

## COMITATO CONTRO LA TORTURA

### LE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO CONTRO LA TORTURA AI RAPPORTI PERIODICI CONGIUNTI QUINTO E SESTO DELL'ITALIA

#### 1. *Il sistema ONU contro la tortura: la Convenzione e il Protocollo opzionale.*

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, o CAT) fu adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 (con risoluzione A/RES/39/46) ed entrò in vigore il 26 giugno 1987. Centosessantadue Stati sono parti della CAT, otto hanno solo firmato la Convenzione (Angola, Bahamas, Brunei Darussalam, Gambia, Haiti, India, Palau, Sudan), mentre altri ventisette non hanno intrapreso alcuna azione (ossia non hanno firmato né ratificato la CAT): si tratta di Barbados, Bhutan, Isole Cook, Corea del Nord, Dominica, Grenada, Iran, Jamaica, Kiribati, Malesia, Isole Marshall, Micronesia, Myanmar, Niue, Oman, Papua Nuova Guinea, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia, Samoa, Singapore, Isole Salomone, Suriname, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Tanzania, Zimbabwe<sup>1</sup>. Dei nove trattati fondamentali (*core treaties*) ONU in materia di tutela dei diritti umani, solo le più recenti Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (adottata nel 1990) e Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (2006) presentano un numero inferiore di ratifiche, cinquantuno e cinquantotto rispettivamente. Per converso, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata nel 2006, è già stata ratificata da centosettantacinque Stati.

Fulcro della CAT è l'obbligo per gli Stati parti di prevenire e criminalizzare la tortura, così come definita all'art. 1 della Convenzione, nonché di impedire ulteriori pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (articoli 2, 4 e 16 CAT). Altre previsioni di particolare rilievo includono il divieto di *refoulement* verso uno Stato in cui la persona rischi di essere soggetta ad atti di tortura (art. 3); l'obbligo di perseguire il responsabile di atti di tortura che si trovi sul territorio dello Stato (a meno che lo Stato non lo estradi verso altro Paese dove sarà perseguito: articoli 5 e 8); l'obbligo di formazione del personale rilevante (forze dell'ordine, medici) relativamente al divieto di tortura (art. 10); l'obbligo di procedere speditamente a indagini imparziali quando vi sia ragione di ritenere che un atto di tortura sia stato commesso, o quando una denuncia sia presentata in tal senso (articoli 12 e 13)<sup>2</sup>; il diritto della vittima di tortura di ottenere riparazione e un adeguato risarcimento (art. 14); il divieto assoluto di ammettere come prova in un procedimento qualsivoglia dichiarazione estorta con la tortura (art. 15). Il contenuto di questi e altri obblighi

---

<sup>1</sup> Per una mappa aggiornata di firme e ratifiche, cfr. [indicators.ohchr.org](http://indicators.ohchr.org).

<sup>2</sup> Gli articoli da 10 a 13 si applicano altresì, in base all'art. 16, ad altri trattamenti e pene crudeli, inumani o degradanti.

previsti dalla CAT verrà ad ogni modo esaminato più approfonditamente nel prosieguo in relazione alle Osservazioni conclusive del Comitato.

Gli articoli 17 e ss. della Convenzione definiscono invece la composizione e le funzioni del Comitato CAT che, analogamente ad altri Comitati di controllo ONU in materia di diritti umani (*treaty bodies*), è deputato sia a ricevere rapporti periodici da parte degli Stati in merito all'adempimento dei loro obblighi convenzionali, sia a esaminare ricorsi presentati contro uno Stato parte da altri Stati parti o da individui, nonché a iniziare inchieste laddove sussistano fondate indicazioni che la tortura è praticata sistematicamente nel territorio di uno Stato parte<sup>3</sup>. Il Comitato è composto da dieci esperti indipendenti.

La CAT è stata successivamente integrata da un Protocollo opzionale (c.d. OPCAT), adottato dall'Assemblea generale il 18 dicembre 2002 (con risoluzione A/RES/57/199) ed entrato in vigore il 22 giugno 2006<sup>4</sup>. Il Protocollo presenta diverse peculiarità rispetto ai trattati promossi dall'ONU in materia di protezione dei diritti umani. Anzitutto, il Protocollo accentua la dimensione preventiva, già presente nella Convenzione, e istituisce un particolare organo internazionale di controllo, il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (*Subcommittee on Prevention of Torture*, o SPT), con il compito precipuo di visitare i luoghi di detenzione all'interno degli Stati parti e di «formulare raccomandazioni agli Stati parti in merito alla protezione delle persone private della libertà nei confronti della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti»<sup>5</sup>. Ulteriore particolarità del Protocollo consiste nell'obbligo per gli Stati parti di istituire uno o più organismi nazionali (*national preventive mechanisms*, o NPM) con compiti preventivi e poteri di visita analoghi al Sottocomitato ONU: il fine è quello di creare una rete integrata di meccanismi di controllo, nazionali e internazionali, che coordinatamente monitorino le azioni degli Stati e raccomandino loro misure per prevenire più efficacemente atti di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Il sistema di controllo creato dall'OPCAT è dunque complementare rispetto al monitoraggio assicurato dal Comitato CAT.

Quanto all'Italia, essa ha ratificato la CAT con l. 3 novembre 1988, n. 489. Il nostro Paese ha però introdotto il reato di tortura solo nel 2017, seppure la criminalizzazione della tortura sia elemento centrale della Convenzione. Anche l'esecuzione dell'OPCAT non è stata propriamente tempestiva: ratificato il Protocollo con l. 9 novembre 2012, n. 195, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale (ossia il meccanismo di prevenzione italiano) è stato istituito alla fine del 2013<sup>6</sup>; struttura e composizione dell'ufficio sono state definite nel marzo 2015<sup>7</sup>, e solo agli inizi del 2016 sono stati nominati i membri del collegio ed è stato assegnato il personale dell'ufficio.

---

<sup>3</sup> Cfr. gli articoli da 19 a 22 della Convenzione per le citate competenze del Comitato CAT.

<sup>4</sup> Il Protocollo è stato ratificato da ottantasette Stati e firmato da altri quattordici.

<sup>5</sup> OPCAT, art. 11. La traduzione utilizzata è reperibile all'indirizzo [unipd-centrodirittiumani.it](http://unipd-centrodirittiumani.it).

<sup>6</sup> Con d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, in materia di "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria". Il d.l. è stato convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n.10.

<sup>7</sup> V. d.m. 11 marzo 2015, n. 36, in materia di "Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale".

2. *I rapporti periodici congiunti quinto e sesto dell'Italia al Comitato CAT.*

La presentazione dei rapporti periodici al Comitato CAT da parte del nostro Paese è stata piuttosto irregolare: l'Italia ha sostanzialmente rispettato le scadenze prescritte (normalmente quadriennali) per i primi tre rapporti, mentre ha inviato il quarto rapporto con due anni di ritardo, nel 2004 anziché nel 2002. I rapporti quinto e sesto sono stati inoltrati unitamente: inizialmente attesi nel 2011, sono stati posticipati al luglio 2015 ed effettivamente ricevuti dal Comitato in ottobre. In quest'ultima occasione l'Italia ha aderito a una particolare procedura semplificata di *reporting*, sperimentata dal Comitato CAT a partire dal 2007 e ora regolarmente proposta agli Stati. In base ad essa, il Comitato sottopone allo Stato interessato una "lista delle questioni" *prima* che lo Stato presenti il suo rapporto periodico: quest'ultimo finirà così per consistere nelle risposte alle specifiche questioni formulate dal Comitato. Si parla in proposito di *list of issues prior to reporting*, o LOIPR, il cui fine è rendere il rapporto governativo più mirato ed efficace, oltre che più agevole per lo Stato da preparare e per il Comitato CAT da esaminare<sup>8</sup>. Tale procedura semplificata è promossa da vari comitati ONU, anche se con modalità parzialmente diverse<sup>9</sup>.

La lista delle questioni per l'Italia è stata pubblicata nel gennaio 2010: come accennato, la risposta del nostro Paese (ossia il rapporto periodico) era originariamente prevista per il 2011, ma è stata successivamente richiesta per il luglio 2015. Il rapporto è stato inviato dal nostro Paese il 21 ottobre di quell'anno e reso pubblico il 10 aprile 2016. Sono stati quindi inoltrati al Comitato CAT sette rapporti indipendenti – anche detti *shadow reports*, o rapporti ombra – da organizzazioni non governative (Ong)<sup>10</sup>; inoltre, il Garante nazionale dei diritti dei detenuti ha presentato il proprio rapporto in quanto meccanismo nazionale di prevenzione. Il 14 novembre 2017 si è svolto a Ginevra il dialogo costruttivo tra la delegazione italiana e il Comitato CAT; le Osservazioni conclusive del Comitato sono state adottate il successivo 30 novembre e pubblicate il 18 dicembre.

Ringraziato lo Stato italiano per aver accettato la procedura semplificata di esame e per aver intrapreso un dialogo costruttivo, il Comitato CAT sottolinea anzitutto i passi avanti dell'Italia rispetto al ciclo d'esame precedente. Questi consistono, secondo il Comitato, nella ratifica di alcuni trattati internazionali, tra cui l'OPCAT; nell'approvazione di talune riforme legislative, quali la l. 21 febbraio 2014, n. 10, che ha istituito il sopracitato Garante dei diritti delle persone detenute, e la l. 15 ottobre 2013, n. 119, in materia di lotta alla violenza di genere; e nell'adozione di alcuni piani d'azione nazionali (contro la tratta e il grave sfruttamento e contro la violenza sulle donne), nonché nella creazione della Direzione generale della formazione presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria<sup>11</sup>. Il Comi-

---

<sup>8</sup> Per una descrizione della procedura semplificata così come applicata dal Comitato CAT, si veda: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>9</sup> Per l'applicazione di tale procedura da parte del Comitato CEDAW, v. questa *Rivista*, 2017, 491 ss.

<sup>10</sup> Le seguenti Ong hanno trasmesso al Comitato CAT rapporti alternativi: *Amnesty International*; Associazione Antigone e *World Organisation Against Torture*; Associazione Radicale Certi Diritti, OII Italia, Associazione Luca Coscioni e Radicali Italiani; *Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*; *International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture* (FIACAT) e Azione dei Cristiani per l'abolizione della tortura – Italia (ACAT Italia); *Legal Team* Italia; Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito.

<sup>11</sup> Comitato CAT, *Concluding observations on the fifth and sixth combined periodic reports of Italy*, adottate alla 62<sup>a</sup> sessione (6 novembre-6 dicembre 2017), CAT/C/ITA/CO/5-6, paragrafi 4-6. Di seguito denominate *Osservazioni conclusive*.

tato riconosce altresì gli “sforzi significativi” del nostro Paese nella gestione degli arrivi di numerosi richiedenti asilo<sup>12</sup>.

2.1. *L'introduzione del reato di tortura.*- È rilevante che l'adozione della l. 14 luglio 2017, n. 110, che ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di tortura con un ritardo di trent'anni, non sia riportata tra gli “aspetti positivi”, ma rientri nella sezione delle Osservazioni conclusive dedicata ai “motivi di preoccupazione” (*subjects of concern*)<sup>13</sup>. Nel “constatare” l'adozione della legge, infatti, il Comitato CAT definisce la nuova previsione da essa introdotta nel codice penale – art. 613-*bis* – “incompleta” sotto vari aspetti<sup>14</sup>. Si consideri la definizione (minima) di tortura così come delineata dall'art. 1 CAT: «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, *al fine segnatamente di* ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte *da un agente della funzione pubblica* o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito» (corsivi aggiunti)<sup>15</sup>. Si consideri ora il novello art. 613-*bis* c.p., così come formulato dall'art. 1 della legge citata: «*Chiunque*, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso *mediante più condotte ovvero* se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona» (corsivi aggiunti).

Il reato di tortura così come introdotto nell'ordinamento italiano è anzitutto un reato comune, non cioè proprio dei soli agenti della funzione pubblica o di persone che agiscano su istigazione o con il consenso di questi. La qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio costituisce unicamente una circostanza aggravante del nuovo reato, che diventa punibile con la reclusione da cinque a dodici anni (art. 613-*bis*, comma 2), laddove per il reato semplice la pena prevista è della reclusione da quattro a dieci anni. Inoltre, la norma italiana non specifica le possibili finalità degli atti di tortura – altro elemento centrale della definizione contenuta nella CAT. Infine, il Comitato critica l'aggiunta di elementi estranei alla definizione della Convenzione, il cui effetto è di restringere la portata della norma incriminatrice: il riferimento appare in particolare al requisito che il fatto sia «commesso mediante più condotte» ovvero «comport[i] un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona». Nonostante la natura non cumulativa dei due elementi, il Comitato censura egualmente la norma, ritenendo che l'ordinamento italiano istituisca una soglia più elevata per la realizzazione del reato di tortura

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, par. 7.

<sup>13</sup> Per un primo commento alla legge in questione v. F. GRAZIANI, *L'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano, ovvero del funambolismo e altri equilibrismi*, in questa *Rivista*, 2017, 421 ss.

<sup>14</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 10.

<sup>15</sup> La traduzione utilizzata è reperibile all'indirizzo [unipd-centrodirittumani.it](http://unipd-centrodirittumani.it).

rispetto all'art. 1 CAT. Come fatto notare da diverse ONG<sup>16</sup>, peraltro, la pluralità di atti appare comunque presupposta dalla norma alla luce del riferimento a «violenze o minacce gravi» affinché il reato si configuri.

Il Comitato chiede quindi allo Stato italiano di rendere la nuova norma conforme alla CAT, eliminando ogni elemento ulteriore rispetto alla definizione della Convenzione, specificando la qualità dell'autore del reato e inserendo i motivi che determinano il ricorso alla tortura. Il Comitato esprime altresì preoccupazione per l'assoggettamento del reato di tortura ai termini di prescrizione ordinari e chiede allo Stato di assicurare che il reato di tortura sia imprescrittibile, in linea con il suo Commento generale n. 3<sup>17</sup>. Ulteriori difetti della legge sono messi in luce dalle Ong che hanno presentato i propri rapporti al Comitato CAT: tra questi, il requisito del «verificabile trauma psichico», che sembra potersi riferire unicamente a malattie o disturbi psichici diagnosticabili e non transitori<sup>18</sup>; il fatto che la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, costituendo una semplice aggravante, possa entrare nel bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti consentito al giudice dall'art. 69 c.p. ed essere quindi sostanzialmente elisa<sup>19</sup>; la specificazione delle condotte necessarie a integrare il reato («con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà»), in contrapposizione alla fattispecie di reato a forma libera prevista dalla CAT<sup>20</sup>; la confusione creata dal riferimento a «trattamenti inumani o degradanti» nella definizione di tortura<sup>21</sup>; il fatto che non sia stanziato alcun finanziamento ulteriore per l'attuazione della legge<sup>22</sup>. Molte di queste osservazioni sono state fatte proprie anche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che in giugno aveva indirizzato una lettera ai presidenti delle due Camere e delle commissioni parlamentari competenti per sollecitare modifiche al testo in discussione<sup>23</sup>.

Sotto altri profili, la nuova legge rispecchia invece i requisiti della CAT: il nuovo art. 613-ter c.p. punisce l'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura; è inserito, nell'art. 191 del codice di procedura penale, un comma 2-bis che sancisce l'inutilizzabilità delle informazioni ottenute con la tortura; è espressamente previsto il divieto di *refoulement* ed estradizione verso un Paese nel quale la persona rischi di essere sottoposta a tortura (nuovo comma 1.1 dell'art. 19 t.u. immigrazione); è disposta l'esclusione dell'immunità per stranieri sottoposti a

<sup>16</sup> Cfr. Associazione Antigone (con il supporto della *World Organisation Against Torture*), *Submission to the UN Committee Against Torture Concerning Italy – 62th Session*, 3; *Legal Team Italia, Observations on the Crime of Torture in the Italian Criminal Code*, 1 e 2; e Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, *Report Submission to the United Nations on Italy. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – 62nd Session*, par. B (i).

<sup>17</sup> Comitato CAT, *General Comment No. 3 (2012): Implementation of Article 14 by States Parties*, 13 dicembre 2012, CAT/C/GC/3, par. 38.

<sup>18</sup> *Legal Team Italia*, cit., 2, e Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, cit., par. B(iii).

<sup>19</sup> *Legal Team Italia*, cit., 3, e Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, cit., par. A.

<sup>20</sup> *Legal Team Italia*, cit., 1.

<sup>21</sup> Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, cit., par. B(ii), e *Amnesty International, Italy: Submission to the United Nations Committee Against Torture, 62nd Session, 6 November - 6 December 2017*, 5.

<sup>22</sup> *Amnesty International*, cit., 6, e Antigone, cit., 26.

<sup>23</sup> La lettera è disponibile all'indirizzo [www.coe.int/en/web/commissioner](http://www.coe.int/en/web/commissioner).

procedimento penale o condannati per il reato di tortura<sup>24</sup>. In definitiva, nonostante la l. 110/2017 costituisca un innegabile progresso (si veda in questo senso anche la posizione del Garante nazionale)<sup>25</sup>, essa rimedia solo parzialmente al vuoto legislativo precedente, rendendo lo Stato italiano ancora non pienamente adempiente rispetto agli obblighi contratti con la ratifica della CAT.

2.2. *Istituzioni e procedure.*- Le osservazioni del Comitato si appuntano quindi su alcuni aspetti istituzionali e procedurali. Il Comitato saluta con favore la creazione del Garante nazionale, nonché l'istituzione di uffici simili a livello regionale e locale<sup>26</sup>. Nota tuttavia che l'indipendenza di tali organismi sub-nazionali è stata talvolta messa in discussione<sup>27</sup>; osserva altresì che il governo non ha fornito informazioni rispetto alle misure adottate per dare seguito alle raccomandazioni rivoltegli dal Garante nazionale<sup>28</sup>.

Ulteriore struttura nazionale ritenuta essenziale dal Comitato per la piena attuazione della CAT, così come dagli altri Comitati di controllo ONU per l'attuazione delle rispettive convenzioni, è l'istituzione nazionale per i diritti umani (*national human rights institution*, o NHRI): in breve, un ente pubblico indipendente investito di un ampio mandato in materia di promozione e tutela dei diritti umani a livello nazionale. Nonostante raccomandazioni per la creazione di un tale organismo siano state rivolte all'Italia da tutti i *treaty bodies* nonché nel corso di entrambi i cicli della Revisione periodica universale, ad oggi il nostro Paese è ancora privo di una NHRI conforme ai relativi *standard* internazionali (i c.d. Principi di Parigi, approvati dall'Assemblea generale ONU nel 1993)<sup>29</sup>. Il rapporto tra istituzioni nazionali per i diritti umani e meccanismi nazionali di prevenzione creati in attuazione dell'OPCAT varia da Stato a Stato: in diversi Paesi l'istituzione nazionale preesistente è stata investita degli ulteriori specifici compiti e poteri previsti dal Protocollo opzionale, divenendo così anche NPM del Paese in questione<sup>30</sup>. In altri casi sono stati creati o mantenuti due organismi distinti, con funzioni complementari<sup>31</sup>. Ad ogni modo, alla luce delle funzioni specifiche attribuite agli NPM, la creazione di un'istituzione nazionale con più ampio mandato è ritenuta essenziale dal Comitato CAT<sup>32</sup>.

Il Comitato passa poi a considerare le “tutele giuridiche fondamentali”, in particolare in favore dei detenuti, e osserva in proposito come l'esistenza di tali

<sup>24</sup> Cfr. gli articoli da 1 a 4 della l. 110/2017.

<sup>25</sup> Il giudizio del Garante rispetto alla nuova legge appare meno negativo di quello espresso dalle Ong: pur ammettendo la non completa coincidenza tra l'art. 1 CAT e l'art. 613-*bis* c.p., il Garante considera la nuova normativa “un passo avanti” e ritiene le difficoltà segnalate perlopiù superabili in via interpretativa dalla giurisprudenza (Garante nazionale, *Info from NPM*, par. 13).

<sup>26</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 14.

<sup>27</sup> Il riferimento è probabilmente al rapporto del Garante nazionale, cit., che osserva come diversi garanti regionali e locali siano stati nominati rispettivamente dai presidenti di regione o dai sindaci, e non dalle relative assemblee elettive (7 e 8).

<sup>28</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 14.

<sup>29</sup> I “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali” o “Principi di Parigi”, elaborati durante un *workshop* tenutosi a Parigi nell'ottobre del 1991, furono sostenuti dall'Assemblea generale e annessi alla sua risoluzione 48/134, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, adottata il 20 dicembre 1993 per *consensus*.

<sup>30</sup> È il caso, tra gli altri, di Austria, Croazia, Lituania, Polonia, Portogallo, Serbia, Spagna e Ungheria.

<sup>31</sup> Così ad esempio in Francia e Germania.

<sup>32</sup> *Osservazioni conclusive*, paragrafi 16 e 17.

tutele a livello normativo spesso non trovi riscontro a livello pratico: così ad esempio i detenuti frequentemente non sono informati dei loro diritti o autorizzati a mettersi in contatto con i propri parenti, ovvero non sono prontamente registrati<sup>33</sup>. Il Comitato critica anche le difficoltà nell'accedere al gratuito patrocinio (in particolare per coloro che non hanno cittadinanza italiana) e il limite – giudicato eccessivamente elevato – di cinque giorni di detenzione prima che la persona possa conferire con il proprio difensore e sia portata davanti a un giudice, seppure in casi eccezionali<sup>34</sup>.

Altri temi per così dire procedurali e trasversali includono la formazione degli ufficiali di polizia, del personale dell'amministrazione penitenziaria, dei funzionari dell'immigrazione nonché di giudici e medici; la pronta conduzione di indagini accurate e imparziali a fronte di denunce di torture e maltrattamenti; la riparazione in favore delle vittime di atti di tortura e dei loro familiari. Quanto alla formazione del personale, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dall'Italia in materia, il Comitato chiede di estendere i programmi di *training* obbligatori relativi alla CAT e ai diritti umani in genere, nonché di addestrare il personale rilevante a identificare casi di tortura e trattamenti inumani e degradanti in conformità al c.d. Protocollo di Istanbul<sup>35</sup>. Il Comitato chiede altresì al Governo italiano di valutare l'efficacia di tali programmi di formazione<sup>36</sup>. In materia di denunce di tortura e provvedimenti conseguenti, il Comitato lamenta una grave carenza di informazioni: relativamente al numero di denunce, indagini, incriminazioni, condanne e sanzioni disciplinari<sup>37</sup>. Il Comitato chiede quindi di assicurare che tutte le denunce siano adeguatamente esaminate, che si proceda alla sospensione dal servizio dei sospetti autori dei maltrattamenti o delle torture per la durata delle indagini, e che – una volta accertata la loro colpevolezza – questi ricevano pene adeguate<sup>38</sup>. Il Comitato chiede altresì che dati disaggregati in merito siano raccolti e forniti al Comitato<sup>39</sup>. Una raccomandazione simile riguarda anche i dati relativi alle misure di riparazione ordinate dalle corti interne o da altri organi nazionali, nonché ai programmi pubblici di riparazione o al sostegno fornito dallo Stato a Ong che si occupano di riabilitazione delle vittime<sup>40</sup>. Il Comitato ricorda che il nostro Paese è tenuto a garantire che le vittime di tortura e maltrattamenti ottengano la riparazione del danno subito, anche nella forma di un adeguato risarcimento e di strumenti per la riabilitazione, conformemente a quanto stabilito dallo stesso Comitato nel suo Commento generale n. 3<sup>41</sup>.

2.3. *Il trattamento di migranti e richiedenti asilo.*- Quanto agli aspetti più prettamente sostanziali, le Osservazioni conclusive si concentrano anzitutto sul

<sup>33</sup> *Ibidem*, par. 18. Cfr., sul mancato rispetto di tali diritti dei detenuti, il rapporto di Antigone, cit., 5.

<sup>34</sup> Cfr. fonti della nota precedente. Il riferimento è all'art. 104 del c.p.p.

<sup>35</sup> *Osservazioni conclusive*, paragrafi 30 e 31(a) e (b). Il *Manuale per l'efficace indagine e documentazione della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti* (c.d. Protocollo di Istanbul) è stato redatto da numerose Ong e trasmesso all'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani il 9 agosto 1999. Il *Manuale* costituisce documento ufficiale delle Nazioni Unite, pur non essendo di per sé vincolante.

<sup>36</sup> *Ibidem*, par. 31(c).

<sup>37</sup> *Ibidem*, par. 40.

<sup>38</sup> *Ibidem*, par. 41(a), (b) e (c).

<sup>39</sup> *Ibidem*, par. 41(d).

<sup>40</sup> *Ibidem*, paragrafi 42 e 43.

<sup>41</sup> *Ibidem*, par. 43. Cfr. anche Comitato CAT, *Commento generale n. 3*, cit.

trattamento dei migranti, a partire dal rispetto, da parte dell'Italia, del divieto di respingere persone nei Paesi d'origine o transito laddove vi siano seri motivi di ritenere che queste rischiano di essere ivi torturate – c.d. principio di *non-refoulement*<sup>42</sup>. In proposito il Comitato fa riferimento a varie denunce di violazione di tale principio da parte dello Stato italiano, in particolare attraverso rimpatri forzati di gruppo in esecuzione di accordi bilaterali di riammissione, quale quello stipulato tra i corpi di polizia italiano e sudanese. A conferma delle perplessità del Comitato CAT sul punto, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha dichiarato ammissibili, nel gennaio 2018, i ricorsi di cinque cittadini sudanesi respinti – insieme a un'altra trentina di connazionali – sulla base di tale accordo<sup>43</sup>. Anche la procedura di espulsione prevista per ragioni di sicurezza nazionale suscita la preoccupazione del Comitato, che la ritiene priva delle necessarie garanzie per prevenire il rischio di tortura nel Paese di rimpatrio<sup>44</sup>: al riguardo sono citate varie sentenze della Corte EDU che stabiliscono la violazione dell'art. 3 della Convenzione da parte del nostro Paese nell'ambito di tale procedura<sup>45</sup>.

Il Comitato prende altresì in considerazione due iniziative che hanno recentemente animato il dibattito pubblico italiano in materia di immigrazione: il c.d. decreto Minniti-Orlando<sup>46</sup> e il *memorandum of understanding* concluso tra il Governo italiano e il Governo libico di unità nazionale in materia *inter alia* di contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani. Il Comitato si mostra critico verso uno dei punti chiave del decreto sopraccitato – quell'accelerazione delle procedure di asilo che prevede l'eliminazione di un grado di appello e l'espulsione più rapida di coloro la cui richiesta d'asilo è stata rigettata. Vi è infatti il rischio, secondo il Comitato, che il principio di *non-refoulement* sia violato, in mancanza di una ponderata valutazione caso per caso dei pericoli per il richiedente nel Paese d'origine<sup>47</sup>. Per quanto riguarda il *memorandum* italo-libico, nel richiamare precedenti accordi tra i due Paesi (tra i quali il discusso Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione del 2008), esso prevede rinnovati sforzi da parte libica per limitare «i flussi di migranti illegali» e, da parte italiana, il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica in materia di lotta all'immigrazione, in particolare in favore della guardia di frontiera e della guardia costiera libiche, nonché il finanziamento di programmi per lo sviluppo economico e sociale in Libia<sup>48</sup>. Nonostante le rassicurazioni dello Stato italiano, il Comitato critica il fatto che il *memorandum* non faccia alcuna menzione del rispetto dei diritti umani fondamentali, incluso il divieto di tortura, e non condizioni a esso il sostegno italiano<sup>49</sup>. Il Comitato fa riferimento ai numerosi resoconti di violenze perpetrate dalla guardia costiera libica nei confronti dei migranti e di maltrattamenti

<sup>42</sup> Sul (mancato) rispetto da parte dell'Italia dei suoi obblighi in materia di *non-refoulement*, cfr. il rapporto di *Amnesty International*, cit., 7 ss.

<sup>43</sup> L'episodio di rimpatrio è riportato nei dettagli nel rapporto di *Amnesty International*, cit., 8-10.

<sup>44</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 20.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Il Comitato CAT cita le sentenze *Saadi c. Italia* (Grande Camera), 28 febbraio 2008; *CBZ c. Italia* (decisione), 24 marzo 2009; *O. c. Italia* (decisione), 24 marzo 2009; *Trabelsi c. Italia*, 13 aprile 2010.

<sup>46</sup> V. d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, in materia di “Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”. Il d.l. è stato convertito, con modificazioni, dalla l. 13 aprile 2017, n. 46.

<sup>47</sup> *Osservazioni conclusive*, paragrafi 20 e 21.

<sup>48</sup> Il testo del *memorandum* è consultabile all'indirizzo [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>49</sup> *Ibidem*, par. 22.

subiti dagli stessi nei centri di detenzione libici, e cita in particolare i recenti rapporti del Segretario generale sulle attività della Missione di supporto ONU in Libia<sup>50</sup> e di un gruppo di esperti inviati dall'Organizzazione<sup>51</sup>; altra documentazione in questo senso è stata fornita da Ong<sup>52</sup> e da inchieste giornalistiche<sup>53</sup>. Si noti peraltro incidentalmente che la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati e non accetta richieste d'asilo. Il Comitato CAT raccomanda allo Stato italiano di assicurare che la cooperazione con i *partner* libici rispetti gli obblighi internazionali contratti dall'Italia, inclusi quelli derivanti dalla CAT; di verificare le condizioni sul campo in Libia; e di aggiornare il Comitato circa l'esecuzione del *memorandum*<sup>54</sup>.

In relazione ai centri di accoglienza ed espulsione siti in Italia (inclusi gli *hotspot*), il Comitato fa riferimento ai ripetuti rapporti sulle precarie condizioni di vita dei centri, nonché sull'uso eccessivo della forza da parte dei membri dei corpi di polizia incaricati di rilevare le impronte digitali di migranti e richiedenti asilo<sup>55</sup>. Il Comitato chiede dunque al nostro Paese di garantire condizioni adeguate all'interno dei centri; e rivolge varie raccomandazioni in tema di uso eccessivo della forza, nel senso di chiarire la base normativa per la detenzione e l'uso della forza nei confronti di migranti e richiedenti asilo che si rifiutino di fornire le proprie impronte digitali, di dare seguito alle denunce di eccessivo uso della forza in tali circostanze e di formare adeguatamente le forze di polizia incaricate di procedere all'identificazione dei migranti<sup>56</sup>. Il Comitato condanna altresì la mancanza di linee guida e procedure apposite per l'identificazione di persone in situazione di vulnerabilità, incluse persone vittime di tortura o di tratta, e chiede all'Italia di rimediare a tale carenza<sup>57</sup>.

Infine, sempre in tema di trattamento di migranti e richiedenti asilo, il Comitato chiede che l'accesso ai centri di accoglienza e di espulsione sia garantito in ogni circostanza al Garante nazionale dei diritti dei detenuti e ai suoi omologhi regionali, in conformità all'OPCAT; invita inoltre il Governo italiano a consentire l'accesso a tali centri anche a Ong e membri della società civile<sup>58</sup>. Da ultimo, pur mostrando apprezzamento per la riduzione della durata massima della detenzione nei centri di identificazione ed espulsione (da 18 mesi a 90 giorni), il Comitato

---

<sup>50</sup> *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*, 22 agosto 2017, UN Doc. S/2017/726.

<sup>51</sup> OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, comunicato stampa, disponibile all'indirizzo [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>52</sup> *Amnesty International*, cit., 12 ss. Cfr. anche, tra gli altri, *Human Rights Watch*, *Ue/NATO: il piano dell'Europa mette in pericolo gli stranieri in Libia. Migranti e richiedenti asilo si misurano con uccisioni, tortura, e stupro*, *News*, 12 luglio 2016, disponibile all'indirizzo [www.hrw.org](http://www.hrw.org). A questi *report* si aggiungono le testimonianze delle Ong impegnate nelle attività di soccorso in mare relativamente al comportamento della guardia costiera libica.

<sup>53</sup> N. ELBAGIR, R. RAZEK, A. PLATT, B. JONES, *People for sale: Where lives are auctioned for \$400*, *CNN*, 14 novembre 2017, disponibile all'indirizzo [edition.cnn.com](http://edition.cnn.com).

<sup>54</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 23.

<sup>55</sup> *Ibidem*, par. 24. Aveva suscitato un certo clamore la denuncia di *Amnesty International*, contenuta nel rapporto *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, pubblicata il 3 novembre 2016 e disponibile all'indirizzo [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it). Informazioni sulle condizioni di alcuni *hotspot*, centri di accoglienza e di espulsione sono contenute anche nel rapporto FIACAT e ACAT Italia, cit., 22 e ss.

<sup>56</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 25(a)-(d).

<sup>57</sup> *Ibidem*, paragrafi 24 e 25(e).

<sup>58</sup> *Ibidem*, par. 27.

esorta l'Italia a ricorrere alla detenzione solo eccezionalmente, in assenza di soluzioni alternative, e a ridurne in ogni caso al minimo la durata<sup>59</sup>.

2.4. *Condizioni di detenzione e uso eccessivo della forza. Violenza di genere e tratta di esseri umani.*- Rispetto più in generale alle condizioni dei luoghi di detenzione, il Comitato dà atto al nostro Paese dei progressi compiuti in materia di riduzione della sovrappopolazione carceraria e del ricorso alla custodia cautelare in carcere<sup>60</sup>, ma chiede di fare di più. Riferimento è fatto anche alle condizioni inadeguate di alcuni centri detentivi (la Questura di Firenze è citata esplicitamente a titolo di esempio) e alle denunce di abusi nella conduzione delle perquisizioni fisiche<sup>61</sup>. Lamenta altresì il Comitato la mancanza di dati sui casi di sospette torture o maltrattamenti segnalati dal personale medico operante nei centri di detenzione, nonché sul numero di suicidi e di altre morti improvvise in carcere, e chiede che tali dati siano forniti dal Governo italiano<sup>62</sup>. L'esistenza di sezioni riservate alle donne con figli minori e di unità sanitarie specializzate all'interno dei centri di detenzione è d'altro canto riconosciuta<sup>63</sup>.

Come già accaduto in altri fori internazionali<sup>64</sup>, il c.d. regime carcerario duro o 41-*bis* è considerato eccessivamente restrittivo dei diritti di coloro che vi sono sottoposti: il Comitato CAT mostra apprezzamento per la sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 17 giugno 2013 che ha dichiarato l'incostituzionalità dei limiti posti dal regime del 41-*bis* ai colloqui dei detenuti con i propri difensori, ma considera tale regime speciale ancora in contrasto con gli *standard* internazionali in materia<sup>65</sup>, con particolare riferimento ai rapporti con gli altri detenuti, ai contatti con

<sup>59</sup> *Ibidem*, paragrafi 28 e 29.

<sup>60</sup> *Ibidem*, paragrafi 32 e 33(a). Particolare rilievo assumono il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito con l. 11 agosto 2014, n. 117 e la l. 16 aprile 2015, n. 47. Il primo provvedimento – in applicazione della sentenza della Corte EDU in *Torreggiani c. Italia* – ha previsto la riduzione della pena e il risarcimento del danno per i detenuti che si trovino/si siano trovati in condizioni che violano l'art. 3 CEDU, nonché limitato il ricorso alla custodia cautelare in carcere. Il secondo ha modificato in senso ulteriormente restrittivo i presupposti per l'applicazione della custodia cautelare in carcere. L'efficacia di tale misure è stata riconosciuta anche da diverse Ong: cfr. il rapporto di Antigone, cit., 4 e 5.

<sup>61</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 32.

<sup>62</sup> *Ibidem*, paragrafi 32, 33(e), 36 e 37. Per alcuni numeri sui casi di suicidio e autolesionismo in carcere, cfr. il rapporto di FIACAT e ACAT Italia, cit., 15-16.

<sup>63</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 32.

<sup>64</sup> Critiche alle eccessive restrizioni imposte ai detenuti soggetti al regime di 41-*bis* sono state espresse, tra gli altri, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT; cfr. il rapporto facente seguito l'ultima visita in Italia da parte del Comitato, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016*, 8 settembre 2017, CPT/Inf(2017)23); e dal Gruppo di lavoro ONU sulla detenzione arbitraria (Consiglio per i diritti umani, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Follow-up mission to Italy*, 10 giugno 2015, annesso, paragrafi 21-28). La Corte EDU ha invece affermato l'astratta compatibilità del regime di 41-*bis* con la Convenzione, censurandone tuttavia taluni aspetti e ribadendo la necessità di una verifica caso per caso degli effetti delle misure restrittive sui singoli detenuti.

<sup>65</sup> *Osservazioni conclusive*, paragrafi 34 e 35. Il Comitato cita in particolare, in questo passaggio, le c.d. Regole minime per il trattamento dei prigionieri, adottate nel 1957 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite; successivamente emendate, esse sono state avallate nella loro nuova forma dall'Assemblea generale nel 2015 (con la risoluzione A/RES/70/175) e ribattezzate "Regole Mandela".

il mondo esterno e all'esteso ricorso alla videosorveglianza, nonché con riferimento alle difficoltà nel chiedere e ottenere il riesame delle misure restrittive<sup>66</sup>.

In una sezione dedicata all'uso eccessivo della forza, il Comitato CAT fa riferimento ai numerosi feriti all'esito di scontri tra manifestanti e forze dell'ordine<sup>67</sup>. Nelle precedenti Osservazioni conclusive, risalenti al 2007, il Comitato faceva esplicita menzione delle violenze dei funzionari di polizia in occasione del G8 di Genova e nei confronti dei manifestanti in Val di Susa<sup>68</sup>; altri episodi sono riportati nei rapporti trasmessi al Comitato dalle Ong intervenute nel corso dell'ultimo esame<sup>69</sup>. Il Comitato chiede quindi al nostro Paese di dotarsi di chiare regole concernenti l'uso della forza da parte degli organi di polizia e di formare i membri delle forze dell'ordine su tali regole (tenendo in considerazione i c.d. Principi fondamentali delle Nazioni Unite sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte dei funzionari di polizia)<sup>70</sup>, di assicurare che le denunce di uso eccessivo della forza siano prontamente esaminate in modo imparziale; di consentire l'identificazione dei membri delle forze dell'ordine quando esercitano le loro funzioni<sup>71</sup>. Tale ultima raccomandazione specifica era già stata emanata nell'ambito delle precedenti Osservazioni conclusive<sup>72</sup> ma, nonostante il tema entri ciclicamente nel dibattito pubblico, l'opposizione dei corpi di polizia alla possibilità di identificare i singoli agenti ha sinora prevalso<sup>73</sup>. Il Comitato lamenta altresì l'insufficienza dei dati forniti dal Governo italiano circa il numero di denunce, indagini, incriminazioni e condanne relative all'uso eccessivo della forza da parte di agenti di polizia<sup>74</sup>.

Ulteriori temi trattati dal Comitato sono la violenza di genere e la tratta di esseri umani, che a sua volta spesso affligge donne e ragazze (il Comitato fa specifico riferimento alla tratta di donne e minori nigeriane). Il Comitato CAT si mostra preoccupato per l'estensione del fenomeno della violenza di genere, cui tuttavia corrisponde uno scarso numero di incriminazioni e condanne<sup>75</sup>; invita quindi il nostro Paese a impegnarsi maggiormente nella lotta a tale forma di violenza, assicurando che tutte le denunce siano attentamente esaminate, che i responsabili

<sup>66</sup> Preoccupazioni simili trovano spazio nei rapporti presentati al Comitato CAT da Antigone, cit., 5-6, e da FIACAT e ACAT Italia, cit., 5-7.

<sup>67</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 38.

<sup>68</sup> Comitato CAT, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture – Italy*, 38° sessione (30 aprile-18 maggio 2007), pubblicato il 16 luglio 2007, CAT/C/ITA/CO/4, par. 17. Di seguito, *Osservazioni conclusive 2007*.

<sup>69</sup> Cfr. ad esempio il rapporto di Antigone, cit., 21 ss., che descrive i fatti e gli sviluppi processuali (nazionali e internazionali) di diversi scontri tra manifestanti e forze dell'ordine nonché di altri episodi di uso eccessivo della forza da parte di agenti di polizia, in particolare nei confronti di detenuti.

<sup>70</sup> Adottati all'ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, tenutosi tra il 27 agosto e il 7 settembre 1990 a L'Avana.

<sup>71</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 39.

<sup>72</sup> Comitato CAT, *Osservazioni conclusive 2007*, cit., par. 18.

<sup>73</sup> In Senato, quattro ddl "in materia di identificazione degli appartenenti alle Forze dell'ordine" sono stati presentati tra il 2013 e il 2014 ma sono rimasti fermi in Commissione Affari costituzionali: si tratta dei ddl S.1412, presentato dal Sen. Luigi Manconi (PD) e altri; S.1337, Sen. Lorenzo Battista (M5S) e altri; S.1307, Sen. Marco Scibona (M5S) e altri; e S.803, Sen. Peppe De Cristofaro (Misto, Sinistra Ecologia e Libertà) e altri. L'introduzione della misura è stata recentemente annunciata in relazione al d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", ma in ultima istanza esclusa dal provvedimento.

<sup>74</sup> *Osservazioni conclusive*, par. 39(d).

<sup>75</sup> *Ibidem*, par. 44.

ricevano condanne adeguate al crimine commesso, che le vittime ricevano piena riparazione del danno subito, che i membri dei corpi di polizia e della magistratura siano formati in materia, che campagne di sensibilizzazione siano condotte a fini di prevenzione<sup>76</sup>. Anche rispetto al contrasto alla tratta di esseri umani ulteriori misure si impongono: nonostante la lodevole istituzione di speciali permessi di soggiorno per le vittime di tratta (previsti dall'art. 18 t.u. immigrazione), il numero di strutture di accoglienza dedicate specificamente alle vittime risulta ancora troppo ridotto, e le denunce non sembrano sempre avere il seguito necessario in termini di indagini, condanne, riparazione ed effettiva protezione delle vittime<sup>77</sup>.

Come nell'uso dei *treaty bodies*, il Comitato CAT indica – in aggiunta alla data del prossimo rapporto periodico dello Stato, il 6 dicembre 2021 – una scadenza intermedia per l'invio da parte dello Stato sotto esame di informazioni di *follow-up* rispetto ad alcuni punti evidenziati nelle Osservazioni conclusive<sup>78</sup>. In particolare l'Italia dovrà fornire, entro il 6 dicembre 2018, informazioni relative all'esecuzione del *memorandum* italo-libico, all'accesso ai centri di accoglienza da parte dei garanti dei diritti dei detenuti e delle Ong, e alle indagini e incriminazioni relative a casi di eccessivo uso della forza da parte degli agenti di polizia. Informazioni su come l'Italia intende dare attuazione ad ulteriori raccomandazioni contenute nelle Osservazioni conclusive sono altresì auspiccate entro lo stesso termine.

3. *Conclusioni*. Progressi sono stati compiuti dal nostro Paese nella prevenzione e nel contrasto di atti di tortura e trattamenti inumani e degradanti. Spicca in questo senso il (lungamente atteso) reato di tortura, al centro della Convenzione ma rimasto inattuato fino al 2017. Tuttavia, diverse cruciali carenze evidenziate dal Comitato rendono la nuova norma incriminatrice non del tutto conforme ai requisiti della CAT. Rispetto al precedente ciclo d'esame, svoltosi nel 2007, si registrano alcuni altri sviluppi positivi, quali l'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti; la riduzione del periodo massimo di permanenza nei centri di espulsione; progressi (non però decisivi) nella riduzione della popolazione carceraria, anche grazie al diminuito ricorso alla detenzione preventiva.

Persistono, per contro, diversi problemi: la mancanza di un'istituzione nazionale conforme ai Principi di Parigi; la carente applicazione, nella pratica, delle tutele giuridiche in favore dei detenuti; il *refoulement* di persone a rischio di tortura nel Paese d'origine o di transito (fenomeno già evidenziato nei precedenti cicli d'esame e recentemente aggravato dal decreto Minniti-Orlando e dal *memorandum* Italia-Libia, nonché da nuovi accordi bilaterali); l'uso eccessivo della forza da parte di membri dei corpi di polizia; la diffusione della violenza di genere e della tratta di esseri umani e l'insufficiente protezione garantita alle vittime; i ridotti tassi di incriminazione e condanna dei responsabili di atti di tortura e maltrattamenti. Si consideri poi che la particolare procedura adottata, quella della "lista delle questioni" che precede il rapporto governativo, nel rendere l'esame più mirato inevitabilmente esclude alcune questioni: per limitarsi a quelle sollevate dalle Ong intervenute nella procedura, l'annoso tema della mancata proibizione, a livello legislativo, delle

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, par. 45.

<sup>77</sup> *Ibidem*, paragrafi 46 e 47.

<sup>78</sup> *Ibidem*, paragrafi 48 e 50.

punizioni corporali contro i minori<sup>79</sup>; i trattamenti crudeli, inumani o degradanti nei confronti delle persone LGBTI<sup>80</sup>; i problemi legati alla detenzione in isolamento<sup>81</sup>; la mancata applicazione del principio di giurisdizione universale rispetto al reato di tortura e i limiti all'extradizione in relazione allo stesso reato<sup>82</sup>; gli atti di discriminazione contro Rom, Sinti e Camminanti<sup>83</sup>.

Rimane poi la questione di fondo della mancata raccolta a livello nazionale e/o della mancata trasmissione al Comitato di dati complessivi e disaggregati relativi a una serie di punti sollevati nelle Osservazioni conclusive: tale carenza, già evidenziata in termini generali in occasione del precedente esame<sup>84</sup>, emerge a più riprese nelle ultime Osservazioni. Il Comitato CAT lamenta informazioni e numeri insufficienti *inter alia* relativamente ai seguenti aspetti: il seguito dato dalle autorità statali alle raccomandazioni emanate dal Garante dei diritti dei detenuti (par. 14 delle Osservazioni); le procedure per l'identificazione delle vittime di tortura e tratta (par. 24); l'impatto dei programmi di formazione rivolti a membri delle forze di polizia e dell'amministrazione penitenziaria e l'estensione e articolazione dei programmi di formazione rivolti a professionisti (par. 30); i casi di potenziali torture o maltrattamenti riferiti dal personale medico operante nei centri di detenzione (par. 32); suicidi e altre morti improvvise in carcere (par. 36); denunce, indagini, incriminazioni e condanne per uso eccessivo della forza da parte degli agenti di polizia (par. 38); denunce, indagini, incriminazioni e condanne per tortura o maltrattamenti, nonché sanzioni disciplinari e provvedimenti di sospensione dal servizio (par. 40); misure di compensazione per le vittime di tortura e maltrattamenti e i loro familiari, così come stabilite da corti o altri organismi pubblici e assicurate in pratica (par. 42); programmi di riparazione e misure di supporto a Ong impegnate nella riabilitazione delle vittime (*ibidem*). È chiaro che la mancanza di tali dati rende difficoltoso non solo e non tanto un esame completo della situazione da parte dell'organo internazionale di monitoraggio (nel caso di specie, il Comitato CAT), quanto la valutazione da parte dello stesso Stato italiano dell'efficacia delle norme e delle politiche adottate per la prevenzione e il contrasto della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

CHIARA TEA ANTONIAZZI

---

<sup>79</sup> Al tema è dedicato il rapporto alternativo della *Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, Briefing on Italy for the Committee Against Torture – 62nd Session November/December 2017*.

<sup>80</sup> Il rapporto dell'Associazione Radicale Certi Diritti e altri, *Torture and ill-treatment: considerations on the LGBTI's condition in Italy. Submission to the United Nations Committee Against Torture – 62nd session*, si concentra su vari aspetti della condizione delle persone LGBTI in Italia, quali la violazione dell'integrità fisica dei minori intersessuali, la sottoposizione alle c.d. "terapie di conversione", maltrattamenti contro detenuti LGBTI e l'inadeguato sostegno offerto agli stessi.

<sup>81</sup> Rapporto di Antigone, cit., 15 e 16.

<sup>82</sup> Rapporto di Antigone, cit., 10.

<sup>83</sup> Rapporto di Antigone, cit., 30-32.

<sup>84</sup> Comitato CAT, *Osservazioni conclusive 2007*, cit., par. 24.

