

Una vera legge sulla tortura

L'Italia attende da quasi trent'anni una legge che introduca il crimine di tortura nel proprio ordinamento interno, in adempimento dell'obbligo assunto in seguito alla ratifica della Convenzione Onu¹. Da ultimo, la **sentenza della Corte per i diritti umani di Strasburgo**² dell'aprile 2015 (*Cestaro vs Italia*) ha messo in luce le “strutturali” carenze del nostro ordinamento nel garantire la tutela dei diritti fondamentali previsti dall'art. 3 della Convenzione europea³ che proibisce inderogabilmente la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. È attualmente in discussione in Parlamento un testo di legge in materia di tortura, la cui approvazione è stata definita dal governo allora in carica la “risposta” italiana ai rilievi della Corte e, in quanto persone che, a vario titolo - da testimoni, studiosi, operatori di giustizia - si sono occupate di abusi di potere e casi di tortura, vogliamo indirizzare alcune nostre osservazioni ai membri del Parlamento. L'approdo di quella discussione, nei testi che hanno ricevuto finora approvazione, registra un percorso compiuto talora nella **direzione opposta** a quella che obiettivamente si ricava dalle indicazioni che provengono dagli organi internazionali a cui pure si dichiara di prestare osservanza.

1. Fra il 2015 (alla Camera⁴) e il 2016 (in commissione al Senato con successivi emendamenti fino alla sospensione del dibattito⁵) sono stati votati in Parlamento due diversi testi, che **si discostano in alcuni punti cruciali** dalla formulazione definita in sede di Nazioni Unite, ma non ci pare che vi siano seri motivi che giustifichino cambiamenti così profondi. Perché l'Italia dovrebbe allontanarsi dagli standard internazionali e introdurre un quadro normativo più vago e più blando?
2. In particolare, in entrambi i testi si definisce preliminarmente la **tortura come reato comune** (cioè che “*chiunque*” potrebbe commettere) anziché come reato specifico del pubblico ufficiale e strettamente inerente all'esercizio di funzioni che implicano l'esercizio di poteri coercitivi nei confronti dei cittadini: una scelta che contraddice lo spirito della Convenzione Onu e l'ampia letteratura in materia di tutela dei diritti fondamentali, oltre che la stessa secolare storia della tortura, il reato del potere pubblico statale o gestito all'ombra di quello. Più volte in questi anni il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (www.cpt.coe.int) ha raccomandato agli Stati di preferire la formulazione del reato proprio, la più idonea ai fini della prevenzione degli abusi, perché responsabilizza gli appartenenti alle forze dell'ordine e contribuisce a definire un quadro normativo chiaro e imperativo. La scelta per il reato comune, se la

¹ https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_contro_la_Tortura.pdf

² [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=0_8_1_85&facetNode_2=1_2\(2015\)&facetNode_3=1_2\(201504\)&contentId=SDU1158721&previousPage=mg_1_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=0_8_1_85&facetNode_2=1_2(2015)&facetNode_3=1_2(201504)&contentId=SDU1158721&previousPage=mg_1_20)

³ www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf

⁴ <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=2168>

⁵ <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45512.htm>

si vuole percorrere per reprimere certe forme di violenza efferata su persone che si trovano soggette al potere di fatto altrui, in ogni caso dovrebbe essere **integrata con la creazione di uno specifico reato proprio** del pubblico ufficiale. Perché l'Italia intende ignorare, in modo così plateale, le esperienze consolidate in altri Paesi e le raccomandazioni dell'organo chiamato a vigilare sulla osservanza della Convenzione europea per la prevenzione della tortura?

3. Il **divieto di prescrizione** - assente in entrambi i testi votati in Parlamento - è uno dei cardini delle normative internazionali contro la tortura, ribadito con fermezza da tutta la giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani (www.echr.coe.int), incardinata su una precisa interpretazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani. Nel testo approvato al Senato è stato addirittura eliminato il raddoppio dei termini di prescrizione, previsto nel testo uscito dalla Camera. Per quale ragione il legislatore italiano ignora la cogente indicazione proveniente dalla Corte? E perché si arriva addirittura a non equiparare la tortura ai reati più gravi puniti dall'ordinamento? Le difficoltà di accertamento di un reato complesso come la tortura - specie se inflitta a persone detenute - sono incredibilmente trascurate. E non è possibile ignorare che recenti casi giudiziari in Italia hanno dimostrato che anche tempi lunghi di prescrizione - in assenza della imprescrittibilità - impedirebbero la punizione di crimini accertati e consentirebbero a responsabili di tortura perseguibili in altri Paesi di non essere estradati, trasformando l'Italia in porto sicuro di rifugio. Non è quindi tanto questione di prevedere pene e limiti edittali severi, quanto piuttosto la loro effettività, che è vanificata da istituti come la prescrizione o, come ribadisce la Corte di Strasburgo, dall'operare di istituti premiali o di clemenza, come l'amnistia o l'indulto.
4. Entrambi i testi non prevedono alcun **fondo per le vittime**, ma la cura e il sostegno alle persone sottoposte a tortura dev'essere parte integrante dell'impegno dello Stato contro le violazioni dei diritti fondamentali.
5. Nel testo approvato al Senato l'**uso del plurale** - "violenze o minacce gravi" - per definire la sussistenza di un caso di tortura è del tutto inusuale e renderebbe la normativa difficilmente applicabile a situazioni concrete: spesso la tortura è praticata in unica soluzione; non vi è motivo di correggere la definizione - al singolare - utilizzata normalmente negli altri ordinamenti. Si tratta anche qui di un forte ridimensionamento della nozione di tortura formulata in sede di Convenzione Onu, che ammette ampliamenti della nozione ma non certo restrizioni. Un ampliamento doveroso sarebbe semmai quello di considerare non solo le condotte attive, ma anche quelle **omissive**. Perché il Parlamento Italiano ritiene di ignorare alcune delle concrete forme di tortura notoriamente praticate in questa fase storica in Italia e nel mondo? Ma prima ancora di queste considerazioni, se si vuole di ambito applicativo, va sottolineato come l'uso del plurale (per come emerge dai lavori parlamentari) è stato volutamente introdotto nel passaggio al Senato, rivendicandone la *ratio*. Così, inequivocabilmente, si finisce col sancire "la liceità della tortura" (*una volta si può*).

6. Nello stesso testo del 2015 la **formulazione del crimine di tortura** è stata definita in modo così contorto e inusuale (da un lato in termini di modalità di condotta, dall'altro richiedendo una relazione particolare tra l'autore del crimine e la vittima, oltre a un particolare atteggiamento psicologico), da suscitare forti dubbi sulla effettiva applicabilità a casi concreti, inclusi alcuni episodi storici recenti. Perché si cercano definizioni più oscure e più complicate della definizione concordata in sede di Nazioni Unite?
7. La singolare aggiunta, quanto alla tortura psichica (nel testo del 2016), dell'espressione "**verificabile trauma psichico**" non è comprensibile sul piano della definizione normativa, perché consegna a incerte verifiche tecniche l'applicabilità del crimine di tortura, prefigurando anche pericolose disparità di trattamento (in presenza di diagnosi diverse, a parità di ingiustificate sofferenze inflitte, e anche in ragione della condizione personale specifica delle vittime in ragione dell'età, del genere, della capacità di resistenza). Perché ignorare le sofferenze psichiche nella loro gravità al momento della inflizione? Perché rimandare all'eventuale persistenza e manifestazione del trauma nel tempo? In quale ordinamento il crimine di tortura è stato codificato in modo simile?
8. La previsione nel testo approvato al Senato, del requisito dell'aver agito "**con crudeltà**", alternativa alle condotte reiterate di violenza e minaccia, implica un'ulteriore incertezza e un sicuro quanto incomprensibile restringimento delle possibilità di applicazione. Esiste una tortura "non crudele"? Soprattutto, quando mai nella formulazione di una norma penale una condotta è descritta soltanto con una sua modalità? ("*L'aver agito con crudeltà*" è infatti nel codice penale italiano ipotesi già prevista come aggravante comune).
9. Una normativa sulla tortura che voglia essere efficace, sia nella punizione sia nella prevenzione del crimine, non può ignorare la necessità di **sospendere e sottoporre a provvedimenti disciplinari i pubblici ufficiali** sottoposti a inchieste e processi. La Corte europea di Strasburgo prevede obblighi specifici, ricordati nella sentenza *Cestaro vs Italia*: la sospensione in caso di rinvio a giudizio e la destituzione in caso di condanna definitiva. Simili obblighi - sistematicamente disattesi nel nostro Paese anche per i fatti più gravi e clamorosi di questi anni - meriterebbero d'essere codificati, ma il tema non è stato nemmeno affrontato nel corso del dibattito parlamentare, per quanto la severità nei confronti di pubblici funzionari che danneggino l'immagine dell'amministrazione sia spesso evocata e praticata (basta pensare ai cosiddetti "furbetti del cartellino") .

Per giustificare le singolari variazioni rispetto alle indicazioni accettate in sede di Nazioni Unite, si è spesso invocata la necessità di definire un testo di legge che “**non sia punitivo per le forze dell'ordine**”. La preoccupazione, in linea di principio, è lodevole, ma che cosa può esservi di punitivo in un testo di legge che riprenda i principi cardinali accettati da decine di Stati - compresa l'Italia - al momento di sottoscrivere la Convenzione internazionale contro la tortura? Perché l'Italia dovrebbe avere una legge **meno rigorosa** di quelle esistenti negli altri Paesi?

Rendere incerto e di difficile applicazione il crimine di tortura rischia di rivelarsi controproducente: gravi abusi potrebbero restare impuniti e le vittime potrebbero sentirsi poco tutelate e quindi spinte a non denunciare la violenza subita. Per lo Stato democratico sarebbe un **pericoloso arretramento**.

Crediamo che oggi le nostre forze dell'ordine, e in generale le nostre istituzioni, abbiano bisogno d'essere aiutate e **incoraggiate nella loro evoluzione democratica**: la prevenzione della tortura dovrebbe essere un impegno culturale e politico, oltre che legislativo, perciò invitiamo i parlamentari ad assumersi fino in fondo le proprie responsabilità, impegnandosi a includere nella futura legge italiana i punti cardine della Convenzione Onu contro la tortura.

Una legge difettosa, difficilmente applicabile, frutto di **incomprensibili compromessi**, non sarebbe d'aiuto nel difficile compito di prevenire e limitare gli abusi di potere e di favorire la trasparenza e l'assunzione di responsabilità da parte dei pubblici ufficiali. Non dovrebbe essere quindi approvata con la giustificazione che sarebbe “il massimo” possibile.

Se l'attuale Parlamento non è in grado di approvare una buona legge sulla tortura, in linea cioè con gli standard indicati sopra, dovrebbe assumersi la responsabilità di prenderne atto e accettarne le conseguenze, in un rapporto aperto e leale con i cittadini: meglio lottare ancora per **una vera legge sulla tortura**, che accettare una “non legge” ipotecata dalla logica di schieramento tra supposti sostenitori e detrattori delle forze dell'ordine: una premessa che evoca una contrapposizione inaccettabile perché la punizione della tortura è garanzia in primo luogo per i poliziotti che adempiono il proprio compito nell'ambito dei valori della costituzione repubblicana.

Lorenzo Guadagnucci, autore di “Noi della Diaz”

Enrico Zucca, pm nel processo Diaz

Roberto Settembre, giudice di Corte d'appello nel processo Bolzaneto

Vittorio Agnoletto, già portavoce Genoa social forum

Enrica Bartesaghi, presidente Comitato Verità e Giustizia per Genova

Marina Lalatta Costerbosa, Università di Bologna

Adriano Zamperini, Università di Padova

Marialuisa Menegatto, Università di Padova

Michele Passione, avvocato

la redazione di Altreconomia

6 marzo 2017