

AMNESTY INTERNATIONAL PUBLIC STATEMENT

Date: novembre 2023 index number: EUR 30/7322/2023

ITALIA: DIETROFRONT SUL REATO DI TORTURA

Le tutele per garantire il diritto alla libertà dalla tortura previste dall'ordinamento italiano si sono rivelate abbastanza deboli e le recenti proposte di modifica della legislazione domestica suggeriscono una preoccupante determinazione a scardinare gli obblighi dell'Italia in materia di tortura, derivanti dal diritto internazionale.

Nonostante la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (la Convenzione) sia stata adottata nel 1984, l'Italia l'ha ratificata solo cinque anni dopo, nel 1989. Sono trascorsi altri 30 anni prima che l'Italia introducesse il reato di tortura nell'ordinamento italiano, attraverso la Legge 14 luglio 2017 (Legge n. 110/2017), recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".¹ La legge fu il frutto di anni di trattative ed introdusse una definizione del reato di tortura che per alcuni aspetti si discosta negativamente da quella della Convenzione².

Solo sei anni dopo, l'Italia corre ora il rischio di vanificare i progressi compiuti nel riconoscimento del reato di tortura, a causa di proposte modifiche legislative che non solo potrebbero inficiare le indagini e i procedimenti giudiziari in corso, ma potrebbero anche portare a un clima di impunità e al mancato accertamento delle responsabilità nei casi futuri.

Da quando la legge è entrata in vigore, centinaia di agenti delle forze di polizia e della polizia penitenziaria sono stati indagati o condannati per reati di tortura. Dunque, è evidente che un tale dietrofront potrebbe avere conseguenze di vasta portata rispetto agli obblighi internazionali in materia di diritti umani e di contrasto alla tortura assunti dall'Italia.

INFORMAZIONI DI CONTESTO

Nel 2017, la fattispecie del reato di tortura – prevista dall'articolo 613-bis del codice penale italiano (c.p.) – ha colmato una lacuna che in passato aveva impedito ai tribunali italiani di punire adeguatamente gli atti di tortura, come quelli commessi dalle forze di polizia durante il ben noto vertice del G8 di Genova del 2001³.

Come è noto, in quel luglio 2001, a Genova, centinaia di manifestanti furono sottoposti per tre giorni ad eccezionali violenze e brutalità commesse dalle forze di polizia. Molti di loro furono picchiati e maltrattati anche dopo la fine delle proteste, mentre si preparavano a trascorrere la notte in un complesso scolastico locale trasformato in un ostello. A seguito di quei gravi fatti, l'Italia fu sanzionata dalla Corte europea dei diritti umani proprio per la mancanza di un quadro giuridico adeguato a combattere la tortura.⁴ In assenza di una norma specifica relativa al reato di tortura, all'epoca, molti dei responsabili dei fatti di Genova vennero perseguiti per reati meno gravi, e alcuni riuscirono ad evitare la pena grazie alla prescrizione dei termini.

Negli ultimi sei anni, l'art. 613-bis c.p. è stato testato in indagini penali e casi giudiziari e la sua applicazione è stata chiarita e guidata dalle pronunce della Corte di Cassazione, che hanno assicurato un'attuazione della norma in linea con i requisiti della Convenzione⁵. In tal senso, è importante sottolineare che pubblici ministeri e giudici sono stati in grado di utilizzare questa norma per garantire giustizia, verità e riparazione alle vittime e alle loro famiglie, punendo gli autori per un crimine che riflette la gravità della loro condotta.

Tuttavia, il partito di maggioranza Fratelli d'Italia, guidato dall'attuale Premier Giorgia Meloni, sembra voler riportare indietro l'orologio e restringere drasticamente il campo di applicazione del reato di tortura. Proprio in questo senso va anche il disegno di legge intitolato "Modifiche al codice penale in materia di introduzione di una circostanza aggravante

¹ LEGGE 14 luglio 2017, n. 110 "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano", <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/18/17G00126/sg>

² Comunicato stampa Roma, 6 luglio 2017, "Anche l'Italia riconosce la tortura quale crimine grave da punire", <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/7c335c7d5981bb096ba176a96bdcc3e4.pdf>

³ Il G8, o Gruppo degli Otto, era un forum intergovernativo che all'epoca comprendeva Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Russia, Regno Unito e Stati Uniti. La Russia venne successivamente espulsa e il Gruppo è ora conosciuto come G7.

⁴ CESTARO v. ITALY (coe.int)

⁵ Cass., Sez. III, sent. 25 maggio 2021 (dep. 31 agosto 2021), n. 32380, Pres. Marini, est. Di Nicola, ric. R.C.C. 1649707337_cassazione-2021-32380-tortura-privata-tortura-di-stato-613-bis.pdf (sistemapenale.it)

comune in materia di tortura” (A.S. n. 341)⁶ – in discussione in Senato insieme ad altre proposte – che solleva diverse preoccupazioni, che verranno analizzate di seguito.

L'ABROGAZIONE DEL REATO DI TORTURA PUÒ INFLUENZARE LE INDAGINI ED I CASI GIUDIZIARI

Il reato di tortura è riconosciuto come un crimine di diritto internazionale, e come tale impone numerosi obblighi in capo agli stati affinché venga garantita una punizione adeguata.

L'art. 1 della Convenzione recita:

1. “Ai fini della presente Convenzione, il termine ‘tortura’ designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o esercitare pressioni su di lei o di intimidire o esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore e alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate.
2. Il presente articolo non pregiudica qualsiasi strumento internazionale o legislazione nazionale che contenga o possa contenere disposizioni di più ampia applicazione.”

L'art. 1 della Legge n. 110/2017 – che ha introdotto l'art. 613-bis c.p. – definisce la tortura come segue:

“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.

Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni.”

L'A.S. n. 341 prevede l'abrogazione del reato di tortura così come definito dall'art. 613-bis c.p. e l'introduzione – in sua sostituzione – di una nuova circostanza aggravante che non preveda alcun riferimento esplicito al termine tortura. A tal fine, interverrebbe sull'art. 61 c.p., rubricato “Circostanze aggravanti comuni”, e introdurrebbe il nuovo comma 11-novies:

“l'aver commesso il fatto infliggendo a una persona dolore o sofferenze acuti, fisici o psichici, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o esercitare pressioni su di lei o di intimidire o esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito”.

Sebbene la circostanza aggravante proposta rifletta quasi alla lettera la definizione di tortura di cui all'art. 1, co. 1 della Convenzione, il termine “tortura” e il reato autonomo di tortura scomparirebbero dal codice penale.

L'eliminazione del reato autonomo di tortura come reato distinto e particolarmente grave, punito in modo proporzionato alla sua gravità, inciderebbe negativamente sull'obbligo dell'Italia di garantire un'adeguata protezione dalla tortura e rappresenterebbe un chiaro segnale della volontà delle istituzioni di depotenziare le tutele previste dall'ordinamento per garantire il diritto alla libertà dalla tortura. In particolare, ciò si tradurrebbe nella necessità di perseguire atti di tortura attraverso reati minori – come le lesioni personali gravi – per i quali sono previsti termini di prescrizione più brevi. Come già accaduto ripetutamente in passato, ciò finirebbe coll'ostacolare le indagini e le azioni penali.

Verrebbe anche meno l'effetto deterrente del reato autonomo di tortura – che viene riconosciuto come particolarmente “infamante” dai sostenitori della sua abrogazione. Inoltre, la punizione di comportamenti che costituiscono tortura, ma non vengono definiti come tali, verrebbe rimessa alla discrezionalità dei tribunali, che possono operare un bilanciamento tra le circostanze aggravanti e quelle attenuanti - bilanciamento che potrebbero determinare un livello di pena più basso.

⁶ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01383046.pdf>

Dunque, le conseguenze di un simile emendamento consisterebbero in ultima istanza nella negazione della giustizia per le vittime e nella promozione di un clima di impunità.

Come in molti altri paesi, anche in Italia gli atti di tortura da parte delle forze dell'ordine restano una realtà. Attualmente, sono in corso diversi casi giudiziari nei quali i pubblici ministeri contestano il reato di tortura per atti che hanno portato alla morte, al ferimento e all'umiliazione – anche per motivi razzisti e discriminatori – di numerose vittime, e che potrebbero essere ostacolati da una revisione dell'art. 613-bis c.p.

Nel marzo 2023, 23 agenti della polizia penitenziaria sono stati sospesi per accuse di tortura contro i detenuti del carcere di Biella, in Piemonte. È tuttora in corso un processo contro 105 tra agenti penitenziari e altri funzionari accusati di molteplici reati – tra cui quello di tortura – per la repressione violenta di una protesta nel carcere di Santa Maria Capua Vetere, in Campania, nell'aprile 2020, che aveva coinvolto 177 detenuti e aveva portato alla morte di uno di loro.

Ma le accuse di tortura riguardano anche gli agenti di polizia. Nel giugno 2023, a Verona, in Veneto, sono emerse notizie relative a numerosi agenti di polizia sotto indagine per aver commesso vari crimini – tra cui la tortura nei confronti di persone in stato di fermo o sottoposte a detenzione, per lo più di origine straniera o rom. Inoltre, nel 2021, cinque agenti di polizia di una questura di Piacenza, in Emilia-Romagna, erano stati condannati per una serie di crimini gravi, tra cui la tortura⁷. In entrambi questi ultimi casi, i crimini sarebbero stati commessi per lungo tempo e sarebbero stati coperti o quantomeno permessi da parte di colleghi e superiori.

Questi sono solo alcuni dei casi che dimostrano la necessità di un reato autonomo di tortura per combattere e punire le più gravi violazioni della dignità umana da parte delle forze dell'ordine.

PREOCCUPAZIONI RELATIVE ALLE MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'A.S. N. 341

La relazione illustrativa del disegno di legge – lunga cinque pagine – desta preoccupazione non solo per ciò che viene esplicitato dai suoi presentatori, ma anche per ciò che invece non è stato incluso nella stessa. Infatti, nella relazione non c'è alcuna traccia né della necessità di rafforzare gli strumenti di prevenzione e di lotta alla tortura, né dell'esigenza di prevedere strumenti idonei ad assicurare giustizia alle vittime di tortura.

La proposta radicale di abolire il reato di tortura – introdotto solo nel 2017, a seguito di notevoli pressioni da parte dei meccanismi internazionali per i diritti umani e di complesse negoziazioni parlamentari – ruota esclusivamente attorno alla percezione dei firmatari della proposta di una necessità di proteggere le forze di polizia da “denunce pretestuose”. Tuttavia, la relazione non fornisce dati a supporto della percepita necessità di intervenire in tal senso e non fornisce alcuna analisi dell'impatto che l'introduzione del reato nell'ordinamento ha avuto rispetto a questo o ad altri aspetti (tra cui, ad esempio, in termini di deterrenza – una delle sue principali funzioni).

Al contrario, nella relazione si fa riferimento alla “necessità di evitare l'esposizione delle Forze dell'ordine a denunce pretestuose”; al rischio che il reato di tortura venga applicato “nei casi di sofferenze provocate durante operazioni lecite di ordine pubblico e di polizia”, durante “operazioni di ordine pubblico o di polizia giudiziaria non implicanti, di per sé, una privazione della libertà personale, qualora si attuino in un contesto di significativa vulnerabilità e impotenza della vittima, ponendo alcuni rischi di eccessiva penalizzazione del legittimo operato delle Forze di polizia”; a “comportamenti chiaramente estranei al suo ambito d'applicazione classico, tra cui un rigoroso uso della forza da parte della polizia durante un arresto o in un'operazione di ordine pubblico particolarmente delicate o la collocazione di un detenuto in una cella sovraffollata”; e al “rischio di subire denunce e processi strumentali [che] potrebbe inoltre disincentivare e demotivare l'azione delle Forze dell'ordine, privando i soggetti preposti all'applicazione della legge dello slancio necessario per portare avanti al meglio il lavoro, con conseguente arretramento dell'attività di prevenzione e repressione dei reati e uno scoraggiamento generalizzato dell'iniziativa operativa da parte delle Forze dell'ordine”⁸.

Inoltre, nella relazione, i proponenti affermano – senza fornire alcuna prova a sostegno – che non sembra esserci una recrudescenza di reati e abusi perpetrati dalle forze dell'ordine che potrebbe giustificare l'introduzione di un “nuovo” reato, riportando di fatto indietro l'orologio rispetto al dibattito parlamentare che aveva portato all'approvazione della Legge n. 110/2017. Infine, la relazione si conclude con una precisazione rispetto allo scopo del disegno di legge che sarebbe quello di “tutelare adeguatamente l'onorabilità e l'immagine delle Forze di polizia, che ogni giorno si adoperano per

⁷ Si vedano i seguenti resoconti dei media su questi casi, tra i tanti disponibili: Violenze in carcere a Biella, 23 agenti sospesi per “tortura di Stato” (rainews.it); Pestaggi carcere Santa Maria Capua Vetere, i cittadini e parte della politica chiedono giustizia (editorialedomani.it); Verona, 5 poliziotti arrestati per tortura e pestaggi in questura - la Repubblica; La stazione italiana dei Carabinieri di Piacenza ha chiuso le accuse di tortura - BBC News

⁸ Si veda la relazione illustrativa dell'A.S. n. 341

garantire la sicurezza pubblica rischiando la loro stessa vita, e per evitare le pericolose derivazioni che l'applicazione delle nuove ipotesi di reato potrebbe determinare”⁹.

In assenza di qualsiasi ragione concreta rispetto alla necessità di modificare la normativa vigente, e di qualsiasi spiegazione in merito al modo in cui tale disegno di legge rafforzerebbe il sistema giuridico in modo da rendere più efficaci le tutele rispetto alla tortura, emerge come l'unico scopo del disegno di legge in esame sia quello di rispondere alla preoccupazione – ampiamente ribadita nella relazione illustrativa – di proteggere le forze di polizia dal rischio di subire “denunce pretestuose”.

Dunque, Amnesty International teme che, partendo da tali premesse, qualora approvato, il disegno di legge potrebbe privare l'Italia di un quadro giuridico adeguato a garantire il rispetto del divieto di tortura, facendola nuovamente venire meno agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione.

L'ERRATA INTERPRETAZIONE DELL'OBBLIGO INTERNAZIONALE DI PUNIRE LA TORTURA FORNITA DALL'A.S. N. 341

La relazione illustrativa del disegno di legge presenta un'interpretazione errata, pericolosa e strumentale degli obblighi internazionali previsti dalla Convenzione, sostenendo che il ritardo dell'Italia nell'attuazione della Convenzione, attraverso l'introduzione del reato di tortura, sia stato dovuto a “pertinenti motivazioni”. Infatti, secondo i proponenti, le autorità italiane avrebbero ritenuto che le circostanze aggravanti per i pubblici ufficiali, già presenti nel codice penale, costituissero un'adeguata attuazione del dovere di punire gli atti di tortura in modo da riflettere la gravità della condotta. Dunque, secondo i proponenti, l'Italia avrebbe rispettato la Convenzione già prima dell'introduzione del reato di tortura ex art. 613-bis.

Eppure, come accennato in precedenza, la Corte europea dei diritti umani ha sanzionato l'Italia proprio per l'assenza di un quadro giuridico adeguato a combattere la tortura¹⁰. Inoltre, vale la pena ricordare che prima dell'approvazione della Legge n. 110/2017, il Comitato contro la tortura (il Comitato) aveva ripetutamente raccomandato all'Italia di incorporare il reato di tortura nel proprio ordinamento giuridico, non lasciando alcun dubbio riguardo all'inadeguatezza del quadro normativo preesistente ai fini dell'adempimento degli obblighi assunti ai sensi della Convenzione.

Nel luglio 2007, il Comitato ha dichiarato che:

“5. Nonostante l'affermazione dello Stato parte secondo cui, secondo il codice penale italiano, tutti gli atti che possono essere descritti come “tortura” ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sono punibili e, pur prendendo atto del disegno di legge (A.S. n. 1216) che è stato approvato dalla Camera dei Deputati ed è attualmente all'esame del Senato, il Comitato resta preoccupato per il fatto che lo Stato parte non ha ancora incorporato nel diritto interno il reato di tortura come definito all'articolo 1 della Convenzione. (artt. 1 e 4).

Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (A/54/44, par. 169(a)) affinché lo Stato parte proceda a incorporare nel diritto interno il reato di tortura e ad adottare una definizione di tortura che ne copra tutti gli elementi così come contenuta nell'articolo 1 della Convenzione. Lo Stato parte dovrebbe inoltre garantire che questi reati siano puniti con sanzioni adeguate che tengano conto della loro gravità, come previsto dall'articolo 4, co. 2 della Convenzione¹¹.”

Va inoltre notato che l'art. 1 della Convenzione costituisce il livello minimo di protezione che gli stati devono garantire, ma che – come espressamente specificato nel secondo comma – può essere accettata nel diritto interno anche una definizione di tortura più ampia rispetto a quella contenuta nella Convenzione: “il presente articolo non pregiudica alcuna norma internazionale o strumento o legislazione nazionale che contenga o possa contenere disposizioni di più ampia applicazione¹².”

⁹ Si veda la relazione illustrativa dell'A.S. n. 341

¹⁰ CESTARO v. ITALY (coe.int)

¹¹ COMMITTEE AGAINST TORTURE, Thirty-eighth session, 30 April to 18 May 2007, CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 19 OF THE CONVENTION, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, ITALY, CAT/C/ITA/CO/4, 16 July 2007

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2FC%2FITA%2FCO%2F4&Lang%20=en
Vedi paragrafo 169 del Rapporto della Commissione contro la tortura (twenty-first session, 9-20 November 1998) and twenty-second session (26 aprile-14 maggio 1999), A/54/44

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=A%2F54%2F44%28SUPP%29&Lang%20=en

¹² <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

L'ERRATA INTERPRETAZIONE DEI REQUISITI DELLA DEFINIZIONE DI TORTURA INDIVIDUATI DALL'ART. 1 DELLA CONVENZIONE, FORNITA NELL'A.S. N. 341

Nella relazione illustrativa, i proponenti criticano la definizione di tortura fornita dall'art. 613-bis c.p., definendola “profondamente divergente” rispetto a quella adottata dalla Convenzione. Tuttavia, tenendo conto delle motivazioni addotte nella relazione illustrativa e già richiamate sopra, tale preoccupazione non appare sincera, tant'è che le argomentazioni presentate conducono nella direzione opposta a quella prescritta dalla Convenzione, mirando all'eliminazione del reato e perfino del termine “tortura” dal codice penale.

Le critiche mosse all'art. 613-bis c.p. insistono su questioni già ampiamente dibattute dal legislatore e da esperti, prima dell'approvazione della Legge n. 110/2017 e in particolare evidenziano che:

- a) Gli atti di tortura di cui all'art. 1 della Convenzione possono essere compiuti solo da un pubblico ufficiale, mentre ai sensi dell'art. 613-bis possono essere commessi da chiunque;
- b) L'art. 1 della Convenzione non tipizza le condotte che possono costituire tortura, mentre l'art. 613-bis prevede tre categorie di atti che possono costituire tortura: “violenze gravi”; “minacce gravi”; e azioni commesse “con crudeltà”. Oltre alla considerazione complessiva per cui la previsione di un reato a forma vincolata non sarebbe in linea con il reato di evento a forma libera previsto dalla Convenzione, nella relazione viene rimarcato positivamente l'uso del plurale nell'art. 613-bis, in quanto contribuirebbe a ridurre il rischio di denunce pretestuose, ma viene altresì espressa preoccupazione per la presunta vaghezza del parametro della crudeltà, nonché per il fatto che un atto equivalente a un trattamento crudele, inumano o degradante commesso con crudeltà potrebbe essere ricompreso nel reato di tortura, contrariamente al diritto internazionale;
- c) Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, gli atti di tortura devono essere caratterizzati da dolo specifico, cioè da uno scopo ben preciso, tra cui l'ottenimento di informazioni o confessioni da parte della vittima o di un terzo, la punizione della vittima per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, l'intimidazione o l'esercizio di pressioni sulla vittima o la terza persona, qualunque altro scopo basato su discriminazioni di qualsiasi genere. L'art. 613-bis, invece, prevede solo un dolo generico, a prescindere dalle finalità dell'atto di tortura. Dagli scopi degli atti di tortura previsti dalla Convenzione, i proponenti deducono che ai sensi della stessa, per poter parlare di tortura, la vittima debba trovarsi in uno stato di impotenza a causa della privazione della libertà personale. Inoltre, aggiungono che un trattamento che in ultima analisi possa essere “giustificato” sulla base dello scopo lecito del pubblico ufficiale che lo amministra, non possa costituire tortura, anche qualora provochi un forte dolore alla vittima. Ai sensi della relazione, dunque, fermo restando il principio di proporzionalità, rientrerebbero tra queste condotte le violenze compiute nell'ambito di operazioni militari, di polizia giudiziaria o penitenziaria oppure di ordine pubblico, e di conseguenza – qualora si ravvisasse un eccesso nell'uso della forza – i funzionari di polizia o del corpo militare che avessero agito per scopi diversi da quelli di cui all'art. 1 della Convenzione, dovrebbero rispondere non di tortura, ma di trattamenti inumani o degradanti. Così facendo, “l'infamante accusa di tortura” – come definita nella relazione – rimarrebbe limitata ai casi in cui la vittima si trovi in stato di “completa dipendenza o asservimento” all'aggressore, cioè in una situazione simile alla schiavitù¹³, e si eviterebbe il rischio – che i proponenti ravvedono nella previsione di un dolo generico da parte dell'art. 613-bis – di perseguire per tortura agenti che abbiano causato sofferenze durante lecite operazioni di polizia o di ordine pubblico, nelle quali le vittime si siano trovate in una situazione di relativa impotenza, ma non private della libertà.

L'obiettivo generale di questa interpretazione – in gran parte inaccurata – della Convenzione e della giurisprudenza internazionale è chiaramente quello di escludere dal campo di applicazione del reato di tortura le operazioni di ordine pubblico e, più in generale, ogni situazione in cui non sussista una privazione della libertà in senso stretto. Tuttavia, l'argomentazione proposta nella relazione illustrativa ignora che l'interpretazione del concetto di tortura ai sensi del diritto internazionale non è così restrittiva come si vuole far passare e non è limitata ai casi di privazione della libertà. Inoltre, l'interpretazione fornita porta anche all'assurda conclusione che potrebbero esserci atti di tortura che dovrebbero essere considerati leciti in quanto perpetrati nell'ambito di operazioni militari, di polizia giudiziaria e penitenziaria e di operazioni di ordine pubblico. Anche il riferimento al principio di proporzionalità appare particolarmente confuso, poiché se l'uso della forza fosse proporzionale, difficilmente potrebbe essere perseguito come tortura; mentre se non lo fosse, allora

¹³ Si veda la relazione illustrativa dell'A.S. n. 341

dovrebbe essere perseguito adeguatamente, anche come tortura, in linea con gli elementi della definizione data dalla Convenzione.

UN'ANALISI CRITICA ALL'ART. 613-BIS DEL CODICE PENALE SECONDO UN APPROCCIO BASATO SUI DIRITTI UMANI

A suo tempo, Amnesty International ha accolto con favore l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano, ma ha altresì rilevato alcuni aspetti problematici e ne ha richiesto una revisione per renderlo conforme alla Convenzione¹⁴.

In particolare, la norma prevista nell'ordinamento italiano prevede una serie di requisiti affinché un atto possa essere identificato come tortura, che determinano una soglia di punibilità più elevata rispetto a quella prevista all'art. 1, par. 1 della Convenzione (gli elementi di "violenza o minaccia grave", "crudeltà", "trauma psichico accertabile" e "atti multipli" non sono contenuti nella Convenzione). L'ulteriore requisito che richiede "trattamenti inumani e degradanti della dignità della persona", pur non avendo un effetto restrittivo o espansivo, finisce per contribuire alla mancanza di chiarezza. Infatti, potrebbe rivelarsi addirittura controproducente, perché si applicherebbero ai trattamenti crudeli, inumani o degradanti gli stessi requisiti previsti per gli atti configurabili come tortura, correndo il rischio che i requisiti di gravità non vengano soddisfatti e che tali condotte vengano perseguite come reati di minore entità. Ciò chiaramente potrebbe risultare in un indebolimento delle tutele rispetto a tali abusi.

In secondo luogo, nella fattispecie italiana mancano gli elementi dell'art. 1, par. 1 della Convenzione che conferiscono nitidezza e chiarezza alla definizione prevista nel diritto internazionale, cioè il riferimento all'intenzione e allo scopo (compresa la discriminazione) di un atto di tortura.

In terzo luogo, ai sensi dell'art. 613-bis, il reato può essere commesso da chiunque e non soltanto da un pubblico ufficiale o da altro soggetto che agisca con un incarico pubblico, anche se va osservato che la disposizione richiede che la vittima sia in custodia, o sottoposta all'autorità, alla supervisione, al controllo, alla cura o all'assistenza dell'autore del reato¹⁵.

Quanto al secondo comma dell'art. 613-bis, pur tenendo conto del fatto che nell'ordinamento italiano l'istigazione a commettere tortura è trattata in una disposizione specifica, Amnesty International ritiene che la disposizione contenuta nell'articolo in questione sia più restrittiva di quella contenuta nell'art. 1, par. 1 della Convenzione, poiché non sono presenti gli elementi del "consenso" e dell'"acquiescenza" previsti dalla Convenzione. Inoltre, la previsione degli elementi "con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio" suggerisce che un funzionario potrebbe infliggere tortura senza abusare del suo potere o senza violare il proprio dovere. Questo ampliamento della definizione potrebbe essere utilizzato per rivendicare la difesa di 'ordini superiori', esplicitamente vietata dall'art. 2, par. 3 della Convenzione. A tal proposito, è importante notare che nella Legge n. 110/2017 non è presente alcun riferimento esplicito all'inaccettabilità di tale difesa.

L'art. 1 della Legge n. 110/2017 ha introdotto anche l'art. 613-ter c.p., rubricato "Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura", che recita:

"Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l'istigazione non è accolta ovvero se l'istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni".

Questa disposizione è più restrittiva rispetto all'art 1, par. 1 della Convenzione, in quanto a differenza di quest'ultima, prevede che la persona "istigata" debba essere anche un funzionario pubblico e che l'istigazione venga effettuata in modo "concretamente idoneo" – due requisiti assenti nella definizione fornita dalla Convenzione.

All'epoca dell'approvazione della Legge n. 110/2017, Amnesty International aveva espresso preoccupazione anche rispetto alla clausola di invarianza finanziaria prevista all'art. 5, con la quale veniva stabilito che dall'attuazione della legge non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello stato. Infatti, la Convenzione contiene disposizioni la cui attuazione richiede necessariamente l'assegnazione di risorse: l'art. 10 su istruzione e formazione; l'art. 11 sulla revisione delle politiche in materia di interrogatori; l'art. 14 sul risarcimento, oltre all'obbligo generale di prevenire la tortura e altri

¹⁴ Italy: Submission to the United Nations Committee Against Torture, 62nd Session, 6 November - 6 December 2017 (amnesty.org)

¹⁵ Va inoltre osservato che all'articolo 7 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale la tortura è considerata un crimine contro l'umanità ed è definita come "l'inflizione intenzionale di grave dolore o sofferenza, sia fisica che mentale, su una persona detenuta o sotto il controllo dell'imputato", senza alcuna ulteriore prescrizione in merito alle caratteristiche dell'autore del reato o sulla finalità dei suoi atti, RS-Eng.pdf (icc-cpi.int)

maltrattamenti, di indagare sulle denunce, ecc. La clausola di invarianza finanziaria sembrò quindi sancire una condanna alla mancata attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione.

Inoltre, Amnesty International ha espresso preoccupazione anche per la mancanza all'interno della Legge n. 110/2017 di disposizioni chiare rispetto ai seguenti aspetti: l'inammissibilità di qualsiasi giustificazione della tortura, al fine di impedire l'applicabilità di alcune difese, come richiesto ai sensi dell'art. 2, par. 2 della Convenzione; l'obbligo di garantire che l'educazione e l'informazione rispetto al divieto di tortura siano pienamente inclusi nella formazione di tutti i funzionari competenti, come richiesto dall'art. 10 della Convenzione; l'obbligo di sottoporre tutte le procedure e le pratiche di interrogatorio e tutti gli accordi relativi alla custodia e al trattamento di persone private della libertà a revisione sistematica, al fine di prevenire la tortura, così come richiesto dall'art. 11 della Convenzione.

Nel novembre 2017, subito dopo l'entrata in vigore della Legge n. 110/2017, il Comitato contro la tortura ha espresso alcune critiche rispetto alla definizione di tortura di cui all'art. 613-bis¹⁶. Pur apprezzando l'introduzione del reato di tortura come reato autonomo, il Comitato ha tuttavia rilevato che la definizione di tortura contenuta nell'art. 613-bis non menziona la finalità dell'atto in questione, contrariamente a quanto prescritto dalla Convenzione. Inoltre, il Comitato ha evidenziato l'assenza di alcune specificazioni relative all'autore del reato – vale a dire, il riferimento al fatto che l'atto sia stato commesso da, su istigazione, o col consenso o l'acquiescenza di un pubblico ufficiale o di altra persona che agisca in veste ufficiale. Dunque, il Comitato ha concluso che la definizione fornita dal legislatore italiano è significativamente più ristretta di quella contenuta nella Convenzione, e che aggiungendo ulteriori elementi rispetto a quelli individuati dalla Convenzione, finisce per fissare una soglia più elevata affinché un atto possa essere considerato come tortura.

Il Comitato ha dunque espresso tale raccomandazione:

“Lo Stato parte dovrebbe conformare il contenuto dell'art. 613 bis c.p. all'art. 1 della Convenzione, eliminando tutti gli elementi superflui e identificando l'autore del reato e le motivazioni o le ragioni per cui abbia fatto ricorso alla tortura (ad esempio per ottenere informazioni o una confessione, per punire la vittima, per intimidire o fare pressioni sulla vittima o su una terza persona, o per qualsiasi motivo basato su discriminazioni di qualunque tipo).”

Infine, il Comitato ha espresso preoccupazione per il fatto che il reato di tortura sia soggetto a un termine di prescrizione di 18 anni, e ha raccomandato all'Italia di “assicurare che il reato di tortura non sia soggetto ad alcuna prescrizione, al fine di escludere qualsiasi rischio di impunità in relazione alle indagini sugli atti di tortura e al perseguimento e alla punizione degli autori del reato”.

Amnesty International ritiene che le raccomandazioni di cui sopra debbano costituire il punto di partenza per una revisione del reato di tortura in Italia. Tuttavia, le intenzioni dei proponenti dell'A.S. n. 341 vanno in una direzione molto diversa.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sebbene l'art. 613-bis possa essere migliorato al fine di renderlo maggiormente conforme alla Convenzione, Amnesty International ritiene che sarebbe irrealistico avviare una revisione della fattispecie in tal senso.

Pertanto, Amnesty International esorta il governo, i parlamentari e tutte le istituzioni interessate a:

- a) Garantire il mantenimento del reato di tortura nel codice penale
- b) Assicurare che il reato di tortura venga applicato da tutti i soggetti interessati, in modo pienamente coerente con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia ai sensi della Convenzione e del Protocollo opzionale alla Convenzione, anche per quanto riguarda l'inammissibilità di qualsiasi giustificazione per la tortura, l'inclusione di un'adeguata educazione ed informazione sul divieto di tortura nella formazione di tutti i funzionari competenti; la revisione sistematica delle politiche e delle pratiche di interrogatorio e degli accordi relativi alla custodia e al trattamento delle persone private della libertà;
- c) Stanziare risorse adeguate per la piena attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione.

Amnesty International ringrazia Antonio Marchesi, Professore associato di Diritto Internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo, per il suo contributo a questa analisi dell'A.S. n. 341.

¹⁶ Vedi in particolare i paragrafi dal 10 al 13 di CAT/C/ITA/CO/5-6: Committee against Torture: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy | OHCHR