COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.11.2024
COM(2024) 530 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO

sulle attività e le consultazioni del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura di cui all'articolo 31 del regolamento (UE) 2019/125 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti

1. Introduzione

A norma dell'articolo 31, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/125, del 16 gennaio 2019, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti ("il regolamento")[1], la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo una relazione annuale sulle attività, le analisi e le consultazioni del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura (*Anti-Torture Coordination Group*, ATCG). La relazione non deve pregiudicare gli interessi commerciali di persone fisiche o giuridiche.

La presente relazione fornisce informazioni sulle attività dell'ATCG nel 2023.

2. Quadro normativo

L'obiettivo del regolamento è prevenire, da un lato, la pena di morte e, dall'altro, la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti in paesi al di fuori dell'UE, limitando il commercio di determinate merci. Il regolamento distingue fra:

- le merci che sono di per sé abusive e non devono assolutamente essere oggetto di scambi commerciali (allegato II), e
- le merci che potrebbero essere utilizzate per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (allegato III) o per la pena di morte (allegato IV), ma che possono avere anche usi legittimi, come fini di contrasto o uso terapeutico.

Il commercio delle merci elencate negli allegati II, III e IV è soggetto a determinate restrizioni. In particolare, il regolamento:

i. vieta le importazioni, le esportazioni e il transito verso, da o attraverso l'UE delle merci elencate nell'allegato II, che sono praticamente utilizzabili solo per la pena di morte o per la tortura. Vieta altresì di fornire qualsiasi assistenza tecnica relativa a tali merci, compresa la formazione sul loro uso. Vieta inoltre di pubblicizzare tali merci sulla stampa, su Internet, alla televisione o alla radio, nonché di esporle o di metterle in vendita in occasione di mostre o fiere;

ii. richiede un'autorizzazione preventiva, concessa caso per caso, per le esportazioni di merci elencate nell'allegato III che potrebbero essere utilizzate per la tortura, ma che possono avere altri usi legittimi (ad esempio a fini di contrasto). Tale autorizzazione è necessaria anche per fornire assistenza tecnica o servizi di intermediazione connessi a questa categoria di merci. L'allegato III non comprende:

   a) le armi da fuoco disciplinate dal regolamento (UE) n. 258/2012[2];
   b) i prodotti a duplice uso disciplinati del regolamento (UE) 2021/821[3]; oppure

[1] GU L 30 del 31.1.2019, pag. 1. Il regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (GU L 200 del 30.7.2005, pag. 1), modificato più volte, è stato successivamente codificato come regolamento (UE) 2019/125.

[2] Regolamento (UE) n. 258/2012, del 14 marzo 2012, che attua l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all'esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (GU L 94 del 30.3.2012, pag. 1).

c) le merci contemplate dalle disposizioni della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio[4]; e

iii. disciplina il commercio di merci di cui all'allegato IV che possono essere utilizzate per la pena di morte (ad es. mediante iniezione letale), ma possono essere utilizzate anche a fini terapeutici legittimi. È stata introdotta un'autorizzazione di licenza specifica ("autorizzazione generale di esportazione UE" (GEA)) per controllare l'esportazione di tali merci e impedirne il trasferimento per l'uso nelle esecuzioni tramite iniezione letale senza limitarne il commercio a fini medici, veterinari o ad altri fini legittimi.

3. Attività del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura

L'ATCG è stato istituito dal regolamento (UE) 2016/2134 del Parlamento europeo e del Consiglio[5] per esaminare le questioni riguardanti l'applicazione del regolamento.

Il gruppo consente agli esperti degli Stati membri e ai servizi della Commissione di scambiare informazioni sulle pratiche amministrative e discutere di questioni di interpretazione del regolamento, di questioni tecniche relative alle merci elencate, delle evoluzioni legate al regolamento e di tutte le altre questioni pertinenti. La Commissione consulta l'ATCG anche in sede di elaborazione degli atti delegati, nel rispetto dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016[6].

Nel 2023 l'ATCG si è riunito in due occasioni in formato virtuale, il 27 aprile e il 23 novembre, per scambiare informazioni su varie questioni (brevemente illustrate nel prosieguo) riguardanti l'attuazione del regolamento.

3.1 Sviluppi connessi all'atto di base

Nel 2023 non è stato adottato alcun atto delegato recante modifica del regolamento.

3.2 Informazioni relative al commercio: comunicazione dei dati

La Commissione ha presentato lo stato di avanzamento della relazione annuale di cui all'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento. La Commissione ha presentato una nuova funzione, attraverso la quale le autorità degli Stati membri sono invitate a caricare i dati di cui è richiesta la comunicazione direttamente nel sistema DUes, nell'ambito del modulo relativo al regolamento sulla lotta contro la tortura. L'obiettivo è ottimizzare e facilitare l'aggregazione dei dati in tutti gli Stati membri. Le informazioni raccolte comprendono in particolare il tipo di merce, la destinazione dell'esportazione e l'uso finale, elementi che si riflettono nella relazione annuale della Commissione. La Commissione ha inoltre fornito

[3] Regolamento (UE) 2021/821, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione) (GU L 206 dell'11.6.2021, pag. 1).
[4] Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99).
[5] Regolamento (UE) 2016/2134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2016, recante modifica del regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (GU L 338 del 13.12.2016, pag. 1).
[6] GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1.

informazioni sui dati relativi al commercio riportati in tale relazione una volta che questa è stata adottata[7].

3.3 Gruppo informale di esperti della Commissione

La Commissione ha continuato a informare l'ATCG in merito alle attività del gruppo informale di esperti che è stato creato in linea con le conclusioni della relazione di riesame[8]. Il gruppo informale rispecchia diversi punti di vista (ad esempio nell'ambito delle attività di sensibilizzazione, di applicazione della legge, di ricerca e doganale). La sua funzione è rigorosamente consultiva e complementare a quella dell'ATCG.

Nel corso del 2023 l'ATCG è stato informato in merito alle deliberazioni del gruppo informale di esperti relative al rafforzamento del regolamento. Il gruppo informale di esperti ha valutato gli sviluppi tecnologici e i nuovi prodotti, nonché l'uso di determinate attrezzature utilizzate a fini di contrasto nelle attività di polizia, comprese le merci utilizzate in casi non legati alla privazione di libertà, ad esempio durante assembramenti pacifici.

Al fine di rafforzare il regolamento, e in linea con le conclusioni della relazione di riesame della Commissione del 2020, il gruppo informale di esperti ha preso in considerazione la possibilità di spostare alcune merci da una categoria (allegato III) a un'altra (allegato II), nonché l'aggiunta di alcune nuove merci che attualmente non figurano in nessuno degli allegati del regolamento. Gli esperti del settore della sicurezza del gruppo informale hanno dichiarato che, nel considerare le merci utilizzate a fini di contrasto o nei casi di detenzione, la questione fondamentale è vagliare se esse siano "necessarie" e, in caso affermativo, se siano concepite in modo sufficientemente umano.

Per quanto riguarda i farmaci che possono essere utilizzati per iniezioni letali, ai fini dell'efficacia dei controlli su tali prodotti sono stati fondamentali il partenariato con l'industria e i relativi protocolli di autoregolamentazione, che si sono dimostrati determinanti per impedire l'uso di farmaci dell'UE nelle esecuzioni.

È stata inoltre sollevata l'idea di un divieto generalizzato di formazione sull'uso improprio di qualsiasi attrezzatura per fini di contrasto che agevoli la tortura o i maltrattamenti. Le discussioni del gruppo informale sono servite come contributo per un progetto di proposta di atto delegato presentato dalla Commissione all'ATCG[9].

3.4 Lotta contro il commercio degli strumenti di tortura

La Commissione ha aggiornato l'ATCG sul contenuto del rapporto tematico annuale della relatrice speciale dell'ONU sulla tortura, Alice Edwards, pubblicato il 24 agosto 2023, e riguardante "il commercio mondiale di armi, attrezzature e dispositivi utilizzati dalle autorità di contrasto e da altre autorità pubbliche con cui è possibile infliggere torture e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti".

In tale rapporto la relatrice speciale dell'ONU presenta una panoramica annuale delle tendenze e degli sviluppi in relazione alla pratica della tortura, e uno studio tematico sul commercio mondiale di armi, attrezzature e dispositivi utilizzati dalle autorità di contrasto

[7] COM (2023) 689 final dell'8.11.2023 e allegati da 1 a 11 corretti (C (2024) 2491 final del 10.4.2024.
[8] COM(2020) 343 final del 30.7.2020.
[9] Il dialogo con gli esperti nell'ambito dell'ATCG è in corso.

e da altre autorità pubbliche che potrebbero essere impiegati per infliggere torture e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

La Commissione osserva la rilevanza di questo rapporto nel contesto di un eventuale rafforzamento del regolamento UE.

Il rapporto enuclea inoltre un elenco di prodotti considerati intrinsecamente crudeli, inumani o degradanti, e che, in quanto tali, dovrebbero essere vietati (elenco non esaustivo di 20 tipi di attrezzature/armi). Raccomanda quindi un elenco di merci che dovrebbero essere regolamentate a livello nazionale e internazionale. Benché questi articoli abbiano un uso legittimo, possono essere utilizzati impropriamente a fini di tortura e richiedono quindi un certo livello di sorveglianza.

Il rapporto si chiude con la raccomandazione di elaborazione di uno strumento internazionale contro il commercio degli strumenti di tortura, che vada a completare e a rafforzare gli obblighi esistenti di divieto e prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

La Commissione ha inoltre informato l'ATCG di un gruppo di oltre 30 organizzazioni della società civile di tutte le aree che sostiene l'impegno in corso contro il commercio degli strumenti di tortura. Queste organizzazioni hanno unito le loro forze per chiedere un trattato internazionale per il controllo degli strumenti di tortura utilizzati per reprimere le proteste pacifiche e per esercitare violenza sui detenuti nel mondo intero. In una dichiarazione firmata a Londra nel gennaio 2023, le organizzazioni non governative per la difesa dei diritti umani hanno chiesto un trattato per vietare la fabbricazione e il commercio di attrezzature intrinsecamente abusive, nonché l'introduzione di controlli basati sui diritti umani sul commercio di attrezzature di contrasto più standard.

3.5 Follow up della relazione di riesame della Commissione - Rafforzamento del regolamento (UE) 2019/125

La Commissione ha presentato all'ATCG un progetto di proposta di atto delegato successivamente condiviso con gli esperti ATCG per riscontro. Il progetto di proposta, volto a rafforzare il regolamento (UE) 2019/125, si basa sulla relazione di riesame della Commissione del 2020, sui lavori del gruppo informale di esperti e sui rapporti del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura. La Commissione ha messo in evidenza il rapporto dell'ottobre 2023 della relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla tortura, Alice Jill Edwards, in cui vengono individuati 20 tipi di attrezzature per fini di contrasto che sono intrinsecamente abusivi e che dovrebbero essere vietati, e altri 17 tipi di attrezzature per fini di contrasto che possono avere usi legittimi ma che possono essere utilizzati impropriamente a fini di tortura e il cui commercio deve essere rigorosamente controllato. La Commissione ha sottolineato che l'elaborazione del suo progetto di proposta tiene conto dei principi di legalità, necessità e proporzionalità, e prevede la consultazione del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura.