penale della tortura ed ordinamento interno*, in *Ind. pen.*, 2011, p. 738 ss; e, volendo, anche a P. GONNELLA, A. MARCHESI (a cura di), *Onorare gli impegni. L'Italia e le norme internazionali contro la tortura*, Sinnos, Roma, 2006.

227 V. L. FERRAJOLI, *Pincipia iuris – Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, Vol. II, p. 328 ss. L'Autore ricorda come prevedere il delitto di tortura nel codice sia non solo un obbligo derivante dal diritto internazionale ma anche dello stesso diritto costituzionale italiano. Così: “la garanzia positiva dell'obbligo di punirla come delitto è infatti prescritta, in Italia, dall'articolo 13, comma 4, della Costituzione, che afferma che “è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione della libertà”. Sull'obbligo, di fonte costituzionale, di criminalizzazione della tortura si rinvia a A. PUGIOTTO, *Repressione penale della tortura e costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in *DPC*, 2/2014, p. 129 ss.

libertà personale siano perseguibili facendo ricorso ad una molteplicità di figure di reato alternative – l'arresto illegale, le lesioni personali, le percosse, il sequestro di persona, la violenza privata, l'abuso d'ufficio, i maltrattamenti contro familiari o conviventi, abuso di autorità contro arrestati o detenuti – ,²²⁸ la cui disciplina risulta sotto diversi profili inadeguata.²²⁹

Il CPT, in particolare, ha appuntato le sue critiche sulla disciplina del reato di *lesioni personali* (art. 582 c.p.), il quale è procedibile d'ufficio solo nelle ipotesi in cui la malattia cagionata a danno della vittima abbia una durata superiore ai 20 giorni o in presenza di specifiche circostanze aggravanti. Questo comporta che le lesioni personali non aggravate, che causino una malattia inferiore ai 20 giorni, sono punibili solo *a querela* della persona offesa.²³⁰

Il Comitato ha ribadito che i fatti costituenti tortura o maltrattamenti dovrebbero essere sempre procedibili *ex officio* e che l'autorità inquirente dovrebbe poter avviare indagini e instaurare un procedimento ogniqualvolta venga a conoscenza di tali condotte vietate. È risaputa, infatti, la ritrosia con la quale i detenuti vittima di violenza decidano di presentare una denuncia formale, a causa del timore di ritorsioni o di altre conseguenze negative. La soglia dei 20 giorni di prognosi, inoltre, risulta troppo alta; l'esperienza sul campo del CPT ha dimostrato che gravi maltrattamenti e, persino, torture possono lasciare sul corpo della vittima segni pressoché invisibili o, comunque, guaribili in breve tempo.²³¹

In secondo luogo, il Comitato si è espresso anche sul ricorso alla fattispecie di *maltrattamenti contro familiari o conviventi* (art. 572 c.p.), ritenuta in alcuni casi applicabile dalla Corte di Cassazione nelle ipotesi di maltrattamento in danno di persone detenute.²³² Il CPT considera che, pur valutata positivamente la procedibilità d'ufficio di

228 A queste (e ad altre) figure di reato ha fatto esplicito riferimento il Governo italiano all'interno della propria replica al *report* prodotto dal Comitato (visita del 2012) , sostenendo l'idoneità dell'ordinamento interno a punire i fatti di tortura. V. Risposta del Governo italiano, 2013, § 5.

229 La dottrina più avveduta ha, così, affermato che nel codice penale esistono soltanto *frammenti sparsi* della fattispecie di tortura, *parcellizzata* in diverse norme incriminatrici. Per un'analisi sull'inefficienza dell'attuale tutela penale contro la tortura in Italia, si rinvia ad A. COLELLA, *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *DPC*, 22 Luglio 2014, p. 11 ss. Cfr. P. GONNELLA, *La tortura in Italia – Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica*, cit., p. 36 ss.

230 Art. 582 c.p.

231 V. *Report*, Italia, visita periodica 2012, § 11.

232 Si veda Cass. Pen., 21 Maggio 2012, n. 30780, sez. VI. A nota della quale V. A. IEVOLELLA, *Trattamento disumano sui detenuti, agenti penitenziari sotto accusa. Legittima l'applicazione del reato di maltrattamenti*, nota a in *Diritto & Giustizia*, fasc. 0, 2012, p. 714. La sentenza in oggetto si riferisce ai noti fatti di violenza commessi nel 2004 presso la Casa circondariale di Asti, ad opera di alcuni agenti di Polizia Penitenziaria. Nel caso di specie il Tribunale di Asti ha riconosciuto che due dei detenuti subirono “non solo singole vessazioni, ma una vera e propria tortura, durata per più giorni e posta in essere in modo scientifico e sistematico” e che, per quanto riguarda la qualificazione

tale fattispecie, essa non può ritenersi soddisfacente in quanto, nell'interpretazione estensiva fornita dal Giudice italiano, non vi rientrano le ipotesi di trattamenti vietati subiti nel contesto della custodia di polizia.²³³

Infine, il Comitato raccomanda, in sintonia con quanto affermato dalla giurisprudenza CEDU, la *imprescrittibilità* del reato di tortura, in considerazione della particolare gravità della condotta e dell'interesse pubblico per l'accertamento del fatto, affinché i responsabili siano sempre penalmente sanzionati.²³⁴ La moltitudine di figure di reato del Codice penale italiano alle quali i giudici nazionali devono far riferimento per la repressione della tortura, tuttavia, non garantisce in alcun modo l'effettività della sanzione. Infatti, i reati minori fino ad ora utilizzati per condannare la tortura, oltre a porre problemi di logica giuridica perché inadeguati a cogliere l'essenza del fenomeno, paiono inadeguati a consentire una risposta proporzionata alla gravità del delitto commesso.²³⁵

Sebbene, negli ultimi anni, la discussione si sia sempre più spostata sul *quomodo* piuttosto che sull'*an* della penalizzazione della tortura, la lacuna del sistema sanzionatorio italiano permane. I diversi disegni di legge, aventi ad oggetto l'introduzione del delitto all'interno del nostro ordinamento, sono al vaglio del Parlamento, ma nessuno, ad oggi, è ancora stato approvato in via definitiva.²³⁶ Ci si può, pertanto, aspettare che le medesime raccomandazioni del Comitato europeo si rinnoveranno, ancora una volta, all'interno del Rapporto scritto con il quale gli ispettori sovranazionali renderanno conto dell'ultimo sopralluogo svolto in Italia, nell'Aprile 2016.

giuridica dei fatti in esame, questi “potrebbero essere agevolmente qualificati come tortura, se l'Italia non avesse ommesso di dare attuazione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, pur ratificata dal nostro Paese con L. 3 novembre 1988, n. 498”.

233 V. *Report*, Italia, visita periodica 2012, § 11.

234 *Ivi*, § 6. Il *leading case* della Corte europea è il caso *Bati e altri c. Turchia*, del 3 giugno 2004. Cfr. Corte Edu, *Cestaro c. Italia*, del 7 Aprile 2015, dove la Corte ha ribadito che i procedimenti penali aventi ad oggetto la responsabilità di agenti dello Stato per la commissione di condotte contrarie all'art. 3 non possono essere definiti con una declaratoria di rito, ma impongono una pronuncia nel merito.

235 Così F. GRAZIANI, *L'adattamento dell'Italia alle norme internazionali sul divieto di tortura: una riflessione sulla proposta di Legge n. 2168*, in *La Comunità Internazionale*, n. 4/2014, p. 597. Si consideri, infatti, che molti di questi reati sono procedibili solo a querela di parte e perciò pongono rilevanti ostacoli al loro accertamento; i termini di prescrizione, il più delle volte, non consentono ad un'inchiesta di arrivare in tempo utile ad assicurare l'effettività della risposta sanzionatoria.

236 V. G. LANZA, *Verso l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano: una fatica di Sisifo. Un'analisi dei “lavori in corso” anche alla luce della pronuncia della Corte EDU sul caso Cestaro c. Italia*, in *DPC*, 28 Febbraio 2016. L'Autrice analizza, non senza critiche, le più recenti formulazioni del reato di tortura, per come proposte nelle ultime versioni del Disegno di Legge approvato nell'Aprile 2015 dalla Camera dei Deputati e modificato in Senato.

9. I meccanismi nazionali di prevenzione

Infine, ci si vuole soffermare sulle prospettive di sviluppo che il Comitato ha individuato per il sistema di monitoraggio e di prevenzione della tortura in Europa, in relazione all'emersione del parallelo sistema di controllo istituito a livello internazionale con il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione O.N.U. per la prevenzione della tortura (OPCAT) e all'attività ordinaria dei Garanti nazionali per la difesa dei diritti dei detenuti.

Il Comitato europeo ha sempre sostenuto la necessità che ogni Stato-membro si doti di un *sistema nazionale indipendente* incaricato del monitoraggio dei luoghi di detenzione, in modo tale da rafforzare gli strumenti di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene vietate. Gli organismi interni – siano essi Garanti, *ombudsman* o enti simili – hanno la possibilità di intervenire con maggior frequenza e rapidità rispetto alle istituzioni sovranazionali.²³⁷

L'entrata in vigore del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ha posto il CPT innanzi all'esigenza di stabilire un *coordinamento* tra la sua attività *in loco* e quella dei cc.dd. Meccanismi Nazionali di Prevenzione (MNP) operanti negli Stati d'Europa.²³⁸ Il Comitato ritiene che gli MNP siano i *partners* naturali nell'attività di prevenzione della tortura e dei trattamenti vietati in Europa e per questo è necessario prevedere le possibili sinergie e le modalità di coordinamento tra i due sistemi, quello europeo e quello internazionale.²³⁹

Il Comitato si è pronunciato, in primo luogo, sulla questione che riguarda i diversi modelli operativi con i quali gli Stati hanno dato forma ai Meccanismi nazionali di prevenzione. Le tre soluzioni adottate per assolvere all'attività di monitoraggio sono: l'ampliamento delle funzioni di un'istituzione già esistente all'interno dello Stato (Garante, *ombudsman*); la creazione di un nuovo organismo *ad hoc*, deputato esclusivamente a svolgere il mandato di MNP; la suddivisione dei compiti di supervisione tra più organismi specializzati, coordinati da un'istituzione di livello superiore.²⁴⁰

237 Il CPT ha affrontato la tematica all'interno del 22° *Rapporto Generale (2011-2012)*, CPT, §§ 27-52.

238 Ogni Stato che aderisce all'OPCAT si impegna ad istituire al proprio interno un organismo indipendente e professionale con il mandato di condurre visite regolari nei luoghi di detenzione e di formulare raccomandazioni e osservazioni ai Governi e alle autorità competenti per migliorare la condizione delle persone private della libertà personale. V. Parte IV del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura. Cfr. *supra* Cap. I, nota 22.

239 V. 22° *Rapporto Generale (2011-2012)*, CPT, § 29.

240 V. *Ivi*, § 31. La soluzione adottata dall'Italia e comunicata al Sottocomitato O.N.U. per la Prevenzione

Il CPT non predilige una struttura organizzativa particolare, ma raccomanda agli Stati di garantire la funzionalità dell'MNP assicurando l'*indipendenza* del meccanismo di monitoraggio e del personale in esso operante, l'adeguata *disponibilità di risorse*, la *professionalità* e la *multidisciplinarietà* dei membri, nonché l'effettivo esercizio di (tutti) i poteri stabiliti dal Protocollo Opzionale.²⁴¹ Il grado di interazione tra il Comitato europeo e gli organismi nazionali di prevenzione dipende, in buona parte, dal livello di indipendenza che il CPT può riscontrare nel loro operato.

Il regolare *scambio di conoscenze* tra il sistema di prevenzione europeo e i meccanismi di prevenzione nazionali può rappresentare un'occasione di sviluppo delle competenze di entrambi i soggetti e un modo per rendere più efficiente la loro azione. Il Comitato europeo ha sviluppato, come si è visto, un proprio metro di giudizio nel considerare gli aspetti della detenzione, basato non solo sull'osservazione diretta, ma anche sui principi espressi dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema carcerario, dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani. È prevedibile che anche i Meccanismi nazionali, dopo una prima fase di avvio, sviluppino propri parametri e orientamenti sulle stesse tematiche. Il CPT, pertanto, ritiene che per evitare di indebolire i sistemi di tutela europeo e internazionale (ad esempio, con l'emanazione di raccomandazioni contraddittorie), sia necessario promuovere con regolarità occasioni di confronto e di coordinamento.²⁴² Il proposito (dichiarato) del Comitato europeo è quello di favorire la coabitazione dei due sistemi di tutela affinché si “supportino e si ispirino a

della tortura con una nota del 28 Aprile 2014, prevede che il Meccanismo Nazionale di Prevenzione italiano voluto dall'OPCAT sia formato dal complessivo *sistema dei garanti* locali e regionali, coordinati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il Garante nazionale, istituito con la L. 10/2014, è stato nominato nel Febbraio 2016; l'organismo collegiale è presieduto da Mauro Palma, già membro italiano del Comitato europeo per la prevenzione della tortura dal 2000 al 2011, e Presidente dello stesso dal 2007 al 2011.

241 V. *Ivi*, § 32. Gli Artt. 19 e 20 dell'OPCAT stabiliscono le funzioni e le prerogative che devono essere conferite agli MNP. A questi compete: l'esame regolare del trattamento delle persone detenute; la promozione di condizioni migliori di detenzione, mediante l'uso di raccomandazioni specifiche; l'indicazione di osservazioni riguardanti la legislazione vigente (art. 19). Per la realizzazione di tali obiettivi, l'MNP: ha facoltà di ottenere tutte le informazioni concernenti i luoghi di reclusione e il trattamento delle persone ivi detenute; ha libero accesso ai luoghi di detenzione; può svolgere colloqui privati con i detenuti e con ogni altra persona presente nel luogo della visita; ha facoltà di scegliere i luoghi ove svolgere i sopralluoghi; può consultarsi con il Sottocomitato per la prevenzione della tortura e trasmettergli informazioni (art. 20).

242 V. *Ivi*, §§ 36-37. Il CPT ha già avuto occasione di interloquire e di partecipare attivamente allo sviluppo dei Meccanismi Nazionali di Prevenzione in Europa. Esso ha preso parte a numerosi eventi internazionali volti a promuovere un approccio coerente in termini di *standard* e di metodi operativi degli organismi di prevenzione. Alcuni membri del Comitato europeo hanno, poi, preso parte attivamente ad alcune conferenze nazionali per l'istituzione degli MNP e sono altresì stati chiamati, in diverse occasioni, per svolgere sessioni di formazione sui temi della prevenzione negli Stati d'Europa e per illustrare le migliori tecniche di conduzione dei sopralluoghi presso i luoghi di privazione della libertà personale.

vicenda”²⁴³.

L'interazione tra CPT e Meccanismi Nazionali di Prevenzione può trovare nell'*attività di visita* un'occasione favorevole. Nella fase precedente al sopralluogo, il Comitato ha la possibilità di attingere alle preziose informazioni raccolte dall'organismo di monitoraggio interno, anche al fine di individuare i temi di maggior attualità e i luoghi di detenzione che necessitano di essere visitati. Per questo è indispensabile che vi sia uno scambio continuo di informazioni tra i due organismi, che dovrebbe intensificarsi nel periodo immediatamente precedente alla visita del CPT.²⁴⁴ Subito prima dell'inizio della visita da parte del Comitato, sarebbe opportuno che i membri della delegazione incontrassero i rappresentanti dell'organismo nazionale, in modo da fare il punto della situazione ed evitare duplicazioni nell'attività di ispezione.²⁴⁵

Nel corso della visita i membri del Comitato europeo agiscono autonomamente, perseguendo gli obiettivi prefissati ed agendo in base alle esigenze emerse nel corso della stessa. Il CPT ritiene che la partecipazione congiunta nel corso del sopralluogo di suoi membri e di rappresentanti dell'MNP non sia opportuna. In primo luogo, perché il principio di *riservatezza* che governa l'attività del Comitato rischierebbe di essere indebolito dalla presenza di soggetti esterni, per di più contravvenendo alla regola che dispone che della delegazione sovranazionale non facciano mai parte i membri di provenienza dello Stato oggetto della visita.²⁴⁶ Secondariamente, il CPT ritiene che la commistione delle funzioni tra i due organismi di prevenzione possa essere nociva alla funzionalità di entrambi.²⁴⁷

D'altra parte, invece, il Comitato auspica che i rappresentanti dell'organismo di prevenzione nazionale possano prendere parte attiva alle consultazioni che si svolgono in esito al sopralluogo e che coinvolgono, oltre alla delegazione, le Autorità nazionali. Perché questa pratica si affermi, però, è necessario il consenso dei singoli Stati-membri, in quanto le osservazioni preliminari e il confronto al termine della visita sono coperti

243 V. *Ivi*, § 40.

244 V. *Ivi*, § 42. La pubblicazione del programma delle visite periodiche per l'anno successivo da parte del CPT dovrebbe favorire la raccolta e lo scambio di informazioni con gli organismi di prevenzione nazionali. Chiaramente, gli elementi e le informazioni ricevuti dal CPT, possono essere utili anche per la pianificazione di visite *ad hoc*.

245 V. *Ivi*, § 43. L'incontro, subito prima del sopralluogo, tra la delegazione europea e i rappresentanti dell'MNP permette agli ispettori europei di ottenere le informazioni più aggiornate e di informare i membri dell'organismo nazionale dei luoghi di reclusione che saranno visitati.

246 V. *Ivi*, § 44. Cfr. Regola 35, par. 2, *Regole Procedurali*.

247 *Ibidem*, la forza del sistema tripartito di monitoraggio (CPT, MNP, Sottocomitato O.N.U.) risiede, secondo il Comitato, nell'assistenza e nella collaborazione reciproca, mantenendo però l'autonomia degli organismi. Così che gli ispettori hanno coniato il motto: "*united in our goals, distinct in our roles*".

dal principio di riservatezza, e solo gli Stati possono decidere di derogarvi in favore dei membri dell'organismo nazionale di monitoraggio. Il principale vantaggio di una tale apertura, auspicata dal CPT, consisterebbe nel fatto che l'MNP sarebbe immediatamente informato delle criticità e delle osservazioni rilevate dagli ispettori europei, senza dover aspettare la stesura del Rapporto definitivo e la pubblicazione dello stesso.²⁴⁸

La fase nella quale l'organismo nazionale di prevenzione potrebbe apportare il suo contributo con maggiore incisività è, evidentemente, quella *successiva* alla visita. Si è già detto, infatti, che rispetto al Comitato internazionale, l'MNP ha la possibilità di svolgere un monitoraggio più assiduo sul territorio nazionale e di intervenire con maggior celerità di fronte all'acutizzarsi di una problematica. “È assiomatico che l'MNP è nella posizione ideale per garantire un controllo successivo alla visita del CPT e, in particolare, per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni rivolte alle autorità dello Stato”. A tal fine, i membri del comitato europeo ritengono che gli Stati-membri dovrebbero prendere in considerazione l'opportunità di trasmettere immediatamente all'organismo nazionale di prevenzione il *report* prodotto dal Comitato, a condizione che ne sia rispettata la riservatezza sino a quando lo Stato acconsenta alla sua pubblicazione.²⁴⁹

Una volta conosciuto il contenuto del Rapporto scritto, i rappresentanti dell'organismo nazionale e quelli del CPT possono incontrarsi e studiare una strategia comune per far sì che lo Stato attui, in concreto, le misure nell'ambito delle condizioni detentive ritenute necessari dagli organismi di prevenzione.²⁵⁰

Il sistema di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti in Europa risulta, oggi, rafforzato dall'istituzione degli organismi nazionali di prevenzione voluti dal Protocollo opzionale alla Convenzione O.N.U. contro la tortura. La prerogativa di forza del Comitato europeo è l'aver diritto ad un accesso illimitato ai luoghi di detenzione in Europa, ma, d'altra parte, esso sconta un'inevitabile distanza fisica da essi e può contare su risorse non illimitate. Gli organismi di controllo locali, invece, possono vantare una maggiore prossimità ai luoghi di detenzione, oltre che su di un'area di competenza più circoscritta e, quindi, più facilmente monitorabile.

Il proposito del Comitato europeo di cooperare con il sistema di prevenzione delle Nazioni Unite ha, quindi, lo scopo – oltre che di rendere più efficace l'azione dei vari

248 *Ivi*, § 45.

249 *Ibidem*, la stessa regola sul rispetto della riservatezza da parte dei membri dell'MNP dovrebbe, così, valere tanto per le consultazioni di fine visita, quanto per il contenuto del *Report* scritto.

250 *Ivi*, § 46.

attori attivi sulla scena europea – di rendere il meccanismo di monitoraggio sempre più *capillare*.

Il CPT ha, senza dubbio, il merito di aver tracciato le linee di un modello di monitoraggio dei luoghi di reclusione che, se replicato in concreto anche a livello nazionale, ha la possibilità di ottenere risultati persino ulteriori. È necessario, tuttavia, che gli organismi di prevenzione nazionale mantengano un approccio “europeo” alla tematica della tutela dei diritti, promuovendo *standard* di detenzione non solo minimi ma anche auspicabili, senza farsi fuorviare dalla contingenza delle situazioni interne. Questo approccio esige, oltre ad una puntuale attività di prevenzione e di monitoraggio *in loco*, una concreta irremovibilità nel condannare ogni forma di condotta vietata ed ogni trattamento che metta in pericolo il rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute.

CONCLUSIONI

Dall'esame dell'attività e del complesso degli *standard* di detenzione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sorgono alcune brevi considerazioni.

In primo luogo, può riconoscersi che l'organismo europeo ha saputo mantenere fede al dettato della Convenzione che lo ha istituito, sotto il profilo dei tre principi-guida della sua attività di prevenzione e monitoraggio: la *prevenzione*, la *cooperazione* e la *riservatezza*. Nondimeno, ciascuno di questi principi ha subito alcune importanti trasformazioni rispetto all'impianto immaginato al momento della stipulazione del testo convenzionale.

Come si è visto, il principio di *riservatezza*, sotto il profilo della pubblicità dei *reports* scritti dal Comitato, si è progressivamente affievolito grazie alla sempre maggiore disponibilità degli Stati-membri a rendere pubblici (talvolta, anche in via automatica) i risultati e le raccomandazioni in esito ai sopralluoghi. A questa inversione del rapporto segretezza-pubblicità dell'attività del CPT, ha fatto seguito una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni raccolte nei luoghi di detenzione in Europa, favorendo senz'altro un dibattito più consapevole in sede europea sulle criticità e sulle problematiche che affliggono i Paesi membri.

La funzione *preventiva* del Comitato europeo ha, d'altra parte, subito un notevole ampliamento del suo campo di intervento: sotto il profilo dell'area geografica da monitorare, in seguito all'espansione dirompente del numero degli Stati che hanno aderito alla Convenzione; sotto il profilo della tipologia dei luoghi di reclusione, in conseguenza dell'approccio estensivo che ha portato il CPT a occuparsi di tutte le forme di privazione della libertà personale. Questo fattore ha richiesto un apporto di competenze sempre più diversificate all'interno dell'organismo sovranazionale, favorendo una approccio multidisciplinare alla materia.

Per quanto riguarda l'aspetto della *cooperazione* tra il Comitato e gli Stati, invece, deve evidenziarsi che a fronte degli sforzi profusi dagli ispettori per instaurare un dialogo costruttivo con le autorità nazionali (basti pensare anche all'assoluta eccezionalità del ricorso alla dichiarazione pubblica), la risposta degli Stati sul piano delle azioni concretamente intraprese per migliorare la situazione interna, sebbene abbia registrato progressi, non può ancora dirsi soddisfacente. Una delle sfide più difficili per il Comitato è, senza dubbio, quella di riuscire a promuovere negli Stati una maggiore

osservanza delle proprie raccomandazioni, tanto più quando esse abbiano ad oggetto pratiche detentive che si pongono in palese contrasto con il divieto di tortura e di trattamenti vietati.

Per quanto concerne, poi, gli *standard* sviluppati e pubblicati dal Comitato europeo, deve rilevarsi che, rispetto alle normative di *soft law* già operanti in sede europea, questi talvolta coprono tematiche trascurate e, non di rado, presentano caratteri di maggior specificità sui temi trattati.

L'approccio *case by case* degli ispettori, frutto della loro attività di ispezione sul campo, non ha impedito all'organismo di prevenzione europeo di tracciare parametri minimi di detenzione validi per la generalità degli Stati-parte, seppur ricorrendo talvolta alla tecnica della "geometria variabile" (che, a fronte di obiettivi uguali per tutti gli Stati, adotta strategie diversificate per il loro conseguimento). Tali parametri, inoltre, sebbene siano suscettibili di evolvere con l'evolvere delle sensibilità culturali in tema di reclusione, tendono a tracciare una linea di confine netta tra le pratiche che possono ritenersi accettabili e quelle che, invece, mettono in serio pericolo il rispetto dei diritti dei detenuti.

Un tale sistema di *standard* e di linee-guida, come si è visto, dev'essere letto non tanto alla stregua di un testo organico e sistematico (od onnicomprensivo) delle regole carcerarie europee; ma, piuttosto, come un manuale delle "buone prassi" carcerarie (dove "buone" significa in linea con i diritti fondamentali), utile sia alle Autorità nazionali competenti in tema di politiche detentive, sia al personale che opera direttamente nei luoghi di reclusione. Molti dei principi e delle raccomandazioni degli ispettori europei, infatti, possono essere resi operativi e concretizzati direttamente dagli attori ai quali sono destinati.

In considerazione di quanto osservato, non sorprende che il Comitato promuova costantemente la diffusione e la conoscenza dei propri parametri in modo capillare presso tutti i luoghi di reclusione e presso il personale che in esso opera. La conoscenza diretta, infatti, degli obiettivi e delle raccomandazioni formulate dagli ispettori europei, rappresenta un primo indispensabile passo verso il cambiamento.

Infine, una delle prospettive più interessanti di sviluppo del sistema di prevenzione e monitoraggio dei luoghi di detenzione in Europa, riguarda la creazione di un sistema integrato composto dal Comitato europeo, dal Sottocomitato O.N.U. e dai Meccanismi Nazionali di Prevenzione. La possibilità concreta di creare una cooperazione continua tra gli organismi sovranazionali e le autorità indipendenti nazionali, incrementando di

fatto le occasioni di monitoraggio *in loco*, fa ritenere che il sistema complessivo potrà uscirne rafforzato.

Sotto quest'ultimo profilo, per quanto riguarda l'Italia, le prospettive di partenza sembrano incoraggianti. Il Meccanismo Nazionale di Prevenzione italiano, come si è visto, è costituito dall'insieme dei Garanti dei detenuti locali e regionali, coordinati a livello centrale dal Garante nazionale, alla cui nomina si è finalmente provveduto agli inizi del 2016. La scelta del Presidente è ricaduta su Mauro Palma, il quale ha rivestito per più di dieci anni la carica di membro italiano presso il Comitato europeo. Il Garante italiano dei diritti dei detenuti è nato, pertanto, racchiudendo contestualmente due diverse anime: quella di difensore civico delle persone private della libertà personale; e quella di organismo di monitoraggio e prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti. Ci si può aspettare, quindi, che nello svolgere questa seconda funzione, le competenze e le sensibilità assimilate nel corso dell'esperienza europea, da parte del neo Presidente, possano essere positivamente riversate nel nuovo organismo di controllo nazionale.

Si vuole, infine, rendere omaggio all'idea che lo stesso Mauro Palma ha espresso sul tema, presentando alle autorità nazionali italiane la nuova istituzione di monitoraggio e controllo, in occasione della conferenza finale degli Stati Generali dell'esecuzione penale:

“[...] Sarebbe inutile e contro produttivo realizzare un sistema penitenziario avanzato quanto al riconoscimento formale dei diritti dei detenuti, quando non si curasse il contemporaneo avanzamento degli aspetti sostanziali della vita detentiva. Qui nasce la positiva interazione tra la tutela giurisdizionale e la predisposizione di altre figure (nazionali, regionali e locali) a cui affidare quelle peculiarità non affidabili esclusivamente alla giurisdizione: peculiarità di monitoraggio continuo, peculiarità ispettive, peculiarità di connessione con tutti i luoghi di privazione della libertà e non solo del carcere, peculiarità di influenza e possibile indirizzo verso il mondo dell'informazione e soprattutto verso il mondo legislativo e amministrativo. Un insieme di parametri volti a tutelare la dignità delle persone ristrette.

[...] Monitorare, visitare non è allora soltanto recepire, registrare dati. È agire lungo tre differenti direzioni. La prima direzione è quella di esercitare una forma di controllo democratico su un'istituzione che condensa nel suo funzionamento più parametri di lettura del livello di civiltà del corpo sociale. La seconda è quella di fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all'interno del 'microcosmo' rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno. La terza è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso, del relegato ai margini di una

periferia cittadina, sociale, mentale, rinchiuso in un impossibile vaso di Pandora rappresentato dalle mura di una prigione.

Proprio da questa trasparenza può crescere una cultura della tutela dei diritti che accomuni chi opera all'interno di queste istituzioni a chi lavora in altri settori e a chi nelle stesse istituzioni sconta una pena. La cultura dei diritti ha infatti bisogno di una 'non-opacità'; ha bisogno di molti osservatori, in una sorta di gioco speculare in cui la sorveglianza totale, quella di cui parlava Michel Foucault trova un proprio contrappeso nello sguardo sociale sul sistema".

Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

viste le disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali,

rammentando che, ai termini dell'articolo 3 di detta Convenzione, «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»;

costatando che le persone che si pretendono vittime di violazioni dell'articolo 3 possono avvalersi del dispositivo previsto dalla presente Convenzione;

convinti che la protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti delle persone private di libertà potrebbe essere rafforzata da un sistema non giudiziario di natura preventiva, basato su sopralluoghi,

hanno convenuto quanto segue:

Capitolo I

Art. 1

È istituito un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (qui di seguito denominato: «il Comitato»). Il Comitato 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.

Art. 2

Ciascuna Parte autorizza il sopralluogo, in conformità con la presente Convenzione, in ogni luogo dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà da un'Autorità pubblica.

Art. 3

Il Comitato e le Autorità nazionali competenti della Parte interessata cooperano in vista dell'applicazione della presente Convenzione.

Capitolo II

Art. 4

- 1 Il Comitato si compone di un numero di membri eguale a quello delle Parti.
- 2 I membri del Comitato sono scelti tra persone di alta moralità, note per la loro competenza in materia di diritti dell'uomo o in possesso di esperienza professionale nei campi di applicazione della presente Convenzione.
- 3 Il Comitato non può comprendere più di un cittadino dello stesso Stato.
- 4 I membri partecipano a titolo individuale, sono indipendenti ed imparziali nell'esercizio del loro mandato e si rendono disponibili in modo da svolgere le loro funzioni in maniera effettiva.

Art. 5

- 1 I membri del Comitato sono eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a maggioranza assoluta dei voti su una lista di nomi elaborata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa; la delegazione nazionale all'Assemblea Consultiva di ciascuna Parte presenta tre candidati almeno due dei quali sono della sua nazionalità.

Laddove un membro debba essere eletto al Comitato relativamente ad uno Stato non membro del Consiglio d'Europa, l'Ufficio dell'Assemblea Consultiva inviterà il Parlamento di quello Stato a proporre tre candidati, di cui almeno due debbano essere suoi cittadini. L'elezione dal Comitato dei Ministri avverrà dopo la consultazione con la Parte interessata.

- 2 La stessa procedura è seguita per provvedere ai seggi divenuti vacanti.
- 3 I membri del Comitato sono eletti per un periodo di quattro anni. Essi possono essere rieletti due volte. Tuttavia, per quanto concerne i membri designati alla prima elezione, le funzioni di tre membri scadranno al termine di un periodo di due anni. I membri le cui funzioni scadono al termine del periodo iniziale di due anni sono estratti a sorte dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa immediatamente dopo l'espletamento della prima elezione.
- 4 Per assicurare che, per quanto possibile, la metà dei membri del Comitato siano rinnovati ogni due anni, il Comitato dei Ministri può decidere, prima di procedere a qualsiasi elezione successiva, che la scadenza o le scadenze di incarico di uno o più membri che devono essere eletti sarà di un periodo diverso da quattro anni, ma non superiore ai sei e non inferiore ai due anni.
- 5 Nei casi in cui si tratti più di una scadenza di incarico ed il Comitato dei Ministri applichi il paragrafo precedente, l'assegnazione delle scadenze di incarico sarà effettuata attraverso l'estrazione a sorte da parte del Segretario Generale, immediatamente dopo le elezioni.

Art. 6

- 1 Il Comitato si riunisce a porte chiuse. Il quorum è costituito dalla maggioranza dei suoi membri. Le decisioni del Comitato sono prese a maggioranza dei membri presenti, fatte salve le disposizioni dell'articolo 10 paragrafo 2.
- 2 Il Comitato stabilisce il proprio regolamento interno.
- 3 Il Segretariato del Comitato è assicurato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Capitolo III

Art. 7

- 1 Il Comitato organizza i sopralluoghi nei luoghi di cui all'articolo 2. Oltre a visite periodiche, il Comitato può organizzare ogni altro sopralluogo che sia a suo giudizio richiesto dalle circostanze.
- 2 I sopralluoghi sono di norma effettuati da almeno due membri del Comitato con l'assistenza, qualora sia ritenuta necessaria, di esperti e di interpreti

Art. 8

- 1 Il Comitato notifica al governo della Parte interessata il suo intento di procedere ad un sopralluogo. A seguito di tale notifica il Comitato è abilitato a visitare in qualsiasi momento i luoghi di cui all'articolo 2.
- 2 Una Parte deve fornire al Comitato le seguenti agevolazioni per l'adempimento del suo incarico:
 - a accesso al proprio territorio e facoltà di circolarvi senza limitazioni di sorta;
 - b tutte le informazioni relative ai luoghi in cui si trovano persone private di libertà;
 - c la possibilità di recarsi a suo piacimento in qualsiasi luogo in cui vi siano persone private di libertà, compreso il diritto di circolare senza intralci all'interno di detti luoghi;
 - d ogni altra informazione di cui la Parte dispone e che è necessaria al Comitato per l'adempimento del suo incarico. Nel ricercare tali informazioni, il Comitato tiene conto delle norme di diritto e di deontologia professionale applicabili a livello nazionale.

- 3 Il Comitato può intrattenersi senza testimoni con le persone private di libertà.
- 4 Il Comitato può entrare liberamente in contatto con qualsiasi persona che ritenga possa fornirgli informazioni utili.
- 5 Se del caso, il Comitato comunica immediatamente le sue osservazioni alle Autorità competenti della Parte interessata.

Art. 9

- 1 In circostanze eccezionali, le Autorità competenti della Parte interessata possono far conoscere al Comitato le loro obiezioni al sopralluogo nel momento prospettato dal Comitato o nel luogo specifico che il Comitato è intenzionato a visitare. Tali obiezioni possono essere formulate solo per motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica o a causa di gravi disordini nei luoghi nei quali vi siano persone private di libertà, dello stato di salute di una persona o di un interrogatorio urgente nell'ambito di un'inchiesta in corso, connessa ad un reato penale grave.
- 2 A seguito di tali obiezioni, il Comitato e la Parte si consultano immediatamente per chiarire la situazione e giungere ad un accordo riguardo alle misure che consentiranno al Comitato di esercitare le sue funzioni il più rapidamente possibile. Tali misure possono includere il trasferimento in altro luogo di qualsiasi persona il Comitato abbia intenzione di visitare. In attesa che si possa procedere al sopralluogo, la Parte fornisce al Comitato informazioni su ogni persona interessata.

Art. 10

- 1 Dopo ogni sopralluogo, il Comitato elabora un rapporto sui fatti constatati in tale occasione, tenendo conto di ogni osservazione eventualmente presentata dalla Parte interessata. Esso trasmette a quest'ultima il suo rapporto inclusivo delle raccomandazioni che ritiene necessarie. Il Comitato può addivenire a consultazioni con la Parte al fine di suggerire, se del caso, dei miglioramenti per la protezione delle persone private di libertà.
- 2 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.

Art. 11

- 1 Le informazioni raccolte dal Comitato in occasione di una visita, il suo rapporto e le sue consultazioni con la Parte interessata sono riservate.
- 2 Il Comitato pubblica il suo rapporto ed ogni commento della Parte interessata, qualora quest'ultima lo richieda.
- 3 Ciò nonostante, nessun dato di natura personale può essere reso pubblico senza il consenso esplicito della persona interessata.

Art. 12

Soggetto alle regole di confidenzialità dell'Articolo 11, il Comitato ogni anno sottoporrà al Comitato dei Ministri un rapporto generale sulle sue attività che sarà trasmesso all'Assemblea Consultiva e ad ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa che è parte della Convenzione, e reso pubblico.

Art. 13

I membri del Comitato, gli esperti e le altre persone che lo assistono sono sottoposti, durante il loro mandato e successivamente alla sua scadenza, all'obbligo di tenere segreti i fatti o le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'adempimento delle loro funzioni

Art. 14

- 1 I nomi delle persone che assistono il Comitato sono indicati nella notifica effettuata ai termini dell'articolo 8 paragrafo I.
- 2 Gli esperti operano sotto le istruzioni e la responsabilità del Comitato. Essi devono possedere la competenza e l'esperienza specifiche delle materie per le quali trova applicazione la presente Convenzione e sono vincolati dagli stessi obblighi d'indipendenza, d'imparzialità e di disponibilità di quelli dei membri del Comitato.
- 3 Una parte può, in via eccezionale, dichiarare che un esperto o altra persona che assiste il Comitato non può essere ammessa a partecipare al sopralluogo in un luogo che dipende dalla sua giurisdizione.

Capitolo IV

Art. 15

Ciascuna Parte comunica al Comitato il nominativo e l'indirizzo della Autorità competente a ricevere le notifiche indirizzate al suo governo, nonché quelli di ogni agente di collegamento da essa eventualmente designato.

Art. 16

Il Comitato, i suoi membri e gli esperti di cui all'articolo 7 paragrafo 2, godono dei privilegi ed immunità previsti nell'annesso alla presente Convenzione.

Art. 17

- 1 La presente Convenzione non porta pregiudizio alle norme di diritto interno o agli accordi internazionali che garantiscono una maggiore protezione alle persone private di libertà.
- 2 Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come una limitazione o una deroga alle competenze degli organi della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo o agli obblighi assunti dalle Parti in virtù della presente Convenzione.
- 3 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 1973.

Art. 18

- 1 La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
- 2 Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa può invitare qualsiasi Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla Convenzione.

Art. 19

- 1 La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a partire dalla data alla quale sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Convenzione in conformità con quanto disposto all'articolo 18.
- 2 Per ogni Stato che esprima successivamente il proprio consenso ad essere

vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese

successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o accesso.

Art. 20

- 1 Ogni Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o accesso, indicare il territorio o i territori per i quali troverà applicazione la presente Convenzione.
- 2 Ogni Stato può, in qualsiasi altro successivo momento, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di tale territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario Generale, di detta dichiarazione.
- 3 Ogni dichiarazione effettuata ai termini dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto concerne ogni territorio indicato in detta dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario Generale, di detta notifica.

Art. 21

Non è ammessa alcuna riserva alle disposizioni della presente Convenzione.

Art. 22

- 1 Ogni Parte può in ogni tempo denunciare la presente Convenzione mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
- 2 La denuncia avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di dodici mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario generale, della notifica.

Art. 23

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa parti della Convenzione:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o accesso;
- c la data di entrata in vigore della presente Convenzione in conformità

con gli articoli 19 e 20 della Convenzione stessa;

d ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Convenzione, ad eccezione delle misure previste negli articoli 8 e 10.

In fede di che i sottoscritti, a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Strasburgo, il 26 novembre 1987, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

ANNESSO

Privilegi ed immunità (Art. 16)

- 1 Ai fini del presente Annesso, i riferimenti ai membri del Comitato includono gli esperti di cui all'articolo 7 paragrafo 2.
- 2 I membri del Comitato godono, nell'esercizio delle loro funzioni, come anche nei viaggi effettuati nell'esercizio delle loro funzioni, dei seguenti privilegi ed immunità:
 - a immunità dall'arresto o dalla detenzione e dalla confisca del loro bagaglio personale; immunità da qualsiasi giurisdizione per gli atti da essi compiuti nella loro qualifica ufficiale, comprese le parole e gli scritti;
 - b esenzione da ogni misura limitativa per quanto riguarda la loro libertà di movimento; uscita e rientro nel loro paese di residenza; entrata nel ed uscita dal paese nel quale svolgono le loro funzioni; esenzione da ogni formalità di registrazione per stranieri nei paesi da essi visitati o attraversati nell'esercizio delle loro funzioni.
- 3 Durante i viaggi da essi effettuati nell'esercizio delle loro funzioni, ai membri del Comitato saranno accordate in materia doganale e di regolamentazione dei cambi:
 - a dal loro Governo, le stesse agevolazioni di quelle concesse agli alti funzionari che si recano all'estero in missione ufficiale temporanea;
 - b dai governi delle altre Parti, le stesse agevolazioni di quelle concesse ai rappresentanti dei governi esteri in missione ufficiale temporanea.

4 I documenti e le carte del Comitato sono inviolabili sempre che riguardino

l'attività del Comitato.

La corrispondenza ufficiale ed altre comunicazioni ufficiali del Comitato non possono essere trattenute o censurate.

5 Al fine di assicurare ai membri del Comitato completa libertà di parola e completa indipendenza nell'adempimento delle loro funzioni, continuerà ad esser loro concessa l'immunità dalla giurisdizione per le parole o gli scritti o gli atti da essi emanati nell'adempimento delle loro funzioni, anche quando il loro mandato sarà giunto a termine.

6 I privilegi e le immunità sono concessi ai membri del Comitato non per loro beneficio personale, ma per garantire l'esercizio delle loro funzioni in completa indipendenza. Il Comitato è l'unico qualificato a decretare la soppressione delle immunità; esso ha non solo il diritto ma il dovere di sopprimere l'immunità di uno dei suoi membri in tutti i casi in cui, a suo giudizio, l'immunità impedirebbe che giustizia sia fatta ed in cui l'immunità può essere soppressa senza recare pregiudizio alle finalità per le quali essa è accordata.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla dichiarazione universale*, CEDAM, Padova, 1989

M. K. ADDO, N. GRIEF, *Does Article 3 of the European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?*, in *EJIL*, 1998, 9 n. 3, pp. 510 e ss.

M. AEBI, N. DELGRANDE, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations. Survey 2013*, Università di Losanna, Svizzera, 2014

M. AEBI, J. CHOPIN, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE II – Persons Serving Non-custodial sanctions and Measures in 2013. Survey 2013*, Università di Losanna, Svizzera, 2014

M. AEBI, M. TIAGO, C. BURKHARDT, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations. Survey 2014*, Università di Losanna, Svizzera, 2015

M. AEBI, J. CHOPIN, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE II – Persons Serving Non-custodial sanctions and Measures in 2014. Survey 2014*, Università di Losanna, Svizzera, 2015

S. ANASTASIA, *Con Beccaria oltre Beccaria: dall'abolizione della pena di morte a quella dell'ergastolo*, in *Antigone*, n. 3/2014, pp. 96-104.

S. ANASTASIA, *Metamorfosi penitenziarie: carcere, pena e mutamento sociale*, Ediesse, Roma, 2012

V. S. ANASTASIA, F. CORLEONE, L. ZEVI (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena – Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie*, Ediesse, Roma, 2011.

N. G. ANGELINI, *Detenzione e divieto di tortura*, in *Resp. Civ. Prev.*, fasc. 1, 2010, p. 8

M. ARTALE (a cura di), *Passi di civiltà – Percorsi alternativi per una ri-definizione della detenzione femminile*, CSA Editrice, Bari, 2011.

A. BALSAMO, L. TRIZZINO, *La Corte europea, l'ergastolo e il "diritto alla speranza" - nota a C. Edu. (GC), Vinter e altri c. Regno Unito*, del 9/7/2013, in *Cass. Pen.*, n. 12/2013,, pp. 4662-4691

A. BARATTA (a cura di), *Il diritto penale minimo: la questione criminale tra riduzionismo e abolizionismo*, Edizioni Esi, Napoli, 1985.

S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001

C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Mondadori, Trento, 2003

L. BEDUSCHI, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: gli altri diritti di libertà (artt. 8-11 CEDU)*, in *DPC*, 2011, pp. 289-322

E. BERNARDI, *Corrispondenza dei detenuti e diritti fondamentali della persona*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 1983

V. B. BERNATH, *The CPT: History, Mandate and Composition*, Association for The Prevention of Torture, Ginevra, 1999

F. BESTAGNO, *Commento all'art. 2*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012

C. BIANCO, *Dignità della pena e diritti umani: l'apporto del Consiglio d'Europa*, in S. Anastasia, P. Gonnella (a cura di) *Inchiesta sulle carceri italiane*, Carocci Editore, Roma, 2002, pp. 191-206ù

C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (prima parte)*, in *Antigone*, n. 2-3/2011

C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (seconda parte)*, in *Antigone*, n. 2/2012

L. ASTARITA, P. GONNELLA, S. MARIETTI (a cura di), *Il collasso delle carceri italiane sotto la lente degli ispettori europei*, Sapere 2000, Roma, 2003

C. BIANCO, *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, in *Antigone*, n. 2-3/2009, pp. 301-313.

G. BIONDI, *Lo sviluppo del bambino in carcere*, Franco Angeli, Milano, 2° ed., 1995.

BISHOP, *Les regles pénitentiaires européenne: pourquoi elle devraient être révisées*, in *Bulletin d'information pénologique*, n. 25, 2003, p. 93 ss.

N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990

M. BORTOLATO, *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti (La CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti)*, in *Quest. Giust.*, n. 5/2009, pp. 111-121

A. BOULESBAA, *The U.N. Convention of Torture and the Prospects for Enforcement*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1999

S. BUZZELLI, *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo (parte I)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, pp. 389-397

V. F. CANCELLARO, *Tolleranza zero contro gli abusi delle forze di polizia: per la Grande Camera anche uno schiaffo può integrare la violazione del divieto di trattamenti degradanti ex art. 3 Cedu*, in *DPC*, 23 Novembre 2015

A. CASSESE, "A new Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture", in *AJIL*, 83, 1989

A. CASSESE, *Umano disumano: commissariati e prigioni nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma Bari, 1994

A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005

M. CHIAVARIO, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel sistema delle fonti normative in materia penale*, Giuffrè, Milano, 1969

A. CICALA, *Limitazioni e controlli della corrispondenza del detenuto: la "risposta" alle condanne irrogate da Strasburgo*, in *Giur. merito*, 2009, pp. 458-473

A. COFELICE, *Il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) ed i Meccanismi di prevenzione nazionali (NPM)*, www.unipd-centrodirittiumani.it

A. COLELLA, *C'è un giudice a Strasburgo. In margine alle sentenze sui fatti della Diaz e di Bolzaneto: l'inadeguatezza del quadro normativo in tema di repressione penale della tortura*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, pp. 1801-1843

A. COLELLA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, in *DPC*, 2011, p. 221-247

A. COLELLA, *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *DPC*, 22 Luglio 2014

P. COMUCCI, A. PRESUTTI (a cura di), *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè Editore, Milano, 1989

CONSIGLIO D'EUROPA, *Compendium of conventions, recommendation and resolutions relating to penitentiary questions*, Pubblicazioni del Consiglio d'Europa, Strasburgo,

2014, su www.coe.int

CONSIGLIO D'EUROPA, *Le droit à la liberté et les droits des détenus garantis par l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Strasburgo, 1981

G. CONSO, A. SACCUCCI, *Codice dei diritti umani – Nazioni Unite*, Consiglio d'Europa, CEDAM, Padova, 2001

J. COOPER, *Cruelty: an analysis of Article 3*, Sweet & Maxwell, London, 2003

P. CORVI, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, fasc. 4, 2013

P. COSTA (a cura di), *Il diritto di uccidere – L'enigma della pena di morte*, Feltrinelli, Milano, 2010

V. A. COYLE, *A Human rights approach to prison management – Handbook for prison staff*, International Centre for Prison Studies, London, 2009

L. DAGA, *La crisi della pena detentiva*, in *Luigi Daga – Scritti e discorsi 1980-1993*, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Roma, 2008, p. 455.

C. DANISI, *Divieto e definizione di tortura nella normativa internazionale dei diritti dell'uomo*, in www.diritto.it, 29 ottobre 2009, pp. 1-14

M. DE SALVIA, *Compendium della CEDU – Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000

M. DE SALVIA, V. ZAGREBELSKY, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali – La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, volume I, Giuffrè, Milano, 2006

E. DE WET, *The Prohibition of Torture as an International Norm of Jus Cogens and Its*

Implications for National and Customary Law, in *EJIL*, Vol. 15, 2004, pp. 97 ss.

C. DEFILIPPI, D. BOSI, *Il Sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè Editore, Varese, 2001

F. DELLA CASA, *L'esecuzione penitenziaria: il trattamento intramurario*, in *L'esecuzione penitenziaria del minorenne nelle Carte Internazionali e nell'ordinamento italiano*, a cura di M. G. Coppetta, Giuffrè, Milano 2009, pp. 67- 85

F. DELLA CASA, *Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, in *Cass. Pen.*, 2004, f. 10, pp. 3485-3491

DIRK VAN ZYL SMIT, SONJA SNACKEN, *Principles of european prison law and policy – Penology and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2011

E. DOLCINI, *L'Europa in cammino verso carceri meno affollate e meno lontane da accettabili standard di umanità*, in *DPC*, 16 Marzo 2016

A. ESPOSITO, *Il diritto penale “flessibile”- Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Giappichelli Editore, Torino, 2008

A. ESPOSITO, *Le pene vietate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 3, 2012

M. L. FADDA, *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, *Riv. it. Medicina legale e dir. Sanitario*, fasc. 2, 2012, p. 613

A. ESPOSITO, *Art. 3*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI

L. FERRAJOLI, *Diritto e Ragione – Teoria del garantismo penale*, 7^a ed., Laterza, Bari, 2002

- L. FERRAJOLI, *Principia iuris, Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007
- F. FIORENTIN, *Garanzie e controlli sulla corrispondenza dei detenuti*, in *Giust. pen.*, 2004, I, pp. 216-221
- M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Einaudi, 1976
- A. GIANELLI, M. P. PATERNÒ' (a cura di), *Tortura di Stato – Le ferite della democrazia*, Carocci, Roma, 2004
- E. GOFFMAN, *Asylums – Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001
- D. GONIN, *Il corpo incarcerato*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1994.
- P. GONNELLA, *La tortura in Italia – Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2013
- P. GONNELLA, A. MARCHESI (a cura di), *Onorare gli impegni. L'Italia e le norme internazionali contro la tortura*, Sinnos, Roma, 2006
- F. GRAZIANI, *L'adattamento dell'Italia alle norme internazionali sul divieto di tortura: una riflessione sulla proposta di Legge n. 2168*, in *La Comunità Internazionale*, n. 4/2014, pp. 595-608.
- G. GREGORI, *Il ricorso individuale alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 1979
- V. GREVI, *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 1974
- A. IEVOLELLA, *Trattamento disumano sui detenuti, agenti penitenziari sotto accusa. Legittima l'applicazione del reato di maltrattamenti*, nota a Cass. Pen., 21 Maggio 2012, n. 30780, sez. VI, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 0, 2012, p. 714.

V. U. KRIEBAUM, *Prevention of torture in Europe – CPT modus operandi*, Association for The Prevention of Torture, Ginevra, 2002

G. LANZA, *Obblighi internazionali d'incriminazione penale della tortura ed ordinamento interno*, in *Ind. pen.*, 2011, p. 738 ss.

G. LANZA, *Verso l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano: una fatica di Sisifo. Un'analisi dei "lavori in corso" anche alla luce della pronuncia della Corte EDU sul caso Cestaro c. Italia*, in *DPC*, 28 Febbraio 2016

A. LEHMETS, J. PONT, *Prison helth care and medical ethics*, Council of Europe Publishing, Consiglio d'Europa, 2014

D. LONG, *Guide on jurisprudence on Torture and Ill-treatment - Article 3 of the European Convention for the protection of Human Rights*, Association for the Prevention of Torture, Ginevra, 2002

A. MACULAN, *Ordine, sicurezza ed incolumità nelle prigioni europee*, in *Antigone*, n-2/2014, p. 238

M. MAFFEI, *Gli interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di sovraffollamento penitenziario. Rimedi per una esecuzione conforme al dettato costituzionale*, in *Rass. penit. crimonol.*, n. 1/2013

D. MALCOLM EVANS, R. MORGAN, *Preventing torture – A study of the European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Clarendon Press, Oxford, 1998

V. MANCA, *L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte EDU Varga c. Ungheria*, in *DPC*, 1 Aprile 2015

A. MARCHESI, *L'attuazione in Italia degli obblighi internazionali di repressione della tortura*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 2, 1999, p. 463 ss.

- A. MASCIA, *Osservatorio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il corriere giuridico, mensile di giurisprudenza civile, legislazione e opinione*, n. 5/2015
- O. MAZZA, *Le fonti europee del diritto penitenziario minorile*, in *L'esecuzione penitenziaria del minorenne nelle Carte Internazionali e nell'ordinamento italiano*, a cura di M. G. Coppetta, Giuffrè, Milano 2009, pp. 1-17.
- D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica: alle origini del sistema penitenziario*, Il Mulino, Bologna, 1977
- N. MISCHLER (a cura di), *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action (Recueil de textes)*, Institute Européen Université de Genève, Ginevra, 2003
- R. MORGAN, M. EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma, 2002
- R. MORGAN, M. EVANS (a cura di), *Protecting Prisoners: the Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in context*, Clarendon Press, Oxford, 1999
- R. MORGAN, M. EVANS, *The CPT's standards on police and pre-trial custody*, Association for the Prevention of Torture, Ginevra, 2001
- R. MORGAN, M. EVANS, *The European Convention for the prevention of torture: 1992-1997*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1997, pp. 663-675
- J. MORSINK, *The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting and Intent*, Bert. B. Lockwood, Jr., Series Editor, Philadelphia, 1999
- J. MURDOCH, *Article 5 of the European Convention on Human Rights – The protection of liberty and security of person*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2002
- J. MURDOCH, *The Impact of the Council of Europe's "Torture Committee" and the*

Evolution of Standard-setting in Relation to Places of Detention, in *E.H.R.L.R.*, 2006, pp. 158-179

J. MURDOCH, *The treatment of prisoners - European standards*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2006

NAZIONI UNITE, *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, Criminal Justice Handbook Series, Nazioni Unite, New York, 2013, (disponibile al sito del Comitato internazionale della Croce Rossa, www.icrc.org)

E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2006

E. NICOSIA, *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc.3, 2009, p. 1240

M. ORLANDI, *Detenzione (principi CEDU in materia di)*, in *Dig. Pen. Agg. VII*, UTET, Torino, 2013, 204-221

M. PALMA, *Dignità e diritti delle persone private della libertà all'alba del nuovo millennio*, in *Italianieuropei*, n. 3, 2008

M. PALMA, *L'idea della pena nel mondo globalizzato – Relazione agli Stati generali dell'esecuzione penale*, in *Rass. Penit.*, 2/2015, p. 207

M. PALMA, *Ristretti e detenuti: la situazione europea*, in *Quest. giust.*, n. 2-3, 2004, pp. 436-452

C. PARODI, *Ergastolo senza liberazione anticipata, estradizione e art. 3 CEDU*, in *DPC*, 3 Novembre 2014

P. PUSTORINO, *Commento all'art. 3*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti*

dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, CEDAM, Padova, 2012

F. PERSANO, *L'adesione dell'Italia al Protocollo opzionale del 18 Dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2/2013

G. PIGHI, *La convenzione europea per la prevenzione della tortura*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1643-1662

M. PISANI, *La pena dell'ergastolo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 2, 2016, p. 575

A. PUGIOTTO, *Repressione penale della tortura e costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in *DPC*, 2/2014, p. 129 ss.

G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005

D. RANALLI, *L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte E.D.U. Tra astratto diritto alla speranza e concreto accesso alla liberazione condizionale*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 1/2015, pp. 289-315

D. RANALLI, *Recenti interventi della Corte Europea dei Diritti Umani: qualche spunto per riflettere sul sovraffollamento*, in *Rass. Penit. Criminol.*, n. 3, 2014

L. RE, *Carcere e globalizzazione – Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, Bari, 2006

A. REYNAUD, *Human Rights in Prison*, Council of Europe publications, Strasbourg, 1986

V. C. N. ROBERT, *Si può o si deve migliorare il carcere? L'attività del Comitato per la Prevenzione della tortura presso il Consiglio d'Europa*, in *Antigone*, n. 2-3/2009, pp. 182-193.

- H. ROGER, S. KOVALEV, *L'abolizione della pena di morte in Europa*, Sapere 2000, Roma, 2000
- F. ROMOLI, *Il sovraffollamento carcerario come trattamento inumano o degradante (nota a sentenza)*, in *Giur. It.*, n. 5, 2013
- D. RONCO, *La tutela della salute nelle prigioni europee*, in *Antigone*, n. 2/2014, pp. 224-235.
- M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Editoriale Scientifica, II edizione, Napoli, 2014
- M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002
- C. SANTINELLI, *Commento all'art. 18-ter*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA, *Ordinamento Penitenziario commentato*, V edizione, CEDAM, Padova, 2015
- S. SHALEV, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics, Londra, 2008 (disponibile al sito web: www.solitaryconfinement.org/sourcebook)
- M. SIMONATO, *Il differimento del colloquio tra indagato in vinculis e difensore, tra orientamenti consolidati e interpretazione convenzionalmente orientata*, in *Giur. Merito*, fasc. 4, 2011, p. 1078
- P. S. SMITH, *The effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*, in *Crime and Justice*, Vol. 34 No. 1, 2006, pp. 441-528
- M. TIRELLI, *La tutela della dignità del detenuto nelle Regole Penitenziarie Europee*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. III, a cura di G. BELLANTONI, D. VIGONI, LaTribuna, 2010.
- S. TRECHSEL, *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, Oxford, 2005

E. TURCO, *L'equa riparazione tra errore giudiziario e ingiusta detenzione*, Giuffrè, Milano, 2007

A. VALENTINO, *Violazione del divieto di tortura e obbligo per l'Italia di inserire uno strumento ad hoc per punire i responsabili*, in *Antigone*, n. 3/2014, pp. 153-158.

F. VIGANÒ, *Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo*, in *AIC*, n. 2/2012

F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *DPC*, 9 Gennaio 2013

M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001

E. ZAMPARUTTI (a cura di), *La pena di morte nel mondo – Rapporto 2015*, Nessuno tocchi Caino, Reality Book, Roma, 2015

C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, G. Giappichelli Editore, Torino, Terza edizione, 2013