

*Lorenzo Guadagnucci, Enrica Bartesaghi (Comitato Verità e Giustizia per Genova)*

## LA LEGGE SULLA TORTURA: IL DIFFICILE ITER PARLAMENTARE

1. La spinta dell'Onu. – 2. La convenzione accantonata. – 3. La condanna a Strasburgo accelera i tempi. – 4. Il Senato sconfessa la Camera e cambia tutto. – 5. L'iter rallenta, poi c'è un accordo politico. – 6. Ultimo atto nonostante gli appelli. – 7. Conclusioni.

### 1. La spinta dell'Onu

Il primo parlamentare a proporre una legge per introdurre nell'ordinamento penale italiano il crimine di tortura fu il senatore Nereo Battello (1928-2017), avvocato di Gorizia eletto nelle liste del Pci: era il 4 aprile 1989 (*cfr.* P. Gonnella, 2013). L'Italia aveva da poco ratificato e reso esecutiva (il 3 novembre 1988) la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani adottata nel 1984 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>1</sup> e si era quindi impegnata ad adeguare la propria normativa prevedendo uno specifico reato di tortura. La proposta di legge si proponeva di attuare subito l'impegno preso, ma non ebbe alcun seguito (*cfr.* E. Bartesaghi, 2007). Stessa sorte è toccata, nelle legislature successive, ad analoghe iniziative, quasi mai entrate nel raggio d'azione delle maggioranze parlamentari, salvo forse un paio di eccezioni: nel 2000 su proposta del governo Amato, ma senza avanzamenti nei lavori parlamentari, e nel 2004 quando il testo di legge naufraga per l'imprevista approvazione dell'emendamento di una deputata leghista, Carolina Lussana, sulla necessità che vi siano violenze reiterate affinché possa configurarsi il crimine di tortura (*cfr.* G. Casadio, 2004).

L'approvazione di una legge sulla tortura si è infine realizzata alle battute finali della XVII legislatura, il 5 luglio 2017, al termine di un tormentato dibattito – interno ed esterno alle aule parlamentari – e un continuo rimangiamento del testo.

### 2. La convenzione accantonata

Luigi Manconi, senatore del Partito democratico nonché presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, è il primo firmatario (con Paolo Corsini e Mario Tronti) del primo progetto di legge sulla tortura presentato al Senato all'inizio della XVII legislatura:

<sup>1</sup> *Cfr.* [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione\\_contro\\_la\\_Tortura.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_contro_la_Tortura.pdf).

la data di registrazione è il 15 marzo 2013, lo stesso giorno della prima seduta.

Manconi, introducendo il testo, specifica che è stato “elaborato dalle associazioni Antigone, presieduta da Patrizio Gonnella, e da A Buon Diritto Onlus, e fortemente voluto da Amnesty International” e in buona sostanza “riproduce la definizione di tortura presente nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1984”. Quest’ultima precisazione è la più importante, perché il dibattito parlamentare condurrà in direzione opposta, lontano dal testo sottoscritto al Palazzo di Vetro di New York.

Manconi indica i punti salienti della sua proposta: 1. la tortura è definita come “un delitto proprio, ovvero commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio”: “fuori dal rapporto asimmetrico fra Stato e cittadino”, spiega il senatore, “non rileva la tortura”; 2. “la violenza è un ingrediente necessario del reato”; 3. “le sofferenze inferte possono essere fisiche o psichiche”; 4. “il dolo deve essere specifico, ovvero deve essere presente nell’autore del reato una finalità ulteriore di natura giudiziaria o più genericamente punitiva”; 5. il delitto “deve avere pene adeguate e tempi congrui di prescrizione” (l’art. 1 indica la reclusione da 4 a 10 anni, con pena raddoppiata se dalla tortura deriva la morte).

Quando la macchina del Senato si mette in moto, il disegno di legge Manconi viene subito “coordinato” in Commissione Giustizia con le proposte presentate da altri senatori<sup>2</sup>; la maggioranza parlamentare non intende fare da sola e cerca subito di allargare il consenso in commissione. Si discute punto per punto. Il relatore del provvedimento è Enrico Buemi, socialista eletto nelle liste del Partito democratico, ma ben presto getterà la spugna, rassegnando le dimissioni: è il 10 settembre 2013, quando un primo testo di mediazione è alle viste<sup>3</sup>. Buemi spiega di non condividere un punto centrale dell’accordo che sembra ormai raggiunto, ossia la configurazione della tortura come reato comune. La soluzione individuata, aggiunge, si allontana troppo dalle convenzioni internazionali: il senatore non intende avallare, mantenendo il ruolo di relatore, simile scelta.

Gli subentra Nico D’Ascola, avvocato calabrese eletto con il Popolo della libertà, poi aderente al Nuovo Centrodestra, conosciuto, fra molte altre cose, per aver difeso uno degli imputati (Francesco Gratteri) nel processo

<sup>2</sup> Gli altri disegni di legge hanno sono indicati nelle carte parlamentari con il cognome del primo firmatario: Casson, Barani, De Petris e De Cristofaro, Buccarella, Torrisi.

<sup>3</sup> Senato della Repubblica XVII Legislatura – 2a commissione permanente (Giustizia) seduta n° 41 del 10 settembre 2013 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell’ordinamento italiano, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=714430>.

per le violenze, le calunnie e i falsi alla scuola Diaz nella notte del 21 luglio 2001, durante il G8 di Genova, un caso giudiziario che avrà un peso decisivo durante l'iter parlamentare (*cf.* A. Mantovani, 2011). Il 28 gennaio 2014 D'Ascola presenta il testo unificato frutto del lavoro di mediazione. Come previsto da Buemi, su due punti la divergenza rispetto alla Convenzione Onu è netta: la tortura è concepita come reato comune, ovvero può essere commesso da chiunque, e in aggiunta si prevede che debbano esservi "più atti di violenza o di minaccia".

Sono i temi che terranno banco sia nel dibattito parlamentare sia nella discussione politico-culturale.

La definizione della tortura come reato specifico del pubblico ufficiale è maggioritaria fra i giuristi e gli operatori specializzati e anche preferita dalla Convenzione Onu (*cf.* Di Cesare, 2016; M. Lalatta Costerbosa, 2016). La tortura, scrive ad esempio Patrizio Gonnella (2013, 74), esprimendo una posizione largamente condivisa:

è un crimine che in considerazione della sua storia, dei suoi contenuti, del bene giuridico protetto attiene direttamente all'esercizio del potere punitivo dello Stato. Una tortura fra privati – marito su moglie o sequestratore su sequestrato – oltre a non collimare con la definizione delle Nazioni Unite non è sostanzialmente coerente con la sua essenza di crimine contro l'umanità.

Dal dibattito in commissione si evince che la scelta in favore del reato comune corrisponde a due diverse ma convergenti esigenze: da un lato, prevenire il sospetto che l'introduzione del reato di tortura sia un attacco politico alle forze dell'ordine (tesi ripetuta soprattutto dai parlamentari del centrodestra), dall'altro, allargare il possibile campo di applicazione a fattispecie criminali "private".

Ancora più delicata e decisiva è la discussione sulla definizione del requisito base del reato: violenza al singolare o al plurale, con più atti, con reiterazione?

La Convenzione Onu non sembra lasciare dubbi quando specifica che la tortura designa "*qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche*"<sup>4</sup>. Il punto è decisivo e sarà più volte sottoposto a correzioni e cambiamenti, nella generale consapevolezza che nel 2004 la legge sulla tortura cadde in dirittura d'arrivo quando fu approvato il citato emendamento della leghista Lussana sul requisito delle violenze "reiterate", aggettivo che a un certo punto ricompare nel corso dell'iter che stiamo esaminando.

<sup>4</sup> "For the purposes of this Convention, the term "torture" means *any act* by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person..."

Il Senato approva il disegno di legge sulla tortura il 5 marzo 2014: è composto da sei articoli, definisce un reato generico (“Chiunque...”), non indica le finalità o i motivi della tortura, prevede il requisito delle “violenze o minacce gravi” al plurale e una pena variabile da 3 a 10 anni (da 5 a 12 se il reato è commesso dal pubblico ufficiale). Il testo trova concordi tutti i gruppi e passa quasi all’unanimità (231 voti a favore e tre astenuti, nessun voto contrario).

Anche Luigi Manconi vota sì ma esprime nel suo intervento “una forte perplessità e una radicale insoddisfazione” per i cambiamenti che “depotenziano in maniera grave il senso, la prospettiva e la finalità di questa normativa”<sup>5</sup>.

### **3. La condanna a Strasburgo accelera i tempi**

Arrivato alla Camera dei Deputati, il testo uscito dal Senato è sottoposto ad alcuni cambiamenti già in commissione. Il relatore Franco Vazio (Pd) illustra i tratti della nuova formulazione: resta la scelta per il reato comune, ma i deputati riportano al singolare l’espressione “violenza e minaccia” e scelgono di indicare, in linea con la Convenzione Onu, le finalità della tortura; l’atto dev’essere “intenzionale” e si aggiunge che il torturato dev’essere persona affidata al torturatore o sottoposto alla sua autorità, vigilanza o custodia.

Sul piano politico, emerge però la divergenza del Movimento 5 Stelle. Il relatore di minoranza, Vittorio Ferraresi, dichiara la preferenza per la tortura come reato proprio, oppure, in subordine, l’opzione del trattamento binario, cioè discipline separate per il pubblico ufficiale e il privato cittadino, ipotesi suggerita dal Professor Avv. Tullio Padovani in sede di audizione conoscitiva.

I cambiamenti introdotti in Commissione alla Camera sono frutto – anche – delle numerose audizioni svolte. Sono chiamati a intervenire i presidenti di Amnesty International Italia e Antigone; il presidente del Consiglio europeo per la cooperazione nell’esecuzione penale del Consiglio d’Europa; segretario e presidente dell’Unione Camere penali; il presidente dell’Associazione nazionale magistrati; il giudice ed ex sottogretario Alfredo Mantovano; i Professori e Avvocati Tullio Mantovani e Francesco Viganò; i rappresentanti di quattordici diversi sindacati delle varie forze di polizia e infine il capo della polizia Alessandro Pansa.

<sup>5</sup> Senato della Repubblica XVII Legislatura – Assemblea seduta n° 201 del 5 marzo 2014 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell’ordinamento italiano, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00750723.pdf>, pp. 30-2.

Quest'ultimo, nel suo intervento<sup>6</sup>, sostanzialmente approva la formulazione uscita dal Senato, con la scelta per il reato comune, il dolo generico e la reiterazione delle condotte, ma esprime alcune preoccupazioni e suggerisce dei cambiamenti. Pansa teme che la tortura non sia sufficientemente distinta da altri reati meno gravi e che gli agenti chiamati a ricorrere legittimamente alla forza siano esposti a "denunce strumentali, con il rischio di un arretramento dell'attività di prevenzione e repressione dei reati, insomma con uno scoraggiamento dell'iniziativa operativa da parte delle forze di polizia".

Pansa chiede quindi ai parlamentari una maggiore "tipizzazione" del reato con l'introduzione di "due clausole": da un lato un esplicito richiamo, al fine di escludere un possibile conflitto, ad altri reati contro la persona già previsti dal codice penale, dall'altro l'esplicita esclusione delle "sofferenze determinate da atti legittimi". Quest'ultima previsione, secondo Pansa, "serve anche a sgomberare il campo dal sospetto che la norma in discussione sia il frutto di una visione pregiudizievole e ostile nei confronti delle forze dell'ordine".

La richiesta è insomma di dettagliare e circoscrivere il campo d'applicazione del nuovo reato e sarà tenuta in grande considerazione, sia nella prima lettura della Camera, sia quando la legge tornerà al Senato e il capo della polizia sarà nuovamente ascoltato, stavolta in via informale, in commissione.

Si può dire che in ogni momento su deputati e senatori abbia aleggiato il sospetto evocato da Pansa che l'idea stessa di introdurre il crimine di tortura sia un atto "ostile nei confronti delle forze dell'ordine".

L'esame della legge si conclude in commissione il 9 marzo 2015 e approda all'assemblea di Montecitorio dopo un paio di settimane. Il 7 aprile avviene un'improvvisa accelerazione. Quel giorno la Corte europea per i diritti umani condanna l'Italia accogliendo il ricorso del cittadino Arnaldo Cestaro, picchiato e arrestato alla scuola Diaz a Genova il 21 luglio 2001<sup>7</sup> (*cf.* L. Guadagnucci, 2002; A. Mantovani, 2011). L'operazione di polizia, scrivono i giudici all'unanimità, è stato un caso di tortura e l'Italia non è riuscita né a fare piena giustizia (la polizia, osserva la Corte, ha anche "ostacolato impunemente" il lavoro dei magistrati) né ad agire in modo adeguato al fine di prevenire ulteriori analoghi abusi. La Corte indica all'Italia la necessità di rimuovere

<sup>6</sup> Camera dei Deputati XVII Legislatura – 2a commissione permanente (Giustizia) Resconto indagine conoscitiva, seduta del 29 ottobre 2014 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/02/indag/c02\\_tortura/2014/10/29/leg.17.sten-comm.data20141029.U1.com02.indag.c02\\_tortura.0007.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/02/indag/c02_tortura/2014/10/29/leg.17.sten-comm.data20141029.U1.com02.indag.c02_tortura.0007.pdf), pp. 3-8.

<sup>7</sup> Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 7 aprile 2015 – Ricorso n. 6884/11 – Cestaro c. Italia – [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi\\_sentenzas/000/000/633/Cestaro.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi_sentenzas/000/000/633/Cestaro.pdf).

dal corpo di polizia i responsabili degli abusi condannati dai tribunali, di introdurre l'obbligo di indossare codici di riconoscimento sulle divise per gli agenti in servizio di ordine pubblico (*cfr.* sul punto L. Guadagnucci, 2015) e di approvare finalmente una legge *ad hoc* sulla tortura.

La sentenza ha un effetto mediatico dirompente. Il presidente del Consiglio Matteo Renzi interviene sostenendo che la migliore risposta alla sentenza della Corte di Strasburgo è la rapida approvazione della legge sulla tortura.

Appena due giorni dopo, il 9 aprile, arriva il sì di Montecitorio. Il nuovo testo di legge – sette articoli – definisce dunque la tortura come un reato comune; violenza e minaccia sono declinati al singolare; le finalità della tortura vengono dettagliate; il torturato dev'essere affidato al torturatore o sottoposto alla sua autorità, vigilanza o sorveglianza; la pena prevista va da 4 a 10 anni (da 5 a 15 per il pubblico ufficiale); si specifica, come richiesto da Pansa, che la “sofferenza” dev'essere “ulteriore” rispetto a quella inflitta le “legittime misure privative o limitative di diritti”; si stabilisce – altra novità rispetto al testo uscito dal Senato – che i tempi di prescrizione siano raddoppiati.

I cambiamenti rispetto alla versione del Senato sono numerosi ma resta evidente anche la distanza da punti qualificanti del testo della Convenzione Onu: stavolta votano a favore solo i partiti di governo (che alla Camera hanno un ampio margine di maggioranza) più Sel; contro Pdl e Lega; si astiene il Movimento 5 Stelle.

La nuova versione della legge contiene espressioni e specificazioni che fanno dubitare circa la effettiva possibilità di applicarla a casi concreti, come fanno notare fra gli altri Fabio Anselmo, avvocato dei familiari di Stefano Cucchi e Federico Aldrovandi – morto in carcere il primo, durante un controllo di polizia il secondo<sup>8</sup> – ed Enrico Zucca, pm nel processo Diaz<sup>9</sup>. Anche il Servizio Studi del Senato, nella sua “Nota Breve n. 66” (aprile 2015), sottolinea che “La disposizione in esame, nella parte in cui circoscrive l'ambito dei soggetti passivi alle persone affidate all'agente, o comunque sottoposte alla sua autorità, potrebbe risultare inapplicabile a casi analoghi a quelli verificatisi nella scuola Diaz”.

#### **4. Il Senato sconfessa la Camera e cambia tutto**

Il testo uscito dalla Camera ha dunque evidenti limiti ma prevede comunque un campo d'applicazione più ampio rispetto alla versione approvata in prima

<sup>8</sup> Il video integrale della conferenza stampa di Fabio Anselmo a Montecitorio, 8 aprile 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=zn4Z00NgYIE>.

<sup>9</sup> Enrico Zucca osserva fra l'altro che la legge lascia fuori “ben otto delle 17 forme di tortura elencate da Amnesty International nel 2013”, *cfr.* N. Campini (2015).

lettura dal Senato e tanto basta per suscitare una vivace reazione nel mondo politico e anche dall'interno delle forze di polizia. La ripresa della discussione a Palazzo Madama è così accompagnata da numerose voci critiche provenienti da alcuni sindacati di polizia<sup>10</sup>, voci che trovano immediato ascolto in parlamento.

Nella Commissione Giustizia del Senato si profila subito la volontà di cambiare il testo ricevuto dalla Camera e approdare a una versione più vicina a quella uscita da Palazzo Madama nel 2014. La Commissione chiede di ascoltare – per “audizioni informali” – il capo della polizia Alessandro Pansa e i comandanti di carabinieri e guardia di finanza, Tullio Del Sette e Saverio Capolupo. I testi delle audizioni non compaiono nei resoconti stenografici del Senato, diversamente da quanto avvenuto per le audizioni ordinarie, ma è possibile ricostruirne il contenuto dai lanci dell'Agenzia Ansa e dalle dichiarazioni di alcuni parlamentari.

Scrive l'Ansa<sup>11</sup> che per Pansa, Del Sette e Capolupo il reato di tortura:

così come è stato riscritto dalla Camera espone le forze di polizia al rischio di ‘denunce strumentali’ nei casi in cui l'uso della forza è invece legittimo. Un pericolo che va ridotto al minimo per evitare ‘danni potenziali sull'ordinario sistema di prevenzione e sicurezza’, avverte Pansa. ‘I vertici delle forze di polizia hanno detto che con queste norme non sono in grado di mantenere l'ordine pubblico. Si sentono criminalizzati’, sintetizza alla fine dell'audizione Carlo Giovanardi (Ap).

Nella stessa giornata il presidente dell'Associazione nazionale magistrati, Rodolfo Sabelli, anche lui chiamato in audizione informale, esprime invece un giudizio “completamente favorevole” al testo uscito dalla Camera perché “più vicino” alla formulazione contenuta nella convenzione Onu. Non c'è alcun rischio, sostiene Sabelli, di legare le mani alla polizia<sup>12</sup>.

Gli interventi di Pansa, Del Sette e Capolupo esercitano un'indubbia influenza sul dibattito parlamentare, facendo breccia all'interno della maggioranza che aveva appena approvato il testo sottoposto a così forti critiche.

Giuseppe Lumia (Pd) in Commissione il 30 giugno illustra alcuni emendamenti dichiarando che essi tengono conto delle considerazioni svolte nelle audizioni informali dai rappresentanti delle forze dell'ordine: propone fra l'altro di tornare all'uso del plurale – “violenze e minacce gravi” –, di togliere l'avverbio “intenzionalmente”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Il sindacato Sap organizza anche manifestazioni di piazza.

<sup>11</sup> Agenzia Ansa, 12 maggio 2015, *Sul reato di tortura scontro forze di polizia-giudici. Vertici Ps.Cc-Gsf, avremo mani legate. Anm, non è vero.*

<sup>12</sup> Agenzia Ansa, 12 maggio 2015, *Tortura: Anm, ok testo, nessun rischio legare mani polizia.*

<sup>13</sup> Senato della Repubblica XVII Legislatura – 2a commissione permanente (Giustizia) seduta

La paternità formale dei principali emendamenti destinati a riportare il testo di legge alla vecchia formulazione del Senato va comunque attribuita al relatore Nico D'Ascola: non solo si torna all'uso del plurale ma si recupera l'aggettivo "reiterate", si aggiunge l'elemento dell'agire "con crudeltà" e si introduce la nozione di "verificabile trauma psichico", mentre scompaiono le finalità dell'atto criminale. Il voto conclusivo in Commissione Giustizia è addirittura all'unanimità: il testo passa all'esame dell'aula di Palazzo Madama.

La formulazione scelta dai senatori in realtà fa sorgere il dubbio che le forze politiche, più che mirare davvero all'approvazione di una legge sulla tortura, abbiano voluto mandare un messaggio distensivo alle forze dell'ordine, visibilmente irritate, nei vertici come nella componente sindacale, per il testo pur deficitario e dalla portata circoscritta approvato dal Senato. Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, non esita a definire il testo proposto dalla Commissione Giustizia "incompatibile con la Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite"<sup>14</sup>.

C'è il sospetto che si voglia accantonare l'idea stessa di approvare una legge sulla tortura: il ritorno dell'aggettivo "reiterate" sembra quasi una citazione dell'affossamento avvenuto nel 2005.

## 5. L'iter rallenta, poi c'è un accordo politico

Alla rapida retromarcia in Commissione segue in effetti un vistoso rallentamento dell'iter parlamentare. La discussione riprende senza fretta e il tema tortura scompare dall'agenda politica. Solo nel 2016, quasi un anno dopo il passaggio in Commissione Giustizia, si comincia a intravedere un clima nuovo. Restano ferme le posizioni "di bandiera" dei vari gruppi, con le forze di governo più disposte a proseguire il dibattito fino all'approvazione della legge; l'opposizione di centrodestra attenta a rendere visibile il proprio schieramento "dalla parte delle forze dell'ordine"; la Lega Nord ancora più decisa nel considerare la questione tortura come pretestuosa; il Movimento 5 Stelle ancorato alla linea prevalente al Senato, di diffidenza verso un provvedimento non gradito alle forze dell'ordine (diversa, come abbiamo visto, è la posizione del Movimento alla Camera).

n° 218 del 30 giugno 2015 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=929060>.

<sup>14</sup> *Reato di tortura, Amnesty International: testo peggiorato, ora incompatibile con la Convenzione Onu*, 10 luglio 2015, <https://www.amnesty.it/reato-di-tortura-amnesty-international-testo-peggiolato-ora-incompatibile-con-la-convenzione-onu>.

Un passaggio importante della discussione parlamentare si svolge attorno all'aggettivo-feticcio – “reiterate” –, il vocabolo che sembra minare dall'interno il valore normativo del provvedimento. Luigi Manconi parla di “fosca aritmetica della crudeltà”<sup>15</sup>. Il relatore D'Ascola alla fine decide di correggere il tiro e accetta di eliminare la parola, spiegando però che la sostanza non cambia e a scanso di equivoci propone un emendamento per stabilire che le violenze e le minacce siano considerate tortura “se il fatto è commesso mediante più condotte...”.

Le correzioni sono dunque minime ma non sembra esserci in parlamento, nemmeno nella maggioranza, una forte motivazione ad accelerare i tempi e arrivare rapidamente all'approvazione di una legge ormai percepita nella vulgata comune come un atto ostile, o almeno non gradito, alle forze dell'ordine.

La pausa di riflessione dura alcuni mesi, finché sembrano maturi i tempi per compiere il passo decisivo. Il governo Gentiloni, nel frattempo costituito, vuole chiudere la legislatura approvando una serie di “riforme” giudicate importanti: la legge sulla tortura, sollecitata da istituzioni internazionali, è fra queste. Tutti sono coscienti della difficile posizione dell'Italia rispetto alla Corte europea per i diritti dell'uomo: dopo la condanna del 2015 sul ricorso di Arnaldo Cestaro, altre condanne sono attese, sia per lo stesso caso Diaz sia per le vicende delle torture, sempre durante il G8 di Genova del 2001, nella caserma-carcere di Bolzaneto (*cfr.* M. Calandri, 2008; R. Settembre, 2014). Si profila così al Senato un accordo politico, che conduce il 17 maggio 2017 all'approvazione di un testo di legge che corregge alcuni dettagli della versione licenziata dalla Commissione Giustizia, accogliendone però l'impianto.

Il nuovo testo opta dunque per il plurale – “violenze o minacce gravi” – e rispetto alla versione uscita due anni prima dalla Camera aggiunge l'espressione “ovvero agendo con crudeltà”; specifica che il trauma psichico dev'essere “verificabile”; chiede che vi siano “più condotte” (in senso aggiuntivo o disgiuntivo? si chiederanno i giuristi); introduce i concetti di “controllo”, “cura o assistenza” e “minorata difesa” fra le condizioni che legano torturatore e torturato; cancella le finalità del crimine; riduce da 15 a 12 anni la pena massima inflitta al torturatore che sia anche pubblico ufficiale.

Il testo di legge viene approvato dall'assemblea del Senato il 17 maggio 2017 con il voto favorevole dei partiti di maggioranza (Pd e Ncd) più Forza Italia e Movimento 5 Stelle, mentre la Lega Nord e Carlo Giovanardi per il gruppo Gal si dichiarano contrari; Sinistra italiana, fortemente critica sul testo, opta per l'astensione: alla fine i sì sono 195, i contrari 8, gli astenuti 34.

<sup>15</sup> Senato della Repubblica XVII Legislatura – Assemblea seduta n° 655 del 6 luglio 2016 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00982311.pdf>, p. 33.

Luigi Manconi, nella seduta finale, chiede la parola per dichiarazione di voto in dissenso dal proprio gruppo: comunica la sua decisione di non partecipare al voto e consegna agli atti un testo scritto. Scrive fra l'altro il senatore:

Tutto ciò significa ancora una volta che non si vuole seriamente perseguire la violenza intenzionale dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio (...) per accondiscendere a richieste corporative che vogliono salvaguardare i peggiori, infangando la dignità dei migliori tra gli appartenenti alle forze di polizia, che mai si sognerebbero – nella stragrande maggioranza – di usare violenza contro le persone sottoposte alla loro custodia<sup>16</sup>.

Molto netto è anche il giudizio di Amnesty International Italia e Antigone, le organizzazioni che avevano collaborato alla stesura del testo iniziale proposto dal senatore Manconi; i rispettivi presidenti, Antonio Marchesi e Patrizio Gonnella, in una dichiarazione congiunta parlano di “legge impresentabile” e aggiungono:

Con rammarico prendiamo atto del fatto che la volontà di proteggere, a qualunque costo, gli appartenenti all'apparato statale, anche quando commettono gravi violazioni dei diritti umani, continua a venire prima di una legge sulla tortura in linea con gli standard internazionali che risponda realmente agli impegni assunti 28 anni fa con la ratifica della Convenzione<sup>17</sup>.

## 6. Ultimo atto nonostante gli appelli

Nel marzo 2014 il voto al Senato su un testo di legge simile a quello licenziato nel 2017 aveva raccolto quasi l'unanimità dei consensi: stavolta ci sono stati dei distinguo, ma l'intesa politica trasversale fra centrosinistra, centrodestra e Movimento 5 Stelle – avallata informalmente dai vertici delle forze dell'ordine – appare comunque solida e sembra in grado di affrontare un nuovo esame alla Camera.

Qualche dubbio sulla tenuta politica dell'accordo tuttavia resta, specie alla luce dell'entità e della qualità delle critiche alle scelte compiute. Alla bocciatura di Amnesty International Italia e Antigone (che presto tuttavia

<sup>16</sup> Senato della Repubblica XVII Legislatura – Assemblea seduta n° 824 del 17 maggio 2017 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01022751.pdf>, pp. 55-7.

<sup>17</sup> *Il Senato approva la legge sulla tortura*, 17 maggio 2017, <https://www.amnesty.it/senato-approva-la-legge-sulla-tortura-amnesty-international-italia-antigone-si-conferma-un-testo-impresentabile-distante-dalla-convenzione-delle-nazioni-unite/>.

correggeranno le proprie posizioni) si sommano altri autorevoli giudizi negativi e richieste di sostanziali cambiamenti.

Il dibattito si accende attorno alla lettera<sup>18</sup> che il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, di nazionalità lettone, invia il 16 giugno 2017 (ma sarà resa pubblica il 21) ai presidenti di Camera e Senato (Laura Boldrini e Pietro Grasso), delle Commissioni Giustizia delle due assemblee (Donatella Ferranti e Nico D'Ascola) e a Luigi Manconi in quanto presidente della Commissione speciale del Senato per la protezione e promozione dei diritti umani, chiedendo che sia inoltrata a tutti i membri del parlamento italiano. Muižnieks nella lettera esprime la sua preoccupazione per le "gravi discrepanze" fra il testo in discussione alla Camera e la Convenzione Onu dell'84 e indica uno per uno i punti più critici: la previsione che la tortura sia commessa attraverso "più condotte"; la restrizione della tortura psicologica ai casi in cui il trauma sia "verificabile"<sup>19</sup>; l'uso della "e", anziché della "o", nel menzionare "trattamenti inumani e degradanti"; la mancata previsione di specifici risarcimenti per le vittime di tortura e il rischio che i condannati per tortura possano beneficiare di misure di clemenza come l'amnistia e l'indulto.

Il commissario si dice preoccupato perché la legge, se fosse approvata così com'è, potrebbe creare delle "potenziali scappatoie per l'impunità" ("create potential loopholes for impunity"). La raccomandazione finale di Muižnieks ha il sapore di una bocciatura e la forma di un garbato invito a modificare il testo di legge: "Incoraggio fortemente il parlamento italiano ad approvare una legge che proibisca la tortura o altri trattamenti inumani o degradanti che sia pienamente conforme agli standard internazionali in materia di diritti umani".

Pochi giorni prima che la lettera del commissario divenisse di dominio pubblico, un gruppo di giuristi, filosofi, psicologi e vittime di tortura aveva organizzato un convegno pubblico a Roma sotto il titolo "Legittimare la tortura?"<sup>20</sup> per esprimere critiche analoghe a quelle del commissario, senza ottenere però particolare ascolto. Al termine del convegno, un gruppo di relatori, dopo avere ribadito critiche al testo già espresse in un appello reso pubblico a maggio<sup>21</sup>, aveva chiesto ai deputati di "non approvare" il testo in discussione.

<sup>18</sup> Cfr. <https://rm.coe.int/letter-from-nils-muiznieks-council-of-europe-commissioner-for-human-ri/1680727baf> HYPERLINK "<https://rm.coe.int/letter-from-nils-muiznieks-council-of-europe-commissioner-for-human-ri/1680727baf>".

<sup>19</sup> Per una specifica trattazione del verificabile trauma psichico, in questo numero monografico cfr. A. Zamperini, M. Menegatto (2018).

<sup>20</sup> Il video integrale al link: <http://www.radioradicale.it/scheda/511690/legittimare-la-tortura>.

<sup>21</sup> *Tortura: è una legge truffa e contro le vittime, torniamo al testo Onu*, 17 maggio 2017, <https://altreconomia.it/legge-tortura-truffa/>.

Al convegno romano si manifesta una differenza di vedute, o meglio di prese di posizione, fra i promotori dell'appello e le associazioni Antigone e Amnesty International Italia. I presidenti delle due organizzazioni, Patrizio Gonnella e Antonio Marchesi, che avevano definito "impresentabile" il testo arrivato alla Camera, continuano a criticare fortemente la normativa in procinto d'essere votata ma annunciano, il primo, di doversi rimettere alle scelte del parlamento e il secondo di reputare comunque "meglio di niente" il testo in discussione, che avrebbe il merito di rompere un tabù introducendo nell'ordinamento penale la parola tortura (*cfr.* A. Marchesi, 2017).

Il 26 giugno un altro documento viene recapitato alla presidente della Camera Laura Boldrini<sup>22</sup>. È firmato da undici magistrati genovesi impegnati a vario titolo, come pm e giudici, nei processi seguiti ai fatti del G8 del 2001 e contiene un messaggio molto forte e chiaro: gli episodi qualificati come tortura dalla Corte europea per i diritti umani "potrebbero in gran parte non essere punibili come tortura secondo la diversa e contrastante definizione che il Parlamento ha fin qui prescelto". Gli undici magistrati spiegano le ragioni di tale valutazione: le gravi condotte compiute con atto unico che non sarebbero punibili; le difformi conseguenze, sulle singole persone, causate dalle acute sofferenze psichiche subite; l'insussistenza, per molti episodi avvenuti alla scuola Diaz, del requisito della privazione della libertà da parte delle forze di polizia o della condizione di "minorata difesa".

Agli appelli e alle prese di posizione si somma, il 22 giugno, una nuova sentenza<sup>23</sup> di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per il caso Diaz, ma la decisione politica è ormai presa. Nonostante il nutrito e competente fuoco di fila, la discussione pubblica non decolla e niente cambia negli equilibri parlamentari.

La discussione finale alla Camera registra alcune delle critiche ricevute, in particolare quelle espresse dal commissario Muižnieks, ma arriva a conclusioni opposte rispetto a quelle indicate dal rappresentante del Consiglio d'Europa. Tocca in particolare a Franco Vazio, relatore del provvedimento di legge, rintuzzare le critiche di Muižnieks attraverso un'analisi giuridica dei diversi punti per giungere alla conclusione che "si tratta di preoccupazioni che possono essere superate (...) attraverso una corretta interpretazione delle norme introdotte, senza necessità di modificare il testo"<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Tortura: 'Questo testo è inapplicabile ai fatti del G8'. I magistrati dei processi scrivono a Laura Boldrini, 26 giugno 2017, <https://altreconomia.it/tortura-appello-boldrini>.

<sup>23</sup> Causa Bartesaghi Gallo e altri c. Italia, 22 giugno 2017, [https://giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page;jsessionid=ww5ZGRIsMquZBNmrb-0P6-OT?facetNode\\_1=1\\_2\(2017\)&contentId=SDU42947&previousPage=mg\\_1\\_20](https://giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=ww5ZGRIsMquZBNmrb-0P6-OT?facetNode_1=1_2(2017)&contentId=SDU42947&previousPage=mg_1_20).

<sup>24</sup> Camera dei Deputati XVII Legislatura. Assemblea, seduta n. 820 del 26 giugno 2017 – Fascicolo Iter DDL S. 10-362-388-395-849-874-B – Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento

Dare seguito alle richieste del commissario (e alle indicazioni dei magistrati genovesi) del resto implicherebbe nuovi cambiamenti al testo e il conseguente rinvio dell'approvazione della legge col rischio di non concludere l'iter – per ragioni di tempo ma anche di valutazione politica – entro la fine della legislatura. La discussione finale in aula è dunque una carrellata di prese di posizione con lo sguardo rivolto all'opinione pubblica e agli apparati di sicurezza (votano a favore Pd e Ap; contro Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega; si astengono Sinistra italiana, Mdp e Movimento 5 Stelle)<sup>25</sup>.

## 7. Conclusioni

L'Italia dal 5 luglio 2017 ha dunque una legge sulla tortura, ma sul testo aleggia il dubbio se si tratti anche di una legge *contro* la tortura (*cfr.* L. Guadagnucci, 2017; M. Lalatta Costerbosa, M. La Torre, 2013). La lunga e complicata definizione del reato sembra lasciare aperte, per dirla col commissario Muižnieks, alcune “scappatoie per l'impunità”. Ripercorrere l'intero iter parlamentare, passo per passo, dalla definizione “modello Onu” all'esito tutto italiano, spinge a domandarsi se tale discussione abbia suscitato all'interno delle forze di polizia una seria riflessione sul tema dell'abuso di potere e della pratica della tortura o se il dibattito parlamentare abbia invece confermato una certa attitudine a non rendere conto del proprio operato, a rigettare ogni richiesta di trasparenza (*cfr.* L. Guadagnucci, 2014; A. Zamperini, V. Siracusa, M. Menegatto, 2017).

Luigi Manconi, in un articolo scritto nella fase cruciale della discussione parlamentare<sup>26</sup>, ha attribuito a una sorta di “sudditanza psicologica” verso le forze di polizia la difficoltà mostrata dalle forze politiche a legiferare in materia di tortura, come se il parlamento non riuscisse a concepire e praticare la propria autorità democratica – di controllo e indirizzo – sugli apparati di sicurezza. Forse c'è anche qualcosa in più di una “sudditanza psicologica”, ossia una tradizione di non intervento da parte della politica, quasi un diritto di veto concesso ai vertici degli apparati sulle misure normative riguardanti

italiano, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0820/stenografico.pdf>, p. 71.

<sup>25</sup> Maurizio Gasparri, in una dichiarazione stampa offre un'interpretazione non ufficiale del percorso parlamentare: “Una legge inopportuna e sbagliata. Per fortuna con la nostra azione al Senato abbiamo fatto in modo che il testo venisse modificato e che la legge diventasse sostanzialmente inapplicabile. Abbiamo boicottato attivamente un tentativo di paralizzare le forze di polizia”, Agenzia Ansa, 6 luglio 2017, *Tortura: Gasparri, grazie a noi legge inapplicabile*.

<sup>26</sup> Luigi Manconi, *Perché in Italia tutti hanno paura della polizia*, in “Internazionale”, 7 aprile 2015, <https://www.internazionale.it/opinione/luigi-manconi/2015/04/07/diaz-perche-in-italia-tutti-hanno-paura-della-polizia>.

la sicurezza e l'ordine pubblico (*cf.* V. Agnoletto, L. Guadagnucci, 2011; M. Preve, 2014; L. Guadagnucci, 2017a).

Nel dicembre 2017 la nuova legge sulla tortura è stata sottoposta a un primo “esame” sulla scena internazionale, quando il Comitato dell'Onu contro la tortura si è occupato dell'Italia per una delle sue periodiche verifiche. Nella legge italiana, si legge fra l'altro nel rapporto finale<sup>27</sup>, vi sono “discrepanze tra la definizione della Convenzione e quella incorporata nel diritto interno [che] creano spazi reali o potenziali per l'impunità” e quindi il Comitato chiede all'Italia di “portare il contenuto dell'articolo 613-*bis* del Codice Penale in linea con l'articolo 1 della Convenzione, eliminando tutti gli elementi superflui e identificando l'autore e i fattori motivanti o le ragioni per l'uso della tortura”.

Secondo il Comitato delle Nazioni Unite la legge appena approvata è dunque da cambiare.

### Riferimenti bibliografici

- AGNOLETTI Vittorio, GUADAGNUCCI Lorenzo (2011), *L'eclisse della democrazia*, Feltrinelli, Milano.
- BARTESAGHI Enrica (2007), *La tortura in Italia: non esiste*, in BIMBI Linda, TOGNONI Gianni, *La tortura oggi nel mondo*, Edup, Roma, pp. 171-84.
- CALANDRI Massimo (2008), *Bolzaneto. La mattanza della democrazia*, DeriveApprodi, Roma.
- CAMPINI Nadia (2015), *G8, il pm accusa 14 anni dopo: 'Polizia colpevole della rimozione'*, in “la Repubblica”, 8 giugno, pp. 2-3.
- CASADIO Giovanna (2004), *C'è tortura solo se ripetuta. Colpo di mano del Polo, è bufera*, in “la Repubblica”, 22 aprile, p. 2.
- DI CESARE Donatella (2016), *Tortura*, Bollati Boringhieri, Torino.
- GONNELLA Patrizio (2013), *La tortura in Italia. Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica*, DeriveApprodi, Roma.
- GUADAGNUCCI Lorenzo (2002), *Noi della Diaz*, Berti/Altreconomia, Piacenza.
- GUADAGNUCCI Lorenzo (2014), *Polizia, una riforma di Stato*, in “Altreconomia”, 156, p. 49.
- GUADAGNUCCI Lorenzo (2015), *Il codice inutile sulle divise*, in “Altreconomia”, 175, p. 26.
- GUADAGNUCCI Lorenzo (2017a), *Quella subordinazione della politica agli apparati di polizia*, in “Altreconomia”, 195, p. 40.

<sup>27</sup> Committee against Torture, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, 17 dicembre 2017, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrcLgPII26jRu6si7MAAE4jraLHqWt9%2b2%2fAP28xTQtOlsTwwjAIACRxD2YL%2fsgIQQ%2fLGUGMR3SRktWz9x3aLCRkmOABdrugHAzm2AaS NF3G%2b>.

- GUADAGNUCCI Lorenzo (2017b), *La tortura in Italia non è vietata. È regolamentata*, in "Altreconomia", 196, p. 40.
- LALATTA COSTERBOSA Marina (2016), *Il silenzio della tortura. Contro un crimine estremo*, DeriveApprodi, Roma.
- LALATTA COSTERBOSA Marina, LA TORRE Massimo (2013), *Legalizzare la tortura? Ascesa e declino dello Stato di diritto*, il Mulino, Bologna.
- MANTOVANI Alessandro (2011), *Diaz. Processo alla Polizia*, Fandango, Roma.
- MARCHESI Antonio (2017), *Tortura, una legge amara ma non inutile*, in "il manifesto", 28 giugno, p. 1.
- PREVE Marco (2014), *Il partito della polizia*, Chiarelettere, Milano.
- SETTEMBRE Roberto (2014), *Gridavano e piangevano. La tortura in Italia: ciò che ci insegna Bolzaneto*, Einaudi, Torino.
- ZAMPERINI Adriano, MENEGATTO Marialuisa (2018), *Tortura psicologica e trauma psichico: la legge e la scienza*, in "Studi sulla questione criminale", 13, 2, pp. 81-93.
- ZAMPERINI Adriano, SIRACUSA Valentina, MENEGATTO Marialuisa (2017), *Accountability and Police Violence: A Research on Accounts to Cope with Excessive Use of Force in Italy*, in "Journal of Police and Criminal Psychology", 32, 2, pp. 172-83.

