

Contro la tortura: norme specifiche per più coerenti politiche dei diritti umani

1. La pratica della tortura

Alle soglie del 2000, la tortura è ancora estesamente praticata nelle varie parti del mondo. Lo speciale Rapporto di Amnesty International «Tortura anni '80»¹ è una densa, puntuale descrizione-denuncia di casi accertati in 66 paesi dell'Est e dell'Ovest, del Nord e del Sud.

Anche nell'ultimo Rapporto annuale di Amnesty (1988), tortura e trattamenti crudeli, inumani e degradanti sono tra le più ricorrenti violazioni dei diritti umani ovunque nel mondo².

Per esempio, la tortura è praticata in Etiopia (dove prigionieri politici – appartenenti a organizzazioni di opposizione, come il Fronte Popolare di Liberazione dell'Eritrea (FPLE), il Fronte di Liberazione del Popolo del Tigray (FLPT), il Fronte Democratico per la Salvezza della Somalia (FDSS) – hanno subito tale trattamento nel Centro di Investigazione Speciale di Addis Abeba. Tra i numerosi detenuti senza processo sottoposti a tortura, Abdullai Mohamed Hassan è morto in carcere nell'ottobre 1986. Si è avuta notizia della morte di molti altri prigionieri a seguito di torture o esecuzioni sommarie³); in Sud Africa (si susseguono le segnalazioni di casi di tortura e maltrattamenti nei confronti di prigionieri politici di qualsiasi età e di entrambi i sessi; tra gli altri, hanno subito torture il Pastore Tshenuwemi Simon Farisani e il Padre cattolico Casimir Paulsen); in El Salvador (diffusissima pratica di ogni genere di tortura fisica e mentale, abuso sessuale soprattutto di donne prigioniere; tra gli altri, si ricorda il caso del panettiere Gerardo Hernandez Torres, morto il 16 dicembre 1987 nella prigione di La Esperanza, a seguito di brutali torture); negli Stati Uniti (morte per maltrattamenti del recluso Vinson Harris; denunce di maltrattamenti di reclusi del Penitenziario Marion, nell'Illinois; assistenza militare alle forze dei contras in Nicaragua, delle

* Dottorando di ricerca in Relazioni internazionali, Università di Padova.

¹ Amnesty International, *Tortura anni ottanta*, Pordenone, Edizioni Studio Tesi, 1985.

² Cfr. Amnesty International, *Rapporto 1988*, Milano, Hoelpli Editore, 1989.

³ V. il volume *Political Imprisonment and Torture in Ethiopia*, pubblicato nel giugno 1987 da Amnesty International.

quali è stata accertata la frequente pratica della tortura); in Cina (dove una delle più alte cariche della magistratura ha affermato nel dicembre 1986 che «principali compiti della Procura per i prossimi anni saranno quelli di sradicare la pratica della tortura intesa ad estorcere confessioni, di far piena luce sulle numerose denunce di tortura e di risarcire le vittime...»). Alla luce degli ultimi avvenimenti cinesi, risulta purtroppo chiara qual è la vera volontà del governo: reprimere con violenza assassina qualsiasi manifestazione di dissenso); in India (sostenitori dei gruppi armati dell'opposizione sono stati deliberatamente uccisi in "scontri" programmati dalla polizia; il leader politico Shankar Yadn Lokhande è stato ucciso a Narajangaon dalle percosse della polizia); in Iran (estesa pratica di crocifissioni, mutilazioni, amputazioni); in Israele (rapporti sempre più frequenti testimoniano della pratica della tortura nei confronti dei palestinesi nei territori arabi occupati); in Bulgaria (tortura praticata nei confronti di appartenenti alla etnia turca); nell'Urss (la pratica dell'internamento in ospedali psichiatrici era ampiamente diffusa fino all'avvento di Gorbaciov: nel 1987 l'Urss ha ratificato la Convenzione dell'Onu contro la tortura e ha avviato la revisione del codice penale, al fine di conformare la sua legislazione alle norme internazionali in materia di diritti umani); nel Regno Unito (violenze nei confronti di detenuti per sospetta attività terroristica a Castlereagh, Crumling, Road e Magilligan).

In Italia, il Rapporto di Amnesty segnala il caso della morte di Salvatore Marino (avvenuta mentre questi era sotto custodia della polizia a Palermo), nel quale risultano coinvolti 12 poliziotti e 4 carabinieri; il caso di 22 ufficiali rinviati a giudizio con l'accusa di maltrattamenti di prigionieri, avvenuti nella prigione di San Vittore nel settembre del 1981, e successivamente amnistiati dal Tribunale penale di Milano nel febbraio 1987: alla richiesta di chiarimenti fatta da Amnesty International, è seguito il silenzio del Ministro della Giustizia; le circa 30 segnalazioni di tortura e trattamenti crudeli, inumani e degradanti occorsi nella prigione di Napoli.

Fin qui il Rapporto di Amnesty International, cioè la pubblica denuncia di un organismo internazionale "privato", ampiamente rappresentativo dell'opinione pubblica su scala planetaria.

2. L'intervento della comunità internazionale

Non stupisce che sotto la pressione di movimenti e organizzazioni nongovernative, le quali chiedono efficaci forme di garanzia internazionale, aumenti l'interesse "ufficiale" della comunità internazionale per la prevenzione della tortura. Tale interesse si traduce anche nell'adozione di norme giuridiche vincolanti all'interno di specifici accordi stipulati per iniziativa dell'Onu e di organismi regionali, quali il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) e l'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU).

Si comincia, sul piano globale, con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il cui articolo 5 recita: «Nessun individuo può essere sottoposto a tortura o a trattamenti o a punizioni crudeli, inumane o degradanti».

Il comune articolo 3 delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 proibisce il «trattamento crudele e la tortura di persone che non prendono parte attiva nelle ostilità» e proibisce «gli oltraggi alla dignità personale, in particolare il tratta-

mento umiliante o degradante». L'articolo 99 della 3a di tali Convenzioni stabilisce che «nessuna coercizione morale o fisica può essere esercitata su un prigioniero di guerra allo scopo di indurlo ad ammettere di essere colpevole dell'atto del quale è accusato».

L'articolo 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (entrato in vigore nel 1976) dispone che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico», coerentemente con l'articolo 10, comma 1, del medesimo Patto ove si stabilisce che «qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana».

Sul piano regionale, ritroviamo le seguenti norme:

– articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (entrata in vigore nel 1953): «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamenti inumani o degradanti»;

– articolo 5 della Convenzione interamericana dei diritti umani del 1969 (entrata in vigore nel 1979): «1. Ogni persona ha il diritto a che venga rispettata la sua integrità fisica, psichica e morale. 2. Nessuno deve essere sottoposto a tortura né a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Ogni persona privata della libertà sarà trattata con il debito rispetto alla dignità inerente all'essere umano»;

– articolo 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (entrata in vigore nel 1987): «Ogni individuo ha diritto al rispetto della dignità inerente alla persona umana... Qualsiasi forma di sfruttamento dell'uomo, specialmente la schiavitù, la tratta delle persone, la tortura fisica o morale, e le pene o i trattamenti crudeli, inumani o degradanti sono interdetti».

Come si vede, nonostante la tortura sia condannata e vietata all'interno della normativa internazionale *generale* sui diritti umani, per cui gli stati che praticano la tortura commettono un (ben individuabile) reato ai sensi del diritto internazionale, si è tuttavia dovuto procedere nell'ambito delle Nazioni Unite e a livello continentale – Consiglio d'Europa e OSA – alla elaborazione di altrettante convenzioni specifiche per la condanna e la prevenzione della tortura.

In ciò sta la conferma palese delle denunce di Amnesty International prima ricordate: anche nella «civilissima» Europa si continua a praticare la tortura.

Nelle pagine che seguono prenderemo in esame prima il sistema delle Nazioni Unite, con particolare riferimento alla *Convenzione internazionale contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane e degradanti*, entrata in vigore nel giugno 1987, poi la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, entrata in vigore nel febbraio 1989⁴. La *Convenzione interamericana per prevenire e punire la tortura*, firmata nel 1985, non è ancora entrata in vigore e di essa non faremo ulteriore cenno.

⁴ I testi delle due Convenzioni sono stati pubblicati, tradotti in italiano, rispettivamente nei numeri 2, 1987 e 1, 1989 della Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli». Sul sistema delle Nazioni Unite contro la tortura, v. *The United Nations and Human Rights*, New York, United Nations Department of Public Information, 1984, pp. 57-62.

3. Le garanzie contro la tortura nel sistema Onu

Il primo atto specifico con il quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite definisce e condanna la tortura è del 1975: tale è la *Dichiarazione per la protezione di tutte le persone dalla tortura* e da altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti⁵.

Nelle prassi Onu, che possiamo ritenere ormai consolidata, l'approvazione di una *Dichiarazione* è il primo importante passo verso la elaborazione e la successiva adozione di una *Convenzione* internazionale, cioè la "raccomandazione" solenne precede la «norma» giuridicamente vincolante.

L'art. 1 della *Dichiarazione* definisce la "tortura" come «qualsiasi atto per mezzo del quale venga intenzionalmente inflitta grave sofferenza o lesione, fisica o mentale, a una persona, da pubblici ufficiali o sotto loro istigazione, ai fini di ottenere da essa o da un terzo delle informazioni o delle confessioni, di punirla per un atto che lei ha commesso o è sospettata di aver commesso, o di intimidirla o di intimidire altre persone».

Successivamente, nel 1979, l'Assemblea generale adotta un *Codice di condotta* per i responsabili dell'applicazione delle leggi⁶, raccomandando ai governi di recepirlo nei rispettivi ordinamenti interni e di farlo effettivamente rispettare. All'art. 5 di tale Codice si stabilisce che «nessun responsabile dell'applicazione della legge può infliggere, istigare o tollerare un atto di tortura o qualunque altra pena o trattamento crudele, inumano o degradante, né può invocare un ordine di un suo superiore o circostanze eccezionali..., per giustificare la tortura» (corsivo mio).

Alla luce di questa disposizione del Codice, che sarà poi recepita nell'articolo 2 della *Convenzione internazionale contro la tortura*, ci si domanda chi è la controparte rispetto al titolare del diritto a non essere sottoposto a tortura o a altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Tali sono innanzitutto, certamente, gli stati e le pubbliche istituzioni, in particolare quelle preposte a far applicare le leggi e ad assicurare l'ordine pubblico; ma anche, altrettanto certamente, le singole persone che esercitano tali funzioni.

Siamo dunque in presenza di una duplice responsabilità, per così dire istituzionale e personale. Ne discende la legittimità della *disobbedienza* di fronte a leggi o a direttive o a ordini intesi a far praticare la tortura: in questi casi, si tratta non di mera facoltà di disobbedire, ma di un obbligo che è giuridico (ai sensi delle norme internazionali recepite dagli ordinamenti interni) oltre che, naturalmente, etico.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite si pronuncia nuovamente sul problema della tortura nel 1982, con il preciso intento di richiamare all'attenzione degli operatori sanitari le leggi morali che devono costituire le radici di una attività professionale rispettosa della dignità di tutte le persone umane. La Risoluzione 37/194 del 18/12/82 enuncia i *Principi di etica medica* che devono informare le attività del personale sanitario, in particolare dei medici, allo scopo di proteggere i prigionieri e i detenuti dalla tortura e da altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il 1° principio di etica medica stabilisce: «Il personale sanitario, in partico-

⁵ Ris. 3452 (XXX) del 9/12/1975.

⁶ Ris. 34/169 del 17/12/1979.

lare i medici, incaricati di apprestare cure mediche ai prigionieri e ai detenuti, sono tenuti ad assicurare la protezione della loro salute fisica e mentale e, in caso di malattia, di riservare loro un trattamento della stessa qualità e rispondente alle stesse norme di cui beneficiano le persone che non sono imprigionate o detenute».

Il 2° principio configura l'esistenza di una violazione flagrante dell'etica medica e quindi di violazione degli accordi internazionali nel caso in cui membri del personale sanitario, in particolare i medici, si prestino, attivamente o passivamente, ad atti mediante i quali essi si rendono «coautori, complici o istigatori» della tortura o altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

3.1 La Convenzione internazionale contro la tortura

Nel 1984, l'Assemblea generale realizza il suo obiettivo più strategico in materia, preconizzato dal costante intervento raccomandatorio, grazie anche alla forte, puntuale e intelligente pressione delle organizzazioni nongovernative operanti a fini di promozione umana: con Ris. 39/46 del 10/12/1984, adotta la *Convenzione internazionale contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, che entrerà in vigore tre anni dopo, il 26 giugno 1987⁷.

La prima parte della Convenzione (artt. 1 a 16) contiene la definizione di tortura e le norme che disciplinano l'azione che gli stati devono svolgere per prevenire e perseguire penalmente tutti gli atti di tortura, nonché altri trattamenti o pene crudeli inumane o degradanti.

All'art. 1 viene riproposto il concetto di "tortura" enunciato, come prima ricordato, nella Dichiarazione del 1975, con l'ulteriore specificazione che «il termine tortura non include la lesione o la sofferenza derivante solo da sanzioni legislative o ad esse inerenti o accessorie»⁸.

È evidente, qui, la preoccupazione di salvaguardare la sovranità di quei paesi i cui ordinamenti prevedono la pratica di atti di violenza *istituzionale* nei confronti di persone che commettono determinati reati. Questa aggiunta si configura peraltro, evidentemente, come una deroga al divieto della tortura e suona quindi contraddittoria con lo spirito che informa la Convenzione.

Questa non solo obbliga gli stati parti ad adottare effettive misure legislative, amministrative e giudiziarie per prevenire la tortura, ma stabilisce anche che «nessuna circostanza eccezionale può essere invocata quale giustificazione della tortura» (art. 2,2). È evidente il carattere di assoluta inderogabilità dell'obbligo di rispettare il diritto della persona a non essere torturata, con ciò rendendo ancor più palese la contraddittorietà sopra evidenziata. Pertanto gli stati non possono invocare, a sospensione di questa garanzia, la circostanza del «pericolo pubblico eccezionale», adducibile invece ai sensi dell'art. 4 del Patto internazionale sui

⁷ La Convenzione è stata ratificata, al 31 maggio 1989, da 41 stati dei vari continenti, di cui 18 hanno fatto la dichiarazione prevista all'art. 21 e 17 quella prevista all'art. 22.

⁸ Sull'argomento, v. tra gli altri, P. Fiorelli, *La tortura giudiziaria nel diritto comune*, Milano, Giuffrè, 1953; B.M. Klayman, *The Definition of Torture in International Law*, in «Temple Law Quarterly», 1978, p. 449ss.; Steven Ackerman, *Torture and Other Forms of Cruel and Unusual Punishment in International Law*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 11, 1978, p. 667 ss. e appendice 1, pp. 692-702; N. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1987; A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988, pp. 129-146.

diritti civili e politici (con esclusione peraltro di deroga agli artt. 6, 7, 8 parr. 1 e 2, 11, 15, 16 e 18 del medesimo Patto).

L'art. 2, 3° comma, disponendo che «un ordine proveniente da un funzionario superiore o da una autorità pubblica non può essere invocato a giustificazione della tortura», fa proprio il principio contenuto nell'art. 5 del Codice di condotta del 1979, quello relativo alla responsabilità personale del pubblico ufficiale che pratica la tortura, e lo traduce in norma giuridica vincolante.

Gli stati parti si impegnano a non espellere, respingere o estradare una persona verso uno stato dove esistano validi motivi di credere che tale persona rischierebbe di essere sottoposta a tortura (art. 3). Essi devono assicurare che tutti gli atti di tortura, i tentativi di commettere tortura, la complicità o la partecipazione ad atti di tortura sono delitti punibili dalla legge penale (art. 4).

La Convenzione stabilisce inoltre le misure di custodia e di estradizione di persone che si presume abbiano commesso atti di tortura (artt. 5-6-7-8). Gli stati parte devono cooperare tra loro e fornirsi reciproca assistenza legale nei procedimenti penali che riguardano atti di tortura (art. 9).

Dalla lettura di questo gruppo di articoli emerge chiaramente l'orientamento inteso a creare un «sistema di giurisdizione universale» cui ricondurre qualsiasi atto di tortura ovunque esso si verifichi⁹.

L'articolo 10 pone il principio della necessità dell'educazione al rispetto dell'integrità fisica, psichica e morale di ogni essere umano; in particolare stabilisce che il personale preposto all'applicazione delle leggi, il personale medico nonché tutte le persone che sono direttamente coinvolte nella custodia, negli interrogatori e più in generale nel trattamento di prigionieri e detenuti, siano sottoposte ad una qualificata formazione.

Gli stati parti, in base agli articoli 12, 13 e 14, si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a proteggere e «indennizzare» le vittime della tortura.

Vengono infine proibite tutte le «altre» forme di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante (art. 16), senza però specificare quali atti di violenza debbano essere considerati tali.

La seconda parte della Convenzione (artt. 17 a 24) contiene le misure di controllo internazionale sulla applicazione delle norme in essa contenute all'interno degli stati parti.

L'organo principale preposto a svolgere una così delicata funzione è il *Comitato contro la tortura*. Esso si compone di 10 esperti, i quali partecipano alle attività del Comitato a titolo individuale e non in rappresentanza di questo o quello stato parte della Convenzione.

Il Comitato ha il compito di esaminare i rapporti che gli stati sono obbligati a presentare, circa le misure adottate per l'effettiva applicazione delle norme contenute nella Convenzione. Il primo rapporto deve essere presentato entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione, i successivi ogni quattro anni. Il Comitato può fare allo stato interessato le osservazioni che ritiene opportune, nonché informare sia gli altri stati parti, sia l'Assemblea generale (art. 19).

Evidente risulta l'analogia, quanto a strutture e funzioni, con il Comitato dei diritti dell'uomo, istituito in base all'art. 28 del Patto internazionale sui diritti

⁹ In argomento, v. Valerio Grementieri, *Diritti dell'uomo, pena di morte e tortura: la soluzione europea*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», anno II, n. 3, 1988, p. 41ss.; A. Cassese, op. cit., p. 136.

civili e politici, e più in generale con le strutture di tutela preposte all'applicazione dei trattati internazionali in materia di diritti umani nel sistema Onu, da ultimo il Comitato previsto dalla Convenzione internazionale per i diritti dell'infanzia, la cui adozione da parte dell'Assemblea generale dovrebbe avvenire nella sessione di quest'anno.

Un altro importante strumento di tutela, affidato al Comitato contro la tortura dall'art. 20 della Convenzione, è quello reattivo alla istituzione di commissioni d'inchiesta: il Comitato, qualora riceva fondate informazioni sulla pratica sistematica della tortura in uno stato parte, può incaricare alcuni dei suoi membri di svolgere una inchiesta di carattere riservato che sarà poi oggetto di un dettagliato rapporto al Comitato medesimo. Solo se in accordo con lo stato interessato, l'inchiesta può includere una visita sul territorio di tale stato.

Analogia con il Patto sui diritti civili e politici si ha anche con riferimento agli articoli 21 e 22 della Convenzione, che prevedono rispettivamente la possibilità per gli stati di "denunciarsi" fra loro e la possibilità per il singolo individuo di "denunciare", in sede internazionale, il proprio stato.

In base all'art. 21, infatti, uno stato parte può in ogni momento dichiarare che riconosce la competenza del Comitato contro la tortura a ricevere e considerare comunicazioni secondo le quali uno stato parte dichiara che un altro stato parte non adempie agli obblighi stabiliti dalla Convenzione (cfr. l'art. 41, co. 1, del Patto sui diritti civili e politici). In base all'art. 22, uno stato parte può in ogni momento dichiarare che riconosce la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni di individui che denunciano di essere vittime di una violazione delle disposizioni della Convenzione commessa da uno stato parte (cfr. l'art. 1 del Protocollo facoltativo annesso al Patto) ¹⁰.

Evidente è il carattere opzionale di questi due importanti strumenti di tutela sopranazionale dei diritti umani.

Si fa tra l'altro notare come mentre gli artt. 21 e 22 acquistano efficacia solo in presenza di una dichiarazione di accettazione da parte dello stato interessato ¹¹, per l'art. 20, invece, avviene il contrario: cioè, perché esso non abbia efficacia, lo stato interessato deve presentare una riserva espressa (v. art. 28).

3.2 Fondo volontario e Rapporteur speciale

È da segnalare che l'Onu non si limita all'adozione di raccomandazioni – tali sono le "dichiarazioni" e i "codici di condotta" – e di norme giuridiche in senso proprio, ma provvede anche alla costituzione di apparati di tutela e di intervento a fini di solidarietà e di assistenza nei confronti delle vittime della tortura e dei maltrattamenti.

In quest'ottica, nel 1981 l'Assemblea generale ha creato il *Fondo di contri-*

¹⁰ Sulle comunicazioni individuali presentate al Comitato dei diritti dell'uomo v. "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli" n. 1 - 1988 e n. 3 - 1988. Per il documento di riferimento, v. il Rapporto del Comitato dei diritti dell'uomo presentato all'Assemblea generale delle NU, 43ª sessione, Doc. Suppl. n. 40 (A/43/40), New York 1988.

¹¹ Il 26 giugno 1987, data di entrata in vigore della Convenzione, sono entrate in vigore anche le disposizioni degli artt. 21 e 22 (ovviamente per i soli stati che le avevano ratificate), poiché il numero di 5 dichiarazioni richiesto per questo scopo era già stato raggiunto.

*buti volontari delle Nazioni Unite per le vittime della tortura*¹², allo scopo di raccogliere contributi volontari da distribuirsi alle persone che sono state torturate e ai membri delle loro famiglie.

Il Fondo dipende interamente dai contributi volontari di governi, organizzazioni nongovernative, istituzioni, singoli individui.

Esso è amministrato dal Segretario generale dell'Onu con l'assistenza di un Consiglio di amministrazione composto da cinque membri, con ampia esperienza nel campo dei diritti umani, che agiscono a titolo personale (organo di individui).

Da quando il Fondo ha cominciato a funzionare (1983) fino alla fine del 1988, ha ricevuto 131 sovvenzioni, per un totale di 3,7 milioni di dollari, con i quali sono stati realizzati 67 progetti in 32 paesi, su quattro continenti.

In una Nota del Segretario generale, trasmessa alla Commissione dei diritti dell'uomo durante la sua ultima sessione (1989), si legge che tra il 16 ottobre 1988 e il 1° febbraio 1989 hanno versato contributi al Fondo i seguenti paesi: Repubblica Federale Tedesca (114.943 \$), Francia (76.271 \$), Haiti (186 \$), Liechtenstein (3.597 \$), Norvegia (75.000 \$), Paesi Bassi (50.308 \$), Repubblica di Corea (5.000 \$), Svizzera (50.000 FS). Gli Stati Uniti hanno annunciato un contributo di 100.000 \$¹³.

La maggior parte dei progetti finanziati riguardano il sostegno di programmi di terapia e di riabilitazione di vittime della tortura e la formazione di personale medico nelle tecniche specifiche di trattamento delle vittime.

Infine, sempre nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, agisce dal 1985 un Rapporteur speciale per le questioni relative alla tortura – nominato dalla Commissione dei diritti dell'uomo con Ris. 1985/33 del 13/3/85 e riconfermato di anno in anno – con il compito principale di raccogliere informazioni sulla pratica della tortura e di dare corso a provvedimenti tempestivi (procedura cosiddetta di *intervento immediato*).

Il Rapporteur speciale deve fare periodicamente rapporto alla Commissione, composta da rappresentanti di governi, sulla pratica della tortura in generale. A questo fine egli chiede informazioni ai governi sulle misure legislative e amministrative prese per prevenire la tortura e rimediare alle sue conseguenze nei casi in cui è stata praticata.

Nello svolgere questa funzione il Rapporteur, seguendo una prassi ormai consolidata, incontra anche i rappresentanti delle organizzazioni nongovernative impegnate nella promozione e nella salvaguardia dei diritti umani, riconoscendo loro un ruolo fondamentale nel portare alla luce e denunciare, in maniera sempre più precisa, casi di violazioni di diritti umani ovunque nel mondo¹⁴.

È da sottolineare che la competenza del Rapporteur si estende a tutti gli Stati membri dell'Onu.

Nel suo rapporto alla Commissione dei diritti dell'uomo presentato alla

¹² Ris. 36/151 del 16/12/1981.

¹³ Sul funzionamento del Fondo, v. il Rapporto del Segretario generale (doc. A/43/779) presentato alla 43a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

¹⁴ V. al riguardo, le comunicazioni scritte presentate dalle organizzazioni nongovernative alla 39a sessione della Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze e alla 44a sessione della Commissione dei diritti dell'uomo, pubblicate rispettivamente nei numeri 1, 1988 e 2, 1988 della Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli».

sessione del 1987, il Rapporteur speciale ha analizzato il ruolo del personale medico in ordine alla protezione contro la tortura e ha raccomandato l'introduzione di un sistema di visite periodiche da effettuarsi con l'ausilio di un comitato di esperti nei luoghi di internamento o detenzione.

Il Rapporteur speciale ha altresì proposto che:

- a) sia creata a livello nazionale una autorità indipendente in grado di ricevere i reclami individuali;
- b) sia dichiarata illegale la detenzione segreta;
- c) ogni persona arrestata sia deferita senza ritardo davanti al giudice competente che dovrà decidere immediatamente sulla legalità del suo arresto e autorizzarla a vedere un avvocato;
- d) ogni persona arrestata venga sottoposta ad un esame medico;
- e) in caso di decesso di un detenuto l'autopsia sia fatta in presenza di un rappresentante della sua famiglia;
- f) esperti stranieri ispezionino regolarmente i luoghi di detenzione.

L'ultimo documento presentato dal Rapporteur è del 23 gennaio 1989¹⁵. Vi si dice che la tortura è sempre molto ampiamente praticata in varie parti del mondo. Segnali di miglioramento riscontrati in alcuni paesi sono bilanciati da scoraggianti peggioramenti in altri. Le situazioni di conflitto interno e di guerra civile si prestano particolarmente alla pratica della tortura: la principale vittima è la popolazione locale sollecitata dai movimenti di guerriglia a prestare loro collaborazione e sospettata di collaborazionismo dalle forze di polizia.

Il Rapporteur ha inviato lettere a 37 paesi, tra i quali Cina, Regno Unito, Cecoslovacchia, Francia, Iran, Israele, chiedendo conto di casi di tortura a lui segnalati. Ha compiuto visite in Turchia, Corea del Sud e Perù. Nel rapporto figurano le valutazioni su tali visite, con raccomandazioni ai governi interessati.

Alla luce di questa attività intensa e continuativa, il Rapporteur speciale può senz'altro essere considerato come una sorta di Amnesty International (individuale) "ufficiale".

4. La Convenzione europea per la prevenzione della tortura

Nel sistema europeo di tutela dei diritti umani, la tortura è vietata, come abbiamo già avuto modo di ricordare, dall'art. 3 della Convenzione del 1953.

È noto anche il particolare impegno della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo nel far applicare concretamente e in maniera efficace l'art. 3¹⁶. La giurisprudenza degli organi di controllo della Convenzione europea mette in evidenza che negli stati dell'Europa "democratica" e "civile" la pratica della tortura è ancora presente in forme estese, come in particolare rilevato dalla Corte in relazione alla questione irlandese, e nel trattamento dei detenuti.

Per la prevenzione della tortura, il sistema previsto dalla Convenzione europea si è però dimostrato inadeguato: il controllo è di tipo successivo e i tempi di accertamento sono eccessivamente lunghi.

È proprio per rendere più efficace la lotta contro la tortura che i paesi

¹⁵ V. doc. E/CN4/1989/15, del 23 gennaio 1989.

¹⁶ Cfr. A. Cassese, op. cit., p. 136ss; V. Gremientieri, op. cit., p. 43.

membri del Consiglio d'Europa hanno adottato una Convenzione specifica per la "prevenzione" della tortura. Una Convenzione il cui contenuto riguarda esclusivamente gli strumenti di concreta tutela e non anche la enunciazione dei diritti: per questo aspetto sono evidentemente più che sufficienti ed esplicite le pertinenti norme del Patto internazionale sui diritti civili e politici, della Convenzione europea e, ovviamente, della Convenzione internazionale contro la tortura.

Nel preambolo della Convenzione europea si sottolinea il carattere non-giudiziario del meccanismo di tutela del diritto all'integrità fisica e psichica delle persone detenute, che sta alla base della Convenzione e che si articola nelle "visite" nei luoghi di detenzione.

Con l'art. 1 viene istituito il «Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti», il cui scopo principale è quello di «verificare attraverso visite il trattamento delle persone private della libertà in vista di rafforzare, se del caso, la loro protezione contro la tortura».

Risulta pertanto evidente come la protezione si realizzi mediante azioni a titolo di prevenzione, esercitate da un organo di controllo quale è il Comitato.

Il Comitato non interviene a seguito di denunce individuali, collettive o di singoli stati (come nel caso della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite), che sono peraltro esperibili presso la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma agisce d'ufficio ed effettua visite in qualsiasi luogo di detenzione che esso ritiene di dover visitare.

L'articolo 2 stabilisce che la visita deve essere autorizzata dallo stato interessato.

Il Comitato si compone di un numero di membri eguale a quello degli stati parti (art. 4,1). I membri del Comitato sono scelti sulla base delle loro capacità personali e della loro competenza in materia di diritti umani (art. 4,2); in analogia con quanto previsto per la maggioranza dei comitati istituiti in base a convenzioni internazionali in materia, essi siedono a titolo individuale, sono indipendenti e imparziali nell'esercizio del loro mandato (art. 4,4)¹⁷.

Le decisioni del Comitato sono prese a maggioranza dei membri presenti (art. 6). Soltanto nel caso in cui lo stato interessato non cooperi o si rifiuti di migliorare la situazione a seguito delle raccomandazioni adottate dal Comitato, quest'ultimo può decidere, a maggioranza di due terzi dei suoi membri, di fare una dichiarazione pubblica a questo riguardo (art. 10,2).

Il Comitato durante le sue visite può essere assistito da esperti (art. 7,2); dopo aver notificato al governo della parte interessata la sua intenzione di effettuare una visita, esso è abilitato a visitare in qualsiasi momento qualsiasi luogo di detenzione (art. 8,1).

Il Comitato può intrattenersi senza testimoni con le persone private della libertà (art. 8,3), e può prendere contatto liberamente con qualsiasi persona che ritenga possa fornirgli informazioni utili (art. 8,4).

Non manca nemmeno in questa Convenzione la norma con cui si stabiliscono, in via d'eccezione, limiti alla libertà di movimento del Comitato: art. 9, c. 1 «1. In circostanze eccezionali, le autorità competenti della Parte interessata possono far conoscere al Comitato le loro obiezioni alla visita al momento previsto dal

¹⁷ V. Claudio Zanghì, *La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti*, in «La Comunità Internazionale», vol. XLIII, n. 4, 1988, pp. 430-435.

Comitato o al determinato luogo che il Comitato ha l'intenzione di visitare. Tali obiezioni possono essere fatte soltanto per motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica o in ragione di gravi disordini nei luoghi dove persone sono private della libertà, dello stato di salute di una persona o di un interrogatorio urgente, in una inchiesta in corso, in relazione con una infrazione penale grave.» Questa previsione suona, quanto meno in parte, contraddittoria col principio di assoluta indelegabilità sancito all'art. 2 della Convenzione internazionale contro la tortura.

Il Comitato deve presentare un rapporto annuale sulle attività svolte al Comitato dei Ministri; tale rapporto viene successivamente reso pubblico (art. 12).

Emerge chiara l'identità sopranazionale del Comitato sia quanto a struttura (è organo di individui e non di stati), sia quanto a funzioni.

Il principio dell'autonomia di intervento e della libertà di movimento del Comitato informano l'intero sistema di garanzie operative previsto dalla Convenzione.

5. *Contro la tortura in Italia*

Una messa a punto «ufficiale» della pratica della tortura nel nostro paese è contenuta nel secondo Rapporto periodico che il governo italiano ha presentato nel 1988 (con tre anni di ritardo) al Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite¹⁸. Il paragrafo 7 di tale Rapporto è appunto dedicato alla «tortura e ad altri trattamenti inumani».

Innanzitutto viene ricordato che la Costituzione, il Codice di procedura penale e il Regolamento penitenziario italiani non ammettono in nessun caso la pratica della tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti nei confronti di persone arrestate o detenute. Il sospetto di questi fatti comporta un'inchiesta giudiziaria.

«Comunque – si legge nel Rapporto – l'opinione pubblica italiana è immediatamente messa al corrente di avvenimenti come quelli sopra menzionati».

Nel Rapporto si fa inoltre presente che «la disciplina della detenzione preventiva, oggi chiamata detenzione cautelativa, è stata radicalmente modificata dalla legge n. 398 del 28 giugno 1984. Di conseguenza, nel corso di questi due ultimi anni, molti detenuti, il maggior numero dei quali accusati per atti terroristici e sovversivi, sono stati rimessi in libertà. Essi avrebbero potuto agevolmente denunciare atti di violenza se essi stessi o altri detenuti li avessero subiti, ma non lo hanno fatto. Perfino in periodi eccezionali, come quelli vissuti durante la lotta contro il terrorismo, la magistratura e le forze di polizia non hanno derogato ai principi della democrazia e dei diritti, così come lo stato non ha avallato le pretese all'impunità per gli avvenimenti degli anni 1981 e 1982».

Nel Rapporto viene quindi sottolineato che le eventuali infrazioni denunciate e sulle quali sono in corso delle procedure giudiziarie sembrano essere molto lontane da ciò che si intende normalmente per «pratica della tortura» e che episodi di violenza nei confronti di persone accusate sono talora denunciati nell'ambito di procedure giudiziarie riguardanti delitti particolarmente gravi.

Nel Rapporto si legge che, benché sia avvenuto sporadicamente che le

¹⁸ Doc. CCPR/C/37/Add. 9 dell'11 agosto 1988.

inchieste giudiziarie abbiano incontrato difficoltà nella ricerca della verità, tali episodi sono stati condannati dall'opinione pubblica e sono stati oggetto di incontro da parte del Parlamento e di denunce sia delle persone interessate, sia delle istituzioni e delle associazioni umanitarie.

Nel Rapporto si fa puntuale riferimento soltanto a due episodi, in considerazione – si dice – del loro carattere eccezionale e della reazione immediata dello stato. Il primo riguarda Marino Salvatore deceduto in circostanze poco chiare a seguito di un interrogatorio e di maltrattamenti ai quali egli era stato sottoposto: queste circostanze sono state oggetto di misure disciplinari nei confronti degli agenti di polizia e la procedura giudiziaria che li riguarda è ancora in corso. Il secondo attiene a violazioni presunte commesse da membri delle forze di polizia nei confronti di elementi implicati nel sequestro del generale Dozier.

A prescindere da tale Rapporto, giova ricordare che la Costituzione italiana all'art. 13, comma 4, dispone che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà». Inoltre, l'Italia ha ratificato tutte le principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani: tra queste, nel 1988 la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (entrata in vigore l'11 febbraio 1989) e nel 1989 quella europea per la prevenzione della tortura (entrata in vigore l'1 aprile 1989).

Questa normativa internazionale, così specifica, è evidentemente intesa a stimolare lo stato italiano affinché si faccia promotore, al proprio interno, di una apposita legge per la prevenzione della tortura, con tutti i necessari adempimenti operativi.

Si ricorda che nell'aprile 1988, per iniziativa dei deputati Mellini, Vesce, Pannella, Scalia, Mattioli, Piro, Ronchi e altri, è stata presentata una proposta di legge per la istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle violenze a persone in stato di detenzione. Due dovrebbero essere gli scopi principali di tale organismo:

a) accertare lo stato di attuazione e le eventuali violazioni di quanto disposto dall'art. 13, comma 4, della Costituzione italiana, nonché delle disposizioni dei trattati internazionali in materia;

b) proporre tutte le misure che la Commissione ritiene necessarie per impedire la pratica della tortura (art. 1 del Progetto di legge).

La Commissione dovrebbe essere composta da 15 senatori e 15 deputati, scelti dai Presidenti delle due Camere su designazione dei rispettivi gruppi parlamentari (art. 2). Essa dovrebbe presentare periodicamente una relazione alle Camere sulle attività svolte.

Sicuramente, si può convenire con il Rapporto del governo prima citato che la tortura in senso stretto non è una pratica molto diffusa sul territorio italiano, quanto meno in questo momento. Però, come lo stesso Rapporto ammette e come più ampiamente documenta il Rapporto di Amnesty International, casi di tortura esistono realmente anche nel nostro paese.

Corrono inoltre voci, peraltro da verificare scrupolosamente, secondo cui alcuni soggetti "a rischio", in particolare immigrati terzomondiali, subirebbero forme di maltrattamento in occasione di interrogatori a seguito di presunte violazioni di legge.

Anche se i casi accertati si riducessero ad uno, c'è comunque la necessità di

disporre di una normativa precisa, o esplicita che dir si voglia, in materia di tortura e di adeguati strumenti di controllo e prevenzione.

La preconizzata Commissione parlamentare d'inchiesta è senz'altro utile, ma non sufficiente se si considera che il Parlamento non ha una commissione permanente per i diritti umani, la quale si faccia carico, tra l'altro, di esaminare i rapporti che il governo italiano deve periodicamente inoltrare agli appositi organi internazionali di controllo.

Per una più capillare opera di prevenzione e monitoraggio, iniziative potrebbero essere prese anche a livello locale: per esempio, la costituzione di comitati paritetici – pubblica amministrazione e organismi nongovernativi – nelle località ove esistono strutture carcerarie e comunque nelle singole province.

Non dimentichiamo però che la misura preventiva più efficace (certo, non sostitutiva di quella indicata in precedenza) non può che essere l'educazione al rispetto di tutti i diritti umani e alla pratica della nonviolenza. In prima istanza, è qui interpellata la scuola perché finalmente sviluppi seri programmi di educazione civica e adeguatamente prepari i docenti a insegnarli. Sono altresì interpellate le pubbliche istituzioni perché si facciano carico di educare funzionari e impiegati. Programmi di educazione ai diritti umani e alla pace, dunque, all'interno delle scuole di pubblica amministrazione e, naturalmente, delle scuole militari, fin quando queste ultime esisteranno.

6. Considerazioni conclusive

Un dato che conferma la convinzione di quanti ritengono che la *internazionalizzazione* dei diritti umani costituisca un processo rivoluzionario di enorme portata, si ricava dal fatto che lo stesso "ordine pubblico *interno*", in nome del quale uno stato può (ancora) sospendere o derogare norme che tutelano i diritti umani riconosciuti nelle convenzioni internazionali (ad eccezione di pochissimi, ad es. il diritto alla vita), è divenuto oggetto di politica internazionale e quindi di colloqui, negoziati e intese, bilaterali e multilaterali, fra stati.

Paradossalmente, ma non tanto, c'è oggi una cooperazione internazionale per la gestione degli "affari interni". Gli stati – tra i primi, quelli dell'Europa occidentale – arrivano a sottoporsi a forme di controllo internazionale al fine di meglio gestire situazioni riconducibili all'ordine pubblico interno.

Si può dunque parlare di interdipendenza anche per la gestione dell'ordine pubblico interno a scopi auspicabilmente non di "difesa", ma di potenziamento delle garanzie dei diritti umani su scala planetaria.

Siamo di fronte ad una realtà di cui dobbiamo sempre di più prendere conoscenza e coscienza: la sovranità della persona giuridica "Stato" deve cedere o – ciò che fa lo stesso – deve essere rigorosamente funzionale alle esigenze di rispetto della dignità delle persone umane.

A questo scopo, il ruolo delle organizzazioni nongovernative si sta rivelando essenziale. Innanzitutto, nel fornire *expertise* per la elaborazione delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Per quanto riguarda la Convenzione contro la tortura dell'Onu, ad es., il contributo di Amnesty International in tutte le fasi di progettazione e poi successivamente in sede di applicazione è stato ed è tuttoggi indispensabile. Va inoltre sottolineato l'insostituibile ruolo di queste orga-

nizzazioni nel raccogliere capillarmente e dar voce alle denunce di persone e comunità umane vittime di violazioni di diritti umani in qualsiasi parte del mondo; nel promuovere la conoscenza del Codice internazionale dei diritti umani nel mondo della giustizia, in seno alle istituzioni politiche, nei circoli culturali, ecc. Importante è anche la loro funzione pedagogica, realizzata mediante l'organizzazione di corsi di educazione ai diritti umani e alla pace nelle scuole¹⁹.

Tra i motivi dell'efficacia degli interventi di organizzazioni nongovernative e movimenti nel campo dei diritti civili e politici e, quindi, anche a tutela del diritto a non subire tortura, è certamente quello della specializzazione quanto a tecniche e a metodi impiegati.

La cultura dell'associazionismo nongovernativo sta peraltro maturando in senso sempre più strategico, cioè in direzione del perseguimento di obiettivi politici: trasformazione di istituzioni e sistemi, partecipazione democratica «dal quartiere all'Onu», potenziamento degli organismi internazionali ufficiali secondo criteri di sopranazionalità.

In questa prospettiva, gli *human rights defenders* collettivi avvertono sempre più l'esigenza di collocare i rispettivi "mandati" all'interno di una più ampia e organica strategia del mutamento, la cui realizzazione è evidentemente affidata al dialogo e alla collaborazione innanzitutto fra tali soggetti collettivi, oltre che con le strutture universitarie e quelle pubbliche istituzioni, nazionali e internazionali, che si dimostrano più aperte (o meno chiuse) alle istanze di umanizzazione. ■

¹⁹ In questo campo, tra le altre iniziative si segnala quella realizzata da Amnesty nelle scuole genovesi e di cui si dà notizia nel presente numero di questa Rivista, p. 123ss.