

Lotta contro l'impunità

*Estratto dal 14° Rapporto Generale del CPT,
pubblicato il 2004*

25. La ragion d'essere del CPT è la “prevenzione” della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti; i suoi sforzi sono rivolti al futuro, piuttosto che al passato. Costituisce tuttavia parte integrante del mandato del Comitato la valutazione dell'efficacia delle misure adottate nei casi di maltrattamenti, tenuto conto delle loro ripercussioni sui comportamenti futuri.

La credibilità del divieto della tortura e di altre forme di maltrattamento viene compromessa ogni qualvolta i pubblici ufficiali responsabili di tali reati non sono chiamati a rispondere dei propri atti. Se non viene intrapresa un'azione tempestiva ed efficace non appena si riscontrano delle indicazioni di maltrattamenti, tutti coloro che sono propensi a maltrattare le persone private di libertà arriveranno rapidamente alla conclusione, a ragione, che possono farlo in assoluta impunità. Verranno in tal modo compromessi tutti gli sforzi tesi a favorire l'adozione di serie politiche in materia di assunzione e di formazione professionale per promuovere i principi dei diritti dell'uomo. Non adottando provvedimenti efficaci, tutti gli interessati – i colleghi, i superiori, le autorità incaricate dell'inchiesta – contribuiscono in definitiva alla disgregazione di quei valori che costituiscono la base stessa di una società democratica.

Viceversa, quando vengono citati in giudizio per le loro azioni od omissioni i pubblici ufficiali che ordinano, autorizzano, tollerano o compiono atti di tortura e maltrattamenti, si dichiara inequivocabilmente che tali comportamenti non saranno tollerati. Oltre al notevole valore dissuasivo, tale messaggio rassicurerà l'opinione pubblica, poiché ribadirà il principio secondo il quale nessuno è al di sopra della legge, nemmeno le persone incaricate di farla rispettare. Inoltre, il fatto di sapere che i responsabili di maltrattamenti sono stati giudicati produrrà un effetto positivo sulle vittime.

26. La lotta contro l'impunità deve iniziare all'interno dell'organo interessato (commissariato di polizia o prigione, autorità militare, ecc). Troppo spesso si constata che lo spirito di corpo porta a sentirsi solidali e a spalleggiarsi in caso di denuncia di presunti maltrattamenti, e perfino a coprire atti illeciti commessi dai colleghi. Occorrono interventi specifici, sostenuti da attività di formazione e dall'esempio, per **promuovere una cultura** che stigmatizzi come incompetenza – oltre che come un rischio per la carriera – il fatto di lavorare e di frequentare colleghi che ricorrono ai maltrattamenti, e valuti invece come esempio di correttezza e di professionalità l'appartenere ad una équipe che si astiene da tali comportamenti.

Deve essere instaurato un clima in cui si comprenda che il comportamento corretto da seguire è quello di segnalare eventuali maltrattamenti commessi dai colleghi; si deve percepire chiaramente che la colpevolezza per i maltrattamenti non si limita ai soli autori, ma coinvolge

quanti sanno o dovrebbero sapere che vengono inflitti dei maltrattamenti e che non agiscono per impedirli o denunciarli. Ne consegue che occorre istituire una chiara procedura per la segnalazione di tali fatti e adottare delle misure di protezione per coloro che sentono il dovere di denunciare.

27. In numerosi Stati visitati dal CPT, la tortura e altri atti, quali i maltrattamenti nell'esercizio delle proprie funzioni, la coercizione per ottenere una deposizione, l'abuso di potere, ecc. costituiscono infrazioni penali specifiche perseguibili *ex officio*. Il CPT si compiace dell'esistenza di tali disposizioni giuridiche.

Il CPT ha tuttavia constatato, in certi paesi, che le autorità cui spetta il compito di promuovere un'azione legale godono di un notevole potere discrezionale per istruire un'indagine preliminare, quando emergono informazioni relative a casi di maltrattamenti presunti nei confronti di persone private di libertà. Il Comitato ritiene che, anche in assenza di una denuncia formale, le suddette autorità dovrebbero avere **l'obbligo legale di aprire un'inchiesta**, ogni qualvolta ricevono informazioni attendibili, da qualunque fonte esse provengano, che implicano maltrattamenti presunti ai danni di persone private di libertà. Al riguardo, il quadro giuridico della responsabilità verrebbe rafforzato se i pubblici ufficiali (agenti di polizia, direttori di istituti carcerari, ecc) avessero l'obbligo formale di notificare immediatamente alle autorità competenti qualunque indicazione che faccia supporre l'esistenza di maltrattamenti, non appena ne fossero a conoscenza.

28. La presenza di un quadro giuridico appropriato non è sufficiente in sé per garantire che verranno adottati provvedimenti adeguati se si verificano casi di maltrattamenti. Occorre **sensibilizzare le autorità competenti** sull'importanza degli obblighi che è loro dovere adempiere.

Le persone detenute dalle forze dell'ordine dispongono di un'eccellente opportunità di dichiarare se hanno o meno subito dei maltrattamenti quando vengono fatte comparire dinanzi ai magistrati della procura e ai giudici. Inoltre, anche in assenza di una denuncia formale, tali autorità potranno adottare i provvedimenti necessari, per tempo, se ci sono altri indizi, quali la presenza di ferite visibili, l'aspetto o il comportamento generale di una persona, che possano fare supporre che sia stata vittima di maltrattamenti.

Ciononostante, nel corso delle visite, il CPT ha spesso occasione di incontrare persone che affermano di essersi lamentate di maltrattamenti presso il pubblico ministero e/o il giudice, senza che i loro interlocutori abbiano dimostrato interesse al riguardo, anche quando presentavano tracce di colpi su parti visibili del corpo. Tale realtà è stata talvolta confermata dalle constatazioni fatte dallo stesso CPT. Per esempio, il Comitato ha recentemente esaminato una pratica giudiziaria che, oltre a denunciare dei maltrattamenti, indicava ugualmente l'esistenza di varie tumefazioni e lividi sul viso, sulle gambe e sulla schiena della persona. Malgrado si potesse considerare che le informazioni contenute nel verbale della pratica costituissero degli indizi evidenti dell'esistenza di maltrattamenti, le autorità competenti non avevano aperto un'inchiesta e non sono state in grado di fornire una spiegazione plausibile sulla propria inazione.

Non è raro d'altronde che delle persone affermino di aver avuto paura di lamentarsi dei maltrattamenti subiti, a causa della presenza, al momento della comparizione dinanzi al pubblico ministero o al giudice, degli agenti delle forze dell'ordine che le avevano interrogate, oppure di essere state espressamente dissuase dal farlo, col pretesto che non era nel loro interesse.

È essenziale che i magistrati della procura e i giudici promuovano azioni risolutive allorquando emergono informazioni che portano a credere che ci siano stati dei maltrattamenti. Devono inoltre condurre i procedimenti giudiziari in modo che gli interessati dispongano della opportunità effettiva di fare dichiarazioni sul modo in cui sono stati trattati.

29. **Vagliare adeguatamente le denunce di maltrattamenti** e' spesso operazione complessa. Certi tipi di maltrattamenti, quali le torture da asfissia o le scariche elettriche, non lasciano segni visibili, o quantomeno non li lasciano se vengono inflitti abilmente. È ugualmente probabile che il fatto di obbligare una persona a restare in piedi, o inginocchiata, o rannicchiata in una posizione scomoda per ore ed ore, o di privarla di sonno, non lascerà tracce chiaramente identificabili. E perfino dei colpi sul corpo possono lasciare solo segni leggeri, poco visibili e di breve durata. Di conseguenza, le autorità della procura o dei tribunali che vengono a conoscenza di affermazioni sui presunti maltrattamenti di tale tipo dovrebbero aver cura di non accordare eccessiva importanza all'assenza di segni fisici. Lo stesso vale a maggior ragione quando i presunti maltrattamenti sono essenzialmente di natura psicologica (umiliazioni sessuali, minacce di morte o minacce per l'integrità fisica della persona detenuta e/o della sua famiglia, ecc). Per accertare la veracità delle denunce di maltrattamenti, può essere necessario raccogliere le testimonianze di tutte le persone interessate, e disporre sopralluoghi al momento opportuno e/o visite mediche specialistiche.

Ogni qualvolta degli indiziati di reati che compaiono dinanzi al procuratore o al giudice affermano di essere stati maltrattati, le loro dichiarazioni devono essere messe a verbale, deve essere ordinata immediatamente una visita del medico legale (comprendente, ove necessario, l'esame di uno psichiatra legale), e si devono adottare i provvedimenti necessari per garantire che venga aperta un'inchiesta appropriata. Si dovrebbe procedere in questo modo, a prescindere dal fatto che la persona presenti o meno segni esterni visibili di percosse. Anche in assenza di una denuncia di maltrattamenti da parte dell'interessato, dovrebbe essere richiesta una visita del medico legale se ci sono ragioni per supporre che la persona possa essere stata vittima di maltrattamenti.

30. È inoltre importante evitare di frapporre delle barriere tra le persone che affermano di essere state maltrattate (che del resto possono essere state rilasciate senza la comparizione dinanzi al pubblico ministero o al giudice) e i medici che possono fornire i certificati legali riconosciuti dalle autorità della procura e dai giudici. Per esempio, l'accesso ai medici non dovrebbe essere subordinato all'autorizzazione di un'autorità investigativa.

31. Il CPT ha avuto occasione, in diverse relazioni sui sopralluoghi effettuati, di valutare le attività delle autorità abilitate a condurre le indagini ufficiali e ad avviare procedimenti penali o disciplinari in caso di presunti maltrattamenti. Per compiere tale lavoro di valutazione, il Comitato prende in considerazione la casistica della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e le norme contenute in un insieme di strumenti internazionali. È ormai accettato come principio stabilito che sono indispensabili delle **indagini efficaci**, che permettano di individuare e punire i responsabili di maltrattamenti, se si vuole dare un significato concreto al divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

Il rispetto di questo principio implica che le autorità responsabili delle indagini dispongano di tutte le risorse necessarie, sia umane che materiali. Inoltre, le indagini devono soddisfare certi criteri fondamentali.

32. Perché un'indagine su eventuali maltrattamenti sia efficace, è essenziale che le persone incaricate di condurla siano indipendenti da quelle implicate nei fatti. In certi ordinamenti giudiziari, tutte le denunce di maltrattamenti, sporte contro la polizia o altri pubblici ufficiali, devono essere presentate ad un magistrato della procura, e spetta a quest'ultimo – e non alla polizia – determinare se occorra aprire un'indagine preliminare al riguardo; il CPT apprezza tale approccio. Tuttavia, non è raro che la responsabilità quotidiana per la direzione operativa di un'indagine passi poi agli agenti delle forze dell'ordine che esercitano tali funzioni. In tal caso, l'intervento del magistrato si limita ad incaricare i suddetti funzionari di indagare, a prendere atto dei risultati e a decidere se occorra o meno avviare un procedimento penale. È quindi importante vigilare affinché i pubblici ufficiali non appartengano allo stesso servizio di quelli che sono indagati. L'ideale sarebbe

che le persone incaricate della direzione operativa dell'indagine fossero del tutto indipendenti dall'organo implicato. Inoltre, il pubblico ministero deve esercitare un controllo severo ed efficace sulla direzione operativa di un'indagine riguardante eventuali maltrattamenti da parte di pubblici ufficiali. Deve pertanto disporre di indicazioni precise sul modo in cui deve controllare tali indagini.

33. Un'indagine su eventuali maltrattamenti commessi da pubblici ufficiali deve essere approfondita. Deve cioè permettere di determinare se l'uso della forza o di altri metodi fosse giustificato nella fattispecie e di identificare i responsabili, e, se necessario, punirli. Non si tratta di obbligo di raggiungere un risultato, bensì di strumenti procedurali. Una tale indagine richiede che vengano adottati tutti i provvedimenti ragionevoli per riunire le prove riguardanti i fatti, e che si disponga quindi ugualmente dei mezzi necessari per individuare e interrogare le presunte vittime, gli indiziati e i testimoni oculari, (per esempio, agenti di polizia in servizio, altri detenuti), per sequestrare gli strumenti che possono essere stati utilizzati per infliggere dei maltrattamenti, e raccogliere le prove medico-legali. Se del caso, si dovrà praticare un'autopsia per avere un resoconto completo e preciso delle ferite e un'analisi obiettiva delle constatazioni cliniche, in particolare riguardanti la causa del decesso.

L'indagine deve inoltre essere condotta in modo completo. Il CPT ha constatato dei casi in cui, malgrado numerosi incidenti e fatti che denotavano possibili maltrattamenti, era stata circoscritta in modo indebito l'area dell'indagine, trascurando episodi significativi e circostanze annesse che indicavano la presenza di maltrattamenti.

34. In tale contesto, il CPT ribadisce le proprie serie riserve relative ad una pratica seguita in numerosi paesi da agenti delle forze dell'ordine o dagli agenti penitenziari che si presentano a viso coperto, e portano maschere o cappucci al momento dell'arresto, degli interrogatori o di interventi in caso di disordini in una prigione; tale pratica ostacola evidentemente l'identificazione dei sospetti potenziali, nel caso in cui si affermi di essere stati vittime di maltrattamenti. Si tratta di una pratica che dovrebbe essere attentamente controllata, il cui uso dovrebbe essere autorizzato unicamente in casi eccezionali, debitamente giustificati, e che può essere raramente giustificata (per non dire mai), nel contesto di un carcere.

Deve essere del pari espressamente vietata la pratica di certi paesi di bendare le persone in stato di fermo, poiché può costituire un serio ostacolo per perseguire gli autori di torture o maltrattamenti, come è stato il caso in certi episodi di cui il CPT è a conoscenza.

35. Per essere efficace, l'indagine deve essere condotta anche in modo tempestivo e ragionevolmente sollecito. Il CPT ha constatato casi in cui le indagini necessarie hanno subito ritardi ingiustificati, oppure per i quali i procuratori o i giudici non erano disposti, evidentemente, ad utilizzare i mezzi giuridici a loro disposizione per reagire di fronte ad affermazioni o altre informazioni pertinenti che implicavano maltrattamenti. Le indagini al riguardo sono state sospese a tempo indeterminato o abbandonate, e gli agenti delle forze dell'ordine implicati in casi di maltrattamenti hanno potuto in definitiva evitare di essere chiamati a rispondere penalmente dei propri atti. In altri termini, la risposta a delle prove convincenti di gravi comportamenti illeciti si è risolta in un'"indagine" indegna di questo nome.

36. Oltre ai criteri testé citati, che sono necessari per un'indagine efficace, si dovrebbe predisporre la possibilità di un controllo sufficiente da parte del pubblico sull'indagine o sui suoi risultati, in modo da garantire il riconoscimento delle responsabilità sia nella prassi che in teoria. Il livello di controllo del pubblico potrà variare a seconda dei casi. In quelli particolarmente gravi, potrebbe rivelarsi appropriata una inchiesta pubblica. In tutti i casi, la vittima (o, se del caso, il suo parente più stretto), deve partecipare al procedimento, nella misura necessaria per salvaguardare i suoi legittimi interessi.

37. **I procedimenti disciplinari** costituiscono un ricorso supplementare contro i maltrattamenti e possono essere avviati parallelamente ad un procedimento penale. La responsabilità disciplinare dei pubblici ufficiali citati in giudizio dovrebbe essere esaminata sistematicamente, a prescindere dal fatto che la colpa in questione costituisca o meno un reato penale. Il CPT ha proposto una serie di garanzie procedurali al riguardo: per esempio, le commissioni incaricate dei procedimenti disciplinari nei confronti di agenti di polizia dovrebbero comprendere almeno un membro indipendente.

38. Le indagini su eventuali infrazioni alla disciplina commesse da pubblici ufficiali possono essere condotte da un dipartimento distinto, incaricato delle inchieste interne, in seno alla struttura del servizio interessato. Tuttavia, il CPT incoraggia vivamente l'istituzione di organi investigativi del tutto indipendenti. Tali organi dovrebbero avere il potere di ordinare l'avvio di azioni disciplinari.

Qualunque sia la struttura formale dell'organo investigativo, il CPT ritiene che debba venir accordata una opportuna pubblicità alle sue funzioni. Oltre alla possibilità offerta alle persone di presentare direttamente una denuncia presso tale organo, dovrebbe essere obbligatorio che le autorità pubbliche, quali per esempio la polizia, verbalizzino ogni dichiarazione che possa essere equiparata ad una denuncia; a tal scopo, dovrebbero essere introdotti dei formulari specifici destinati ad attestare che è stata ricevuta una denuncia e a confermare che la questione verrà esaminata.

Qualora, in un caso determinato, si dovesse riscontrare che il comportamento dei pubblici ufficiali costituisce un reato, l'organo di indagine dovrebbe sempre informarne direttamente e senza indugi le competenti autorità incaricate di promuovere le azioni giudiziarie.

39. Si deve vigilare affinché le persone che possono essere state vittime di maltrattamenti da parte di pubblici ufficiali non vengano dissuase dallo sporgere denuncia. Per esempio, occorre sorvegliare gli effetti potenzialmente negativi derivanti dalla possibilità che tali funzionari intentino una causa per diffamazione contro una persona che li ha accusati falsamente di aver commesso tali atti. Deve essere garantito l'equilibrio tra interessi legittimi convergenti. Si vedano anche a questo proposito certi punti già enunciati nel paragrafo 28.

40. Qualsiasi prova di maltrattamenti da parte di pubblici ufficiali che emergesse nel corso di **un'azione civile** merita ugualmente un attento esame. Per esempio, nei casi in cui è stato accordato un risarcimento danni o sono intervenute delle composizioni amichevoli relative a casi di violenza, comprese le aggressioni da parte di poliziotti, il CPT ha raccomandato di effettuare un riesame indipendente. Tale riesame dovrebbe cercare di stabilire se, in considerazione della natura e della gravità delle affermazioni contro i suddetti poliziotti, non debba essere (ri)considerata la questione di intentare un'azione penale e/o disciplinare.

41. È indiscutibile che, per quanto un'indagine possa essere efficace, gioverà poco se sono inadeguate le **punizioni imposte per i maltrattamenti**. Non appena viene dimostrato che si sono verificati dei maltrattamenti, dovrebbe subito essere applicata una sanzione adeguata, che avrà un forte effetto dissuasivo. Viceversa, l'imposizione di sanzioni troppo miti può unicamente instaurare un clima di impunità.

Evidentemente, le autorità giudiziarie sono indipendenti e di conseguenza sono libere di stabilire la pena per un caso determinato, in base ai criteri fissati dalla legge. Tuttavia, tali criteri devono riflettere chiaramente l'intento del legislatore, e cioè che l'ordinamento penale deve adottare un atteggiamento severo nei confronti della tortura e di altre forme di maltrattamento. In modo analogo, le sanzioni imposte dopo aver determinato la responsabilità disciplinare devono essere commisurate alla gravità del caso.

42. Infine, non deve sussistere alcun dubbio circa **l'impegno delle autorità dello Stato** per lottare contro l'impunità. Andrà a sostenere l'azione intrapresa a tutti gli altri livelli. Alla bisogna, le autorità non dovrebbero esitare a trasmettere, mediante una dichiarazione solenne al massimo livello politico, il chiaro messaggio che si deve decretare la "tolleranza zero" per la tortura e le altre forme di maltrattamento.