

GIUSEPPE GIOFFREDI

Obblighi internazionali in materia di tortura e ordinamento italiano

Abstract: *The introduction of a distinct offence of torture in the Italian legal order will be the most effective way of implementing Article 4 of the 1984 UN Convention against Torture. Those States parties which have introduced a separately specific offence of torture have nonetheless frequently adopted definitions which are not entirely adequate in the light of the scope of the Convention. Problematic areas include “mental” torture, the role of state agents in the practice of torture and exceptions which are different from those “lawful sanctions” exception provided for in the Convention itself. The Italian case is a good illustration of the kind of obstacles which frequently arise when States are invited to introduce an ad hoc offence of torture.*

Keywords: Torture; Cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; 1984 UN Convention against torture; Committee against torture; Italian legal order.

1. Introduzione

Circa quindici anni fa, nello scritto *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, l'illustre studioso in onore del quale la presente raccolta di scritti è stata realizzata, affermava: «La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* è figlia della seconda guerra mondiale; ma sarebbe meglio dire che fu il prodotto degli orrori della guerra più sanguinosa nella storia dell'umanità».¹ Antonio Donno proseguiva con l'osservazione che la dichiarazione «fu una risposta in termini prevalentemente morali agli interrogativi che l'opinione pubblica di tutto il mondo si poneva e che possono essere riassunti in questo modo: esistono dei diritti umani che devono essere considerati inalienabili, anche di fronte ad una guerra? La dichiarazione dà una risposta positiva a questo interrogativo».² Tra tali diritti vi è, senza dubbio, quello di non essere sottoposto a “tortura”. Eppure, questa pratica brutale e ripugnante, sebbene proibita dalle costituzioni, dai codici penali nazionali e da convenzioni internazionali, continua ad aver luogo quotidianamente in molti paesi del mondo. I documentati rapporti di Amnesty International e le sue campagne di sensibilizzazione contro la tortura hanno messo in luce

¹ A. DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il duemila*, Napoli, ESI, 2001, p. 23.

² *Ibid.*, p. 24.

l'estesa diffusione del fenomeno, la sua gravità, le tecniche più utilizzate,³ nonché i contributi perversi che la medicina e la tecnologia mettono al suo servizio.⁴

La pratica della tortura viene storicamente da lontano. Il diritto greco la conobbe come mezzo di convalida della testimonianza degli schiavi, ma non degli uomini liberi; tuttavia durante varie tirannie greche, tale distinzione non sempre venne osservata. Quanto al diritto romano, nell'età repubblicana essa fu applicata soltanto agli schiavi, mentre nell'età imperiale potevano essere sottoposti a tortura anche gli uomini liberi (per reati come la magia, il falso, la falsa moneta, il veneficio, l'adulterio).

Per secoli la tortura è stata legalmente ammessa e utilizzata nei procedimenti giudiziari, sia come mezzo per ottenere confessioni sia come sanzione legale, cioè per punire l'imputato condannato. L'istituto della tortura, disciplinato con regole minuziose era, infatti, considerato utile e legittimo.

Il pensiero cristiano, dalla patristica a tutto l'alto medioevo, condannò continuamente la tortura. Tuttavia, l'apparire dei movimenti ereticali convincerà la chiesa a troncare con la tradizione e ad adottare la tortura per estirpare l'eresia. È ben nota la particolare importanza che ebbe questa pratica nel quadro dei processi dell'inquisizione a fini di persecuzione religiosa. Dalla fine del quattrocento in poi, la frequenza sempre maggiore con cui si celebravano i processi alle streghe e la loro disumana assurdità spinsero alcuni pensatori a condannare la tortura e a sollevare il problema della sua abolizione.

Il settecento rappresenta uno dei momenti più intensi del dibattito sulla tortura. In questo secolo, infatti, alcuni fra i più significativi rappresentanti dell'Illuminismo – come Voltaire (*Trattato sulla tolleranza*, 1763; *Commentario sul libro "Dei delitti e delle pene"*, 1766), Montesquieu (*Lo spirito delle leggi*, 1748), Beccaria (*Dei delitti e delle pene*, 1764), von Sonnenfels (*Su l'abolizione della tortura*, 1775), Verri (*Osservazioni*

³ A partire dal 2013, secondo le ricerche di Amnesty International, sono stati utilizzati almeno 27 metodi di tortura, in alcuni casi in singole circostanze, in altri sistematicamente: pestaggi; scariche elettriche; obbligo di rimanere in posizioni che provocano dolore; isolamento prolungato; frustate; finte esecuzioni; soffocamento e semi-anegamento; posizionamento di aghi sotto le unghie; bruciature con sigarette; ferite con coltelli; ingerimento di acqua sporca, urina o sostanze chimiche; privazione del sonno; deprivazione sensoriale; aborto forzato o sterilizzazione forzata; stupro e minaccia di stupro; umiliazioni; minacce di violenza contro il prigioniero o i suoi familiari; somministrazione forzata di droghe; condizioni disumane di detenzione; privazione di acqua e cibo; condanne alle punizioni corporali; obbligo di radersi per i prigionieri di fede musulmana; sottoposizione a temperature estreme per lunghi periodi di tempo; getti di acqua gelida o bollente; fori di trapano sulle articolazioni; diniego di cure mediche; applicazione di plastica fusa sulla schiena. Cfr. www.amnesty.it/stoptortura.

⁴ Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Non sopportiamo la tortura*, Milano, Rizzoli, 2000.

Obblighi internazionali in materia di tortura

sulla tortura, 1777) – espressero la loro decisa condanna nei confronti di un istituto processuale giudicato indegno di un'epoca che si apriva a tutte le potenzialità del progresso e all'innovazione scientifica e culturale. Questi intellettuali del settecento sottolineavano non solo la disumanità della tortura. Anche grazie all'enorme risonanza che ebbero le loro opere, tra la fine del settecento e l'inizio dell'ottocento si giunse gradualmente all'abolizione della tortura in quasi tutti gli stati più progrediti d'Europa; in seguito, nel corso del XIX secolo, anche in altre nazioni del mondo.

Ma la condanna della tortura – sancita da vari strumenti giuridici – non ha segnato la sua definitiva scomparsa. Vi è stata anzi un'*escalation* nell'utilizzo della tortura, che è stata accompagnata da una ricerca di mezzi sempre più raffinati e “scientifici” per portare la vittima al massimo grado di sofferenza senza provocarne la morte. Le tecniche di manipolazione delle funzioni vitali dell'organismo umano oggi utilizzate⁵ impediscono di percepire le sofferenze inflitte ai torturati consentendo così di occultare la realtà allo sguardo di un'opinione pubblica sempre più incline a protestare contro questa forma di violenza che lede alla radice la dignità umana.

2. Il divieto di tortura nei documenti internazionali

Il primo riferimento normativo in un testo giuridico internazionale – seppur non vincolante⁶ – è individuabile nell'art. 5 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, che recita: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punitazioni crudeli, inumani o degradanti». Furono proprio le terribili sofferenze inflitte a milioni di persone nei campi di sterminio a condurre all'adozione da parte dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948, della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*,⁷ documento che resta ancor oggi la “*magna charta*” dei diritti fonda-

⁵ Cfr. M.P. PATERNÒ, *La critica alla tortura nell'Illuminismo giuridico settecentesco*, in A. GIANNELLI - M.P. PATERNÒ, a cura di, *Tortura di stato. Le ferite della democrazia*, Roma, Carocci, 2004, p. 18.

⁶ La dichiarazione è nata come un atto internazionale le cui norme erano prive di valore obbligatorio, costituendo soltanto una solenne “esortazione” nei confronti degli stati a tenere una condotta conforme alle sue prescrizioni. Tuttavia, essa ha nel tempo rivestito un'importanza sempre più determinante e, anche sotto il profilo giuridico, ha acquisito un valore di cui prima era priva, non soltanto perché ha costituito il punto di riferimento di tutti i successivi documenti internazionali in materia di diritti umani, ma anche per il significato giuridico acquisito da alcune sue norme, divenute norme internazionali “inderogabili” (*ius cogens*).

⁷ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Universal Declaration of Human Rights*, UN doc. 217 (III), New York, December 10, 1948.

mentali dell'uomo, nonché uno strumento di primaria importanza a tutela della persona. Come rilevato da Antonio Donno, «il mondo delle democrazie [...] comprese di dover dare una risposta almeno morale alle orribili mutilazioni che la guerra aveva inferto alla dignità dell'uomo».⁸

Dal 1948 in poi il divieto di tortura è stato riaffermato sia a livello universale che regionale,⁹ sia in atti non vincolanti che vincolanti; questi ultimi, in particolare, lo hanno rafforzato attraverso la previsione di appositi “meccanismi di controllo” e ne hanno ampliato la portata estendendolo ai trattamenti crudeli, inumani e degradanti: si pensi, a livello universale, al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 (art. 7) e alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* del 1984; a livello regionale, alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950 (art. 3), alla *Convenzione americana sui diritti umani* del 1969 (art. 5, par. 2), alla *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* del 1981 (art. 5), alla *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* del 1987.

Per comprendere la portata dei documenti internazionali che ne sanciscono il divieto e conseguentemente gli impegni che gravano sugli stati che li hanno adottati è opportuno effettuare un'analisi della definizione di “tortura” (nonché di “pene o trattamenti inumani o degradanti”). Per tale definizione può farsi riferimento all'art. 1 della già citata *Convenzione delle Nazioni Unite* del 1984 (tale definizione è valida anche per quanto riguarda il diritto internazionale consuetudinario),¹⁰ il primo atto internazionale vincolante elaborato specificamente in materia. Secondo tale articolo, «il termine “tortura” indica ogni atto con il quale un dolore o delle sofferenze acute, fisiche o mentali, sono intenzionalmente inflitte ad una persona, con lo scopo in particolare di ottenere dalla stessa o da una terza persona, informazioni o confessioni, di punirla per un'azione che essa stessa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, o di intimidirla o di esercitare pressioni su di lei, o di intimidire o esercitare pressioni su una

⁸ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale*, cit., p. 24.

⁹ Una delle linee di tendenza nell'ambito del processo di evoluzione dei diritti dell'uomo è la “regionalizzazione”, che consiste nell'opera di elaborazione di trattati e meccanismi di controllo a livello regionale (Europa, America, Africa), che riguardano un numero ristretto di stati (politicamente, economicamente, culturalmente e socialmente più omogenei).

¹⁰ In tal senso, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 10^a ed., p. 215.

terza persona, o per qualunque altra ragione basata su una qualunque forma di discriminazione, quando tali dolori o sofferenze sono inflitti da un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona che eserciti funzioni ufficiali, o su sua istigazione o con il suo consenso o la sua acquiescenza espressa o tacita. Questo termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni, o a esse conseguenti».

Com'è evidente, si tratta di una definizione complessa e articolata, che risulta essere anche abbastanza rigida, in quanto tutti gli elementi che la compongono devono sussistere al fine di poter identificare la responsabilità statale. Ciò è il frutto di compromessi raggiunti in sede negoziale, che hanno reso però possibile l'adesione alla convenzione di un gran numero di stati. Il rovescio della medaglia è che la portata della medesima convenzione non è molto ampia così come limitata è l'azione del comitato contro la tortura, meccanismo di controllo istituito *ex art. 17* della convenzione. La tortura va considerata come una forma aggravata di "trattamento disumano". La Corte europea dei diritti dell'uomo, che è intervenuta varie volte condannando gli stati per violazione dell'art. 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (il cui contenuto è identico a quello dell'art. 5 della *Dichiarazione universale*), fornisce una base concettuale importante per la distinzione tra "tortura" e "pene o trattamenti inumani o degradanti".¹¹ La corte ha in varie occasioni affermato che la tortura si distingue dai trattamenti inumani o degradanti in quanto è sempre intenzionale e, inoltre, per la maggiore intensità delle sofferenze fisiche o psichiche inflitte (dovendo tutte, comunque, raggiungere una soglia minima di gravità).

Quanto alla definizione di trattamento inumano o degradante, può sempre farsi riferimento alla giurisprudenza della corte, che ha formulato dei criteri partendo dalle situazioni concrete esaminate. Un trattamento viene considerato "inumano" quando è premeditato, messo in atto per lungo tempo e quando è causa di acute sofferenze fisiche e psichiche; è da considerarsi "degradante" se provoca nelle vittime un senso d'angoscia e di paura tale da fiaccarne la loro resistenza fisica e mentale, nonché se suscita sentimenti di inferiorità atti a deprimere ed umiliare le vittime.

¹¹ Su questo, e su altri aspetti del tema in esame, la giurisprudenza della corte è molto ampia.

3. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

Il momento culminante del processo di regolamentazione della lotta contro questa pratica è l'adozione, il 10 dicembre 1984, della *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti* da parte dell'assemblea generale delle Nazioni Unite. La proibizione della tortura era già stata oggetto, il 9 dicembre 1975, di una specifica dichiarazione (ris. n. 3452) – adottata dall'assemblea generale per *consensus* – in cui, per la prima volta, veniva formulato in maniera organica un insieme di principi per combattere la tortura, che, pur non vincolanti, costituiranno il punto di riferimento per l'elaborazione della successiva convenzione.

Quest'ultima contiene, come si è visto in precedenza, una definizione dettagliata di tortura, e ciò rappresenta un progresso molto importante che consente di potenziare l'efficacia della lotta contro questa pratica. Inoltre, la convenzione non si limita a vietare la tortura, ma proibisce anche i “trattamenti crudeli, inumani o degradanti”, ampliando così le previsioni normative al fine di restringere quanto più possibile il margine di discrezionalità degli stati.

Analizzando la definizione di cui all'art. 1 della convenzione è possibile trarre alcuni elementi che è opportuno approfondire. Un primo elemento riguarda gli scopi per cui la tortura viene inflitta, previsti in termini piuttosto ampi; infatti, la disposizione in esame precisa che un atto di tortura può essere anche dettato da qualunque motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione. Nessun riferimento viene fatto, invece, alla tortura gratuita, ossia agli atti di crudeltà inflitti al solo scopo di provocare sofferenze alla vittima. Un secondo elemento concerne il coinvolgimento dell'apparato dello stato, anche se la partecipazione di quest'ultimo può assumere soltanto le forme dell'istigazione, del consenso o della semplice acquiescenza; possono così ricondursi nell'alveo della disciplina anche quei comportamenti semplicemente tollerati dallo stato. Viene perciò esclusa la tortura praticata da individui privati, cioè inflitta a fini non ricollegabili all'azione e agli interessi dell'apparato statale. Un terzo elemento riguarda la parte finale della definizione, laddove viene specificato che il dolore e le sofferenze derivanti da “sanzioni legittime” non potranno essere qualificati come tortura (sottraendosi così alla

Obblighi internazionali in materia di tortura

disciplina della convenzione). Chiariamo che certe pene previste negli ordinamenti giuridici di alcuni stati che seguono la tradizione islamica (come la fustigazione o la lapidazione o l'amputazione di un arto), oltre a essere considerate un'aberrazione dagli altri stati, sono anche senza dubbio contrarie alla convenzione in esame.

Essa impone agli stati parti una serie di precisi obblighi di condotta. In particolare, essa prevede norme volte sia alla prevenzione sia alla repressione della tortura. Fra le prime assume un ruolo significativo la disposizione dell'art. 3, secondo cui nessuno stato può procedere all'espulsione o all'extradizione di una persona verso un altro stato se sussistono seri motivi per ritenere che essa rischierebbe di essere sottoposta a tortura. Per quanto concerne la repressione degli atti di tortura, un primo obbligo imposto dalla convenzione richiede agli stati di prevedere nel loro diritto interno penale, come fattispecie di reato, qualsiasi atto di tortura (art. 4); un secondo obbligo riguarda il criterio della giurisdizione universale. Infatti, secondo l'art. 5, ogni stato contraente deve punire gli autori di atti di tortura che si trovino nel suo territorio, dovunque e contro chiunque abbiano commesso tali atti; oppure deve estradarli verso lo stato che ne faccia richiesta e abbia titolo per processarli (art. 8).¹²

Per garantire l'osservanza della convenzione, è stato istituito il Comitato contro la tortura (CAT), composto da dieci esperti di alta moralità e di riconosciuta competenza nel campo dei diritti dell'uomo, che partecipano a titolo personale con mandato di quattro anni.¹³ Il CAT, in virtù dell'art. 19 della convenzione, ha competenza ad esaminare i rapporti prodotti dagli stati contraenti e a esso inviati, per il tramite del segretario generale delle Nazioni Unite, ogni quattro anni. Il comitato, in seguito all'esame, può formulare i commenti di carattere generale che ritiene opportuni e trasmetterli allo stato interessato che, a sua volta, può comunicare qualsiasi osservazione giudicata utile.¹⁴

¹² In sostanza il principio della giurisdizione universale – ancorché condizionato dalla presenza dell'accusato sul territorio dello stato parte – viene combinato con il noto principio “*aut dedere aut iudicare*”.

¹³ I principali compiti di tale organo riguardano l'azione di monitoraggio in ordine all'applicazione delle disposizioni convenzionali e il supporto agli stati parti affinché adottino effettivamente le misure in esse previste.

¹⁴ Alcuni di questi commenti, a discrezione del comitato, possono essere riportati nel rapporto annuale sulle attività intraprese in applicazione della convenzione (art. 24) che il comitato sottopone all'attenzione dell'assemblea generale.

Il CAT, oltre a ricevere rapporti periodici degli stati, è competente a ricevere informazioni attendibili – provenienti da organizzazioni non governative o individui – in ordine alla fondatezza della commissione di atti di tortura nel territorio di uno stato parte; in tal caso, esso può anche decidere di procedere a un'inchiesta di carattere confidenziale, il cui esito è, comunque, subordinato alla volontà dello stato di collaborare. Accanto al sistema di garanzia basato sull'invio di rapporti periodici degli stati al comitato, la convenzione prevede un controllo che consiste nella possibilità per gli stati parti, *ex art. 21*, di comunicare al comitato eventuali violazioni degli obblighi convenzionali commesse da uno stato parte. È prevista (*art. 22*) la possibilità di rivolgersi al comitato anche da parte di singoli individui che sostengono di essere vittime di una violazione, sempre che lo stato, presunto autore della violazione della convenzione, abbia dichiarato di riconoscere tale specifica competenza.

Nel 2002, per rafforzare l'efficacia della convenzione in esame, l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il *Protocollo* facoltativo alla *Convenzione contro la tortura* (entrato in vigore il 22 giugno 2006),¹⁵ il quale introduce un sistema di visite e controlli periodici nei luoghi di detenzione con scopi di carattere prettamente “preventivo”: «Il presente *Protocollo* ha per obiettivo l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà, al fine di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti» (*art. 1*).¹⁶ Esso prevede (*art. 17*) altresì il mantenimento, la costituzione o la creazione (al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del *Protocollo*) di «meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno», cui saranno garantiti il potere di «sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione» (*art. 19, lett. a*), nonché di «formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti» (*lett. b*). Il *Protocollo*,

¹⁵ Il *Protocollo* è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013 (il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto il 3 aprile 2013).

¹⁶ In argomento v. G. BORGNA, *Il sistema di prevenzione istituito dal Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura: tassello mancante o inutile duplicazione?*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 3, 2013, p. 705 e ss.; F. PERSANO, *L'adesione dell'Italia al protocollo opzionale del 18 dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti*, in «Responsabilità civile e previdenziale», 2, 2013, p. 713 e ss.

Obblighi internazionali in materia di tortura

inoltre, istituisce, con l'art. 2, un nuovo organismo: il sotto-comitato per la prevenzione della tortura, il quale conduce i suoi lavori nel quadro della carta delle Nazioni Unite ed esercita le funzioni definite nel testo convenzionale.

4. *La Convenzione europea del 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*

Accanto alla convenzione delle Nazioni Unite, esiste un altro strumento specificamente elaborato in materia in ambito europeo: la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, firmata a Strasburgo, in seno al consiglio d'Europa, il 26 novembre 1987. Questo ulteriore documento ha lo scopo di integrare l'art. 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU) del 1950, il quale stabilisce che «nessuno può essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti». Va sottolineato, peraltro, che questa disposizione non ammette alcuna restrizione, neanche in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita stessa della nazione il divieto di tortura può essere aggirato in alcun modo (art. 15, § 2, CEDU).

La convenzione europea del 1987, come prima accennato, ha integrato il citato art. 3 della CEDU con un meccanismo a carattere preventivo, privo di natura giurisdizionale, che si affianca alle procedure giudiziarie già esistenti. La convenzione europea del 1987 non elenca gli obblighi che incombono sugli stati firmatari e che sono volti a impedire la tortura, ma instaura un sistema preventivo basato su “visite periodiche” nei suddetti stati al fine di accertare, per l'appunto preventivamente, se si praticano atti di tortura o trattamenti disumani e/o degradanti nei luoghi in cui si trovano persone private della libertà da parte di un'autorità pubblica: prigionieri, commissariati di polizia, carceri di alta sicurezza, centri di accoglienza per immigrati, ospedali psichiatrici giudiziari,¹⁷ ecc.

A tale scopo è stato istituito (art. 1) un apposito organismo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT), composto da un numero di membri pari al numero degli stati contraenti (art. 4). Per svolgere efficacemente il suo mandato, il CPT effettua delle visite periodiche o *ad hoc*:

¹⁷ Si ricorda che in Italia la legge n. 81 del 2014 ha previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. Ad oggi, però, ci sono ancora alcuni OPG in funzione.

le prime sono visite programmate e compiute a intervalli regolari in tutti gli stati parti alla convenzione; le seconde, più brevi e mirate, vengono effettuate se ritenute necessarie dal comitato sulla base di particolari esigenze o di circostanze contingenti. In ogni caso, quest'ultimo ha l'obbligo di preannunciare la visita al governo dello stato interessato. I rapporti del comitato contengono, oltre ai risultati dei sopralluoghi, raccomandazioni inerenti, soprattutto, la legislazione, le condizioni di detenzione, la formazione delle forze dell'ordine o del personale carcerario. Occorre notare che l'attività del comitato è improntata al criterio della collaborazione con gli stati e che, in applicazione del principio di confidenzialità, esso non rende pubblici i rapporti; tuttavia, di fronte alla mancata attuazione delle sue raccomandazioni, può fare una dichiarazione pubblica sul mancato adempimento delle stesse.

5. Ordinamento giuridico italiano e divieto di tortura

Sul piano internazionale le norme vigenti impongono il divieto assoluto di tortura. Dobbiamo allora rilevare il paradosso dato dalla presenza di norme internazionali redatte in termini assoluti, da una parte, e la diffusione della tortura e l'insufficiente attuazione da parte degli stati delle norme internazionali in materia, dall'altra.¹⁸

Ad esempio, con riferimento al nostro paese, l'assenza – a distanza di quasi tre decenni dall'entrata in vigore per l'Italia della convenzione delle Nazioni Unite del 1984 – di un reato specifico di tortura, rende inoperanti molte delle norme più importanti di quel trattato. La mancata introduzione di una fattispecie specifica nel nostro ordinamento penale, è stata oggetto di vari richiami da parte degli organismi internazionali di controllo sul rispetto delle convenzioni in materia (CAT e CPT).

In risposta a tali richiami, i rappresentanti italiani hanno sostenuto che il reato di tortura sarebbe già stato inserito nel nostro ordinamento, per effetto del solo ordine di esecuzione, essendo la tortura definita in modo esaustivo nella convenzione (norma *self-executing*). Questa tesi, in realtà, mal si concilia col principio secondo cui non è possibile che qualcuno venga imputato per un reato non previsto e definito nel nostro diritto in-

¹⁸ In argomento v. E. PACIOTTI, *Tortura condannata a parole ma ancora da tutti praticata*, in L. BIMBI - G. TOGNONI, a cura di, *La tortura oggi nel mondo*, Roma, EDUP, 2006, p. 17 e ss.

Obblighi internazionali in materia di tortura

terno. In ogni caso, tale argomento, basato sul carattere *self-executing* della norma convenzionale, negli ultimi anni è stato accantonato.¹⁹

Altra argomentazione, formulata dalle delegazioni del governo italiano per giustificare la situazione del nostro paese dinanzi agli organismi di controllo internazionali, si fonda su una possibile interpretazione dell'art. 4 della convenzione secondo la quale questo disposto normativo non porrebbe a carico degli stati parti l'obbligo di introdurre un reato specifico²⁰. Cosicché le norme di cui agli artt. 605 (sequestro di persone), 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie), 610 (violenza privata), 612 (minacce), 613 (stato di incapacità procurato mediante violenza) del codice penale italiano e gli articoli dello stesso codice sui reati di percosse e lesioni personali (artt. 581 e 582) possono ritenersi sufficienti a coprire tutte le ipotesi di tortura previste dalla convenzione.

Ma – per soddisfare l'obbligo convenzionale che deriva dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 – gli stati sono tenuti a legiferare affinché qualsiasi atto di tortura sia espressamente e immediatamente contemplato come reato nel diritto penale interno in conformità alla definizione di tortura di cui all'art. 1 della convenzione. Inoltre, il secondo paragrafo dell'art. 4 prevede l'obbligo per ogni stato parte di stabilire per il reato stesso «pene adeguate che ne prendano in considerazione la gravità»²¹.

Assistiamo però, negli anni più recenti, a una crescita di interesse da parte delle istituzioni sulla necessità di rispettare gli impegni internazionalmente: infatti sono stati presentati in parlamento diversi progetti di legge volti ad inserire nel codice penale italiano il reato di tortura. Il più recente è il n. 2168 (*Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*), che unifica precedenti progetti presentati nel corso della XVII legislatura.²²

¹⁹ Cfr. F. GRAZIANI, *L'adattamento dell'Italia alle norme internazionali sul divieto di tortura: una riflessione sulla proposta di legge n. 2168*, in «La Comunità Internazionale», 4, 2014, p. 595.

²⁰ Il quale sancisce che «ogni stato parte provvede affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato ai sensi della sua legge penale».

²¹ È chiaro, dunque, che, ai fini del rispetto dell'obbligo convenzionale s'impone l'emanazione di una fattispecie di reato che concerna espressamente la tortura come tale, non consentendo le summenzionate norme del codice penale di sanzionare adeguatamente tale crimine.

²² L'*iter* in commissione giustizia del senato è iniziato il 22 luglio 2013 e si è concluso il 22 ottobre 2013. La discussione in assemblea è iniziata il 29 gennaio 2014 e si è conclusa il 5 marzo 2014; l'*iter* in commissione giustizia della camera è iniziato il 6 maggio 2014 e si è concluso il 19 marzo 2015. La discus-

La proposta di legge introduce nel titolo XII (*Delitti contro la persona*), sez. III (*Delitti contro la libertà morale*), del codice penale, i reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*).

In particolare, l'articolo 613-*bis* c.p. punisce con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura o assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche, a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose o al fine di ottenere da essa, o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o infliggere una punizione o vincere una resistenza.²³

Sono inoltre previste specifiche circostanze aggravanti del reato di tortura: se dal fatto deriva una lesione personale le pene sono aumentate di un terzo (se la lesione personale è grave) o della metà (in caso di lesione personale gravissima); se dal fatto deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è la reclusione a trent'anni; se la morte è causata da un atto volontario, la pena è l'ergastolo.

Il nuovo articolo 613-*ter* c.p. punisce l'istigazione a commettere tortura, commessa dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio (reato proprio), sempre nei confronti di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La pena della reclusione da 1 a 6 anni si applica a prescindere dall'effettiva commissione del reato di tortura, per la sola condotta di istigazione.

La proposta di legge modifica, inoltre, l'art. 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma 2-*bis*, per stabilire che le dichiarazioni ottenute attraverso il delitto di tortura non sono utilizzabili in un processo penale. La norma fa eccezione a tale principio solo nel caso in cui tali dichiarazioni siano utilizzate contro l'autore del fatto e solo al fine di provarne la responsabilità penale. Interviene poi sul codice penale in modo da raddoppiare i termini di prescrizione per il delitto di tortura.

sione in assemblea è iniziata il 23 marzo 2015 e si è conclusa il 9 aprile 2015. Il testo è stato approvato con modificazioni e attualmente è in seconda lettura al senato.

²³ La tortura è, dunque, configurata come un reato comune (e non come un reato proprio del pubblico ufficiale), caratterizzato dal dolo specifico (intenzionalmente cagiona, al fine di) e dalla descrizione delle modalità della condotta (violenza o minaccia o in violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza) e che produce un evento (acute sofferenze fisiche o psichiche).

Obblighi internazionali in materia di tortura

La proposta è in seconda lettura al senato; il 19 luglio 2016, però, il senato ne ha sospeso l'esame. Il nocciolo della questione sta nell'inserimento o meno nel testo della legge della parola "reiterate" (nel primo articolo), riferita alle lesioni o sofferenze cagionate: non si tratta, ovviamente, di una questione da poco. Le divergenze e i contrasti emersi nel corso di alcune sedute parlamentari sull'oggetto e la portata della nozione di "tortura" hanno, purtroppo, messo in evidenza la mancanza di una reale consapevolezza da parte del nostro legislatore circa il valore fondamentale di proteggere la persona umana. Valore per il cui perseguimento la dichiarazione universale fu emanata.

