

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1608

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, ANGIUS, ACCIARINI, AYALA,
BARATELLA, BATTAFARANO, BATTAGLIA Giovanni,
BETTONI, BONAVITA, BONFIETTI, BRUNALE, BRUTTI
Massimo, BRUTTI Paolo, BUDIN, CALVI, CHIUSOLI, DI
GIROLAMO, DI SIENA, FALOMI, FASSONE, FLAMMIA,
FRANCO Vittoria, GIOVANELLI, GUERZONI, IOVENE,
LONGHI, MANZELLA, MARITATI, MASCIONI, MURINEDDU,
PAGANO, PIATTI, PILONI, PIZZINATO, TONINI, VICINI,
VILLONE, VITALI e VIVIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 2002

Introduzione del reato di tortura

ONOREVOLI SENATORI. - Recenti, gravi avvenimenti hanno riproposto con urgenza all'attenzione della pubblica opinione la necessità di provvedere ad un essenziale adempimento della Costituzione repubblicana e delle convenzioni internazionali: l'introduzione, nel nostro ordinamento, del reato di tortura. Di fronte alle accuse di atti di violenza ad opera di agenti e funzionari di polizia nei confronti di cittadini inermi sottoposti a restrizione della libertà personale, si è infatti manifestata, nel dibattito pubblico e perfino nelle dichiarazioni di taluni esponenti politici, un'incertezza interpretativa, che è necessario sia prontamente superata, in ordine alla loro qualificazione giuridica. Solo una chiara ed univoca stigmatizzazione come reato di «tortura» di qualunque forma di dolore o sofferenza, indebitamente inflitta a persone private della libertà, è pertanto in grado, a nostro parere, di porre fine a un simile disorientamento e di radicare nel senso comune di tutti, e in particolare degli agenti di polizia, il rispetto della persona e la sua immunità da qualunque tipo di violenza.

Nel nostro sistema penale non esiste, purtroppo, una norma che punisca specificamente la tortura. Esistono, è vero, ipotesi più lievi, alle quali si è fatto spesso ricorso: innanzitutto il reato previsto dall'articolo 608 del codice penale, che punisce con la reclusione fino a trenta mesi «il pubblico ufficiale che sottopone a misure di rigore non consentite dalla legge una persona arrestata o detenuta di cui egli abbia la custodia, anche temporanea, o che sia a lui affidata in esecuzione di un provvedimento dell'autorità competente»; in secondo luogo i reati di percosse e di lesioni, punibili peraltro a querela di parte ove la conseguente incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni non superi la

durata di venti giorni. Ma nessuna di queste figure è idonea a designare il reato di tortura quale è definito, nel diritto internazionale, dall'articolo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti approvata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984 e ratificata dall'Italia in senso della legge 3 novembre 1988, n. 498, e poi dalla lettera e) dell'articolo 7, comma 2, dello Statuto della Corte penale internazionale adottato a Roma il 7 luglio 1998 e ratificato dall'Italia ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232.

Secondo la prima di queste due definizioni, che riportiamo integralmente, «il termine "tortura" indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolori o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tali dolori o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore e alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate». Analoga, anche se più semplice ed estesa anche a soggetti non investiti di funzioni pubbliche, è la definizione di «tortura» offerta dall'articolo 7, comma 2, lettera e), dello Statuto della Corte penale internazionale: «per "tortura" s'intende l'infliggere in-

tenzionalmente gravi dolori o sofferenze, fisiche o mentali, ad una persona di cui si abbia la custodia o il controllo; in tale termine non rientrano i dolori o le sofferenze derivanti esclusivamente da sanzioni legittime, che siano inscindibilmente connessi a tali sanzioni o dalle stesse incidentalmente occasionati».

Si tratta dunque di un reato ben più grave delle generiche «misure di rigore non consentite dalla legge» previste dal già citato articolo 608 del codice penale, se non altro perchè esso consiste, per di più, in «gravi dolori o sofferenze, fisiche o mentali» inflitte «intenzionalmente». Ritenere che sia sufficiente a punirlo il suddetto articolo 608 sarebbe come ritenere sufficiente al medesimo scopo l'articolo 323 del codice penale sull'abuso d'ufficio. Ma la tortura, nel senso qui definito, è anche un reato assai più grave, per i suoi connotati inconfondibili di abiezione e viltà, delle comuni lesioni personali, le quali tra l'altro, pur se aggravate dall'abuso di potere, sono pur sempre punibili a querela di parte ove producano un'incapacità di attendere alle proprie occupazioni per meno di venti giorni.

La perseguibilità della tortura, la quale lede la dignità della persona e i diritti umani più elementari, non può certo, invece, essere affidata alla querela di parte. È l'indisponibilità dei diritti fondamentali e la natura pubblica degli interessi e dei valori lesi che lo escludono logicamente. Per questo possiamo ben parlare di un obbligo dello Stato di offrire a tali diritti un'adeguata garanzia. E questa garanzia non può che consistere nel divieto penale della tortura, e perciò nella sua previsione come reato perseguibile d'ufficio e adeguatamente punito.

Quest'obbligo del legislatore, peraltro, non è solo deducibile dalla logica delle garanzie dei diritti umani. Esso è anche esplicitamente enunciato da norme costituzionali e internazionali. Elencheremo tre distinte fonti positive sulle quali esso si basa.

Innanzitutto, tale obbligo è prescritto dalla nostra Costituzione, il cui articolo 13, quarto comma, stabilisce: «È punita ogni violenza fisica o morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà». Si tratta dell'unico obbligo di punire imposto al legislatore ordinario dalla Costituzione. Basterebbe questo a evidenziarne l'importanza. Le carte costituzionali stabiliscono di solito soltanto limiti negativi alla potestà legislativa penale: in altre parole, divieti di proibizioni o punizioni, a tutela dei diritti di libertà delle persone. È nella limitazione in negativo della potestà punitiva, del resto, la forma logica di tutte le garanzie penali. Nel caso delle violenze su persone sottoposte a restrizioni della libertà si prevede invece espressamente, a carico del legislatore, uno specifico obbligo di proibizione e di punizione. E questo, evidentemente, perchè la previsione di tale reato è la garanzia primaria di quella fondamentale libertà, pregiudiziale a tutte le altre, che è l'immunità del corpo dalle violenze o vessazioni di qualunque tipo dei pubblici funzionari che l'hanno in loro potere. Questa intangibilità del corpo umano affidato alla custodia delle pubbliche istituzioni è infatti una condizione essenziale non solo della libertà personale, ma anche della dignità della persona. È su di essa che si fonda la differenza tra cittadini e sudditi, tra Stato di diritto e Stato di polizia. Ed è sulla necessità di garantirla che si basa la prima, originaria giustificazione dell'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo.

D'altra parte il divieto della tortura è un principio elementare del diritto internazionale. «Nessuno potrà essere sottoposto a tortura o a trattamenti o a punizioni crudeli, inumani o degradanti», stabilisce l'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e ripetono l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e l'articolo 7 del Patto internazionali e sui diritti civili e

politici adottato il 6 dicembre 1966 e ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881.

Ma le convenzioni internazionali non si limitano a vietare la tortura, ne impongono altresì la punizione come crimine. Veniamo così al secondo fondamento di diritto positivo dell'obbligo degli Stati di introdurre il reato di tortura, rappresentato dalla già menzionata Convenzione contro la tortura del 1984, ratificata ai sensi della legge n. 498 del 1988. «Ogni Stato parte», recita l'articolo 2 di questa Convenzione, «adotta misure legislative, amministrative, giudiziarie ed altre misure efficaci per impedire che atti di tortura siano commessi in qualsiasi territorio sottoposto alla sua giurisdizione». E aggiunge: «Nessuna circostanza eccezionale, quale che essa sia, che si tratti di stato di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altro stato di eccezione, può essere invocata per giustificare la tortura. L'ordine di un superiore o di un'autorità pubblica non può essere invocato a giustificazione della tortura». Inoltre, recita l'articolo 4, «ogni Stato parte vigila affinché tutti gli atti di tortura vengano considerati quali trasgressioni nei confronti del suo diritto penale. Lo stesso vale per i tentativi di praticare la tortura... Ogni Stato parte rende tali trasgressioni passibili di pene adeguate che tengano conto della loro gravità».

C'è infine una terza e non meno ineludibile norma di diritto internazionale che impone l'introduzione del reato di tortura. È l'articolo 7, comma 2, lettera f), del già ricordato Statuto della Corte penale internazionale, che include la tortura tra i crimini contro l'umanità. Ora, come stabilisce l'articolo 1 di tale Statuto, la competenza della Corte penale internazionale è «complementare alle giurisdizioni penali nazionali», nel senso che interviene nell'inerzia di queste. Sarebbe perciò imbarazzante che l'Italia, che pure è stata tra i primi paesi a ratificare lo Statuto della Corte penale internazionale, non adeguasse ad esso il suo ordinamento ed elu-

desse la giurisdizione della Corte procedendo, nei casi di tortura, sulla base dei ben più lievi reati di abuso di autorità o di lesioni personali previsti dagli articoli 608 e 582 del codice penale. Di qui l'urgenza che sia colmata al più presto questa insostenibile lacuna. Come è noto, è stato ormai depositato il sessantesimo strumento di ratifica previsto, quale condizione per la sua entrata in vigore, dall'articolo 126 dello Statuto della Corte penale internazionale. Lo statuto infatti, è entrato in vigore il 1° luglio 2002. Da una pronta introduzione nel nostro ordinamento del reato di tortura dipende quindi la credibilità internazionale del nostro paese che sempre ha voluto distinguersi nella difesa dei diritti umani.

Del resto non è questo il primo disegno di legge volto a introdurre nel nostro ordinamento il reato di tortura. Ben cinque disegni di legge, per rimanere ai tempi più recenti, furono proposti nella legislatura e ben sei lo sono stati, da parlamentari dei più diversi orientamenti politici, di maggioranza e di opposizione, nella legislatura attuale. Ci limitiamo a ricordare, tra questi, il disegno di legge n. 1317, presentato al Senato da tutti i componenti della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ed avente come primo firmatario il senatore Pianetta. Si tratta di iniziative legislative che attestano un generale consenso e, insieme, un'oggettiva urgenza del problema. Nessuna di quelle proposte, tuttavia, è giunta alla discussione. Oggi, l'accresciuta sensibilità intorno al tema del rispetto dei diritti umani, i vincoli provenienti dai processi di integrazione europea e internazionale in atto e, per altro verso, le polemiche seguite alle gravi accuse rivolte dalle Procure di Napoli e di Genova ad agenti e funzionari di polizia, rendono indifferibile un chiaro intervento legislativo. Ciò che è inquietante, nelle reazioni di una parte della stampa e del mondo politico alle notizie di quelle accuse, è infatti che si sia creato uno scandalo non

già sulla gravità dei fatti denunciati, ma sul processo diretto ad accertarne la veridicità.

Abbiamo perciò ritenuto di raccogliere le sollecitazioni provenienti dalle varie iniziative legislative già ricordate e di arricchirne il contenuto sistemandone le linee essenziali in un unico testo che speriamo possa raccogliere il più ampio consenso. Siamo convinti che nessuna delle forze politiche del nostro paese possa dubitare del valore dell'*habeas corpus* quale fondamento di civiltà o abbia una qualche minima indulgenza nei confronti di quella pratica abietta che è la tortura. E riteniamo d'altra parte che in nessun'altra materia, come in quella dei diritti umani, le norme giuridiche abbiano un valore educativo. Stigmatizzando la tortura, le norme qui proposte varranno a produrre senso comune, spirito civico e morale, consapevolezza infine, nelle forze di polizia, dei valori democratici a presidio dei quali sono istituite, nonchè dei principi elementari della loro deontologia professionale.

Il disegno di legge che qui presentiamo è molto semplice. Esso ricalca in gran parte le norme stabilite dalla più volte citata Convenzione contro la tortura del 1984: a cominciare dall'articolo 1, che riproduce pressochè letteralmente la configurazione della fattispecie formulata dall'articolo 1 della Convenzione e ripresa dallo Statuto della Corte penale internazionale. È una definizione sufficientemente ristretta da escludere piccoli abusi non in grado di provocare «dolori» o «sofferenze» e rientranti piuttosto nell'ipotesi di reato prevista dall'articolo 608 del codice penale, ma sufficientemente estesa da includere le «violenze fisiche o morali» che l'articolo 13, quarto comma, della Costituzione impone di punire. Si è inoltre ritenuto, conformemente alla nozione di «tortura» enunciata dallo Statuto della Corte penale internazionale, di includere nella fattispecie qualunque tipo di sofferenze o dolori inflitti intenzionalmente, anche da soggetti privati, a per-

sone di cui sia stata ristretta la libertà personale, e di configurare come aggravante la commissione del fatto nell'esercizio di pubbliche funzioni o con abuso di autorità. Torture, infatti, possono ben essere inflitte da qualunque soggetto che detenga in suo potere il corpo di una persona: si pensi solo alla mafia e alle altre organizzazioni criminali.

L'articolo 1 detta la definizione della «tortura» ed esclude, secondo quanto disposto dall'articolo 15 della Convenzione, l'utilizzabilità come prove delle dichiarazioni estorte con la tortura se non per stabilire, nei procedimenti contro chi di tortura è accusato, che esse sono state rese effettivamente in conseguenza della medesima. All'articolo 1 fa seguito, in conformità all'articolo 3 della Convenzione, l'articolo 2 che dispone il dovere di offrire l'asilo a quanti nei loro paesi rischiano di essere sottoposti a tortura. Inoltre, in attuazione dell'articolo 10 della Convenzione, viene disposta, nell'articolo 3, l'istituzione, ai fini della formazione professionale dei pubblici ufficiali deputati alla custodia o all'interrogatorio o al trattamento di persone arrestate o detenute, di appositi corsi di insegnamento sull'illiceità giuridica e sull'intollerabilità morale della tortura.

In attuazione degli articoli 13 e 14 della Convenzione vengono previste, dall'articolo 4, speciali protezioni delle vittime di atti di tortura che abbiano sporto denuncia e dei testimoni a carico, nonchè il diritto delle vittime a un'integrale riparazione e al risarcimento del danno. L'articolo 5 esclude l'immunità diplomatica per chiunque si sia macchiato, anche all'estero, di reati di tortura. Infine, l'articolo 6 prevede una protezione per le vittime che abbiano denunciato reati di tortura e istituisce, come già i precedenti disegni di legge, un fondo specificamente deputato alle spese richieste per la riabilitazione delle vittime della tortura.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 605 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 605-bis. - (*Tortura*). - Chiunque infligga intenzionalmente a una persona, di cui abbia la custodia o il controllo, gravi dolori o sofferenze, fisiche o mentali, che non siano inerenti all'applicazione o all'esecuzione di misure o sanzioni legittime, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

La pena è aumentata se il fatto è commesso nell'esercizio di pubbliche funzioni o con abuso di autorità.

Il delitto non si estingue per prescrizione».

Art. 2.

1. All'articolo 19 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«2-bis. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato nel quale esistano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 20 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto le-

gislativo 28 luglio 1989, n. 271, nell'ambito del Capo III, è inserito il seguente articolo:

«Art. 20-bis. - (*Formazione professionale*).
- Nelle scuole, negli istituti e in tutti i corsi di istruzione dedicati alla formazione o all'aggiornamento professionale dei pubblici ufficiali, investiti del potere di privazione della libertà personale o incaricati della custodia o dell'interrogatorio o del trattamento di una persona arrestata o detenuta, sono svolti appositi corsi di insegnamento sul divieto e sull'intollerabilità morale della tortura. Tali insegnamenti sono affidati, di preferenza, a soggetti che abbiano fatto parte di organizzazioni per la difesa dei diritti umani o che abbiano competenze in materia».

Art. 4.

1. All'articolo 191 del codice di procedura penale dopo il comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Le dichiarazioni ottenute con la tortura, così come definita dall'articolo 605-bis del codice penale, possono essere utilizzate soltanto contro le persone accusate di tortura, al fine di stabilire che esse sono state rese in conseguenza della medesima».

Art. 5.

1. Non possono godere di immunità diplomatica i cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in un altro paese o da un tribunale internazionale.

2. Nei casi di cui al comma 1, il cittadino straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti a un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato dalle relative norme internazionali.

Art. 6.

1. È assicurata la protezione delle vittime di atti di tortura che abbiano sporto denuncia e dei testimoni a carico, contro maltrattamenti o intimidazioni causati dalla denuncia inoltrata o dalla deposizione resa.

2. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato alle vittime dei reati di tortura per assicurare loro, oltre a quanto previsto dall'articolo 185 del codice penale, un sostegno economico finalizzato a una completa riabilitazione.

3. In caso di morte della vittima, derivante dall'atto di tortura, le somme di cui al comma 2 sono attribuite agli eredi.

4. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione per la riabilitazione delle vittime della tortura, con il compito di gestire il fondo di cui al comma 2. La composizione e il funzionamento della Commissione sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

5. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.