



Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano

A.C. 2168

Dossier n° 106 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
3 marzo 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2168
Titolo:	Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	6
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

La Commissione Giustizia sta esaminando in sede referente l'AC. 2168, che introduce nel codice penale il reato di tortura. La proposta di legge è già stata approvata dal Senato nel marzo 2014.

L'ordinamento nazionale non conosce una fattispecie penale relativa al delitto di tortura. Peraltro, una espressa disposizione costituzionale stabilisce (art. 13, quarto comma) che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà».

Numerosi **atti internazionali** prevedono che nessuno possa essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti: tra gli altri, la Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata dalla L. 848/1955), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (ratificata dalla L. 881/1977), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti (la cd. CAT), ratificata dall'Italia con la legge n. 489/1988; lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale del 1998 (L. 232/1999). La maggior parte di tali atti, in realtà, si limita a proibire la tortura ma non ne fornisce una specifica definizione. Tale definizione è invece contenuta, oltre che nella citata Convenzione ONU, nello Statuto della Corte penale internazionale nonché nella più datata Dichiarazione ONU del 1975. Per un confronto tra le definizioni date dai diversi atti internazionali si rinvia al [dossier n. 149 del Servizio Studi](#).

A seguito dell'approvazione di alcune modifiche al testo da parte della Commissione Giustizia, il provvedimento sottoposto al parere della Commissione Affari costituzionali si compone ora di 6 articoli, attraverso i quali:

- è inserita nel codice penale la fattispecie di tortura (art. 613-*bis* c.p.), che può essere commessa da chiunque (reato comune);
- è prevista un'aggravante quando i fatti sono commessi da un pubblico ufficiale;
- è inserito nel codice penale il delitto di istigazione a commettere la tortura, reato proprio del pubblico ufficiale;
- sono raddoppiati i termini di prescrizione per il delitto di tortura;
- è modificata la disciplina del divieto di espulsione e di respingimento degli immigrati al fine di coordinare le previsioni del TU immigrazione (d. lgs. 286/1998) all'introduzione del reato di tortura;
- è esclusa l'immunità diplomatica dei cittadini stranieri indagati o condannati nei loro Paesi di origine per il delitto di tortura;
- è stabilita l'invarianza degli oneri ed è disciplinata l'entrata in vigore della riforma.

Contenuto

In particolare, l'**articolo 1** introduce nel titolo XII (*Delitti contro la persona*), sez. III (*Delitti contro la libertà morale*), del codice penale gli articoli 613-*bis* e 613-*ter*.

L'**articolo 613-*bis* c.p., primo comma**, 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 (*reato di evento*),

[Il delitto di tortura...](#)

- 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.

La tortura è dunque configurata come un reato comune (anziché 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) che produce un evento (acute sofferenze fisiche o psichiche).

I commi secondo, quarto e quinto dell'art. 613-*bis* prevedono specifiche **circostanze aggravanti** del reato di tortura:

...e le sue aggravanti.

- l'aggravante soggettiva speciale, costituita dalla qualifica di **pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio** dell'autore del reato. Per poter applicare l'aggravante - che comporta la **reclusione da 5 a 12 anni** - occorre che l'autore del reato abbia agito **con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio (secondo comma)**. La pena così prevista risulta più bassa di quella applicabile in base all'aggravante comune prevista per il fatto commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri, ai sensi dell'art. 61, primo comma, n. 9, c.p. Tale aggravante comune, infatti, comporterebbe il possibile aumento della pena base (da 4 a 10 anni), fino a un terzo. Peraltro, il **terzo comma** specifica che - tanto in relazione alla fattispecie base, quanto a questa aggravante - la sofferenza patita dalla persona offesa deve essere ulteriore rispetto a quella insita nell'esecuzione di una legittima misura privativa della libertà personale o limitativa di diritti;
- l'aggravante ad effetto comune (aumento fino a 1/3 della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali;
- l'aggravante ad effetto speciale (aumento di 1/3 della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali gravi;
- l'aggravante ad effetto speciale (aumento della metà della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali gravissime (**quarto comma**);
- l'aggravante ad effetto speciale (30 anni di reclusione), derivante dall'aver provocato la morte della persona offesa, quale conseguenza non voluta del reato di tortura. In questo caso, dunque, la pena è più severa, per il maggior disvalore sociale, rispetto a quella prevista per l'omicidio preterintenzionale cui la fattispecie potrebbe ricondursi (anche qui il soggetto commette un reato diverso da quello previsto al momento di agire): l'art. 584 c.p. stabilisce infatti che «chiunque, con atti diretti a commettere uno dei delitti preveduti dagli articoli 581 (percosse) e 582 (lesioni), cagiona la morte di un uomo, è punito con la reclusione da 10 a 18 anni»;
- l'aggravante ad efficacia speciale (ergastolo), derivante dall'aver volontariamente provocato la morte della persona offesa (**quinto comma**).

Il successivo **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 6 mesi a 3 anni si applica a prescindere dalla effettiva commissione del reato di tortura, per la sola condotta di istigazione. E' peraltro specificato che questo reato si applica al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 414 c.p. (istigazione a delinquere). L'art. 414 c.p. riguarda chiunque "pubblicamente" istiga a commettere uno o più reati e prevede la sanzione - quando riguarda la commissione di delitti - della reclusione da uno a cinque anni. In virtù della clausola di salvaguardia in favore dell'art. 414 c.p., la nuova fattispecie di istigazione a commettere tortura dovrebbe pertanto trovare applicazione solo nel caso in cui non abbia luogo "pubblicamente". Si rammenta che agli effetti della legge penale il reato si considera avvenuto pubblicamente quando il fatto è commesso: col mezzo della stampa, o con altro mezzo di propaganda; in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone; in una riunione che, per il luogo in cui è tenuta, o per il numero degli intervenuti, o per lo scopo od oggetto di essa, abbia carattere di riunione non privata (art. 266, quarto comma, c.p.). *Occorre valutare in quali ipotesi possa effettivamente perfezionarsi la nuova fattispecie prevista dall'art. 613-ter c.p.*

Il reato di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura

L'**articolo 2** è norma procedurale che novella l'art. 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma 2-*bis*, per affermare che le **dichiarazioni ottenute attraverso il delitto di tortura non sono utilizzabili** in un processo penale. La norma fa eccezione a

Inutilizzabilità delle dichiarazioni estorte

tale principio solo nel caso in cui tali dichiarazioni vengano utilizzate contro l'autore del fatto e solo al fine di provarne la responsabilità penale.

mediante tortura

Si sottolinea, peraltro, che già attualmente il comma 1 dell'art. 191 c.p.p. prevede che le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate. Tale previsione parrebbe essere già idonea ad escludere l'utilizzabilità in giudizio di quanto ottenuto mediante la commissione di un delitto.

L'**articolo 2-bis** interviene sul codice penale per **raddoppiare i termini di prescrizione per il delitto di tortura**. La disposizione, infatti, interviene sull'art. 157 c.p. e inserisce tra il catalogo dei reati per i quali i termini sono raddoppiati, l'art. 613-bis.

Prescrizione del reato di tortura: termini raddoppiati

Si ricorda, invece, che secondo lo Statuto della Corte penale internazionale, il reato di tortura è imprescrittibile, in quanto reato contro l'umanità.

L'**articolo 3** coordina con l'introduzione del reato di tortura l'art. 19 del TU immigrazione (D.Lgs 286/1998) vietando, quindi, le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogni qualvolta sussistano fondati motivi di ritenere che, nei Paesi di provenienza degli stranieri, essi possano essere sottoposti a tortura. La norma precisa che tale valutazione tiene conto anche della presenza in tali Paesi di violazioni "sistematiche e gravi" dei diritti umani.

Divieto di espulsione verso Paesi che praticano la tortura

L'**articolo 4** del provvedimento prevede, al comma 1, l'**impossibilità di godere delle immunità diplomatiche** da parte di agenti diplomatici che siano indagati o siano stati condannati nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura.

Esclusione delle immunità diplomatiche

L'immunità diplomatica di cui si tratta riguarda in via principale i Capi di Stato o di governo stranieri quando si trovino in Italia, e secondariamente il personale diplomatico-consolare eventualmente da accreditare presso l'Italia da parte di uno Stato estero. Il comma 1 esclude il riconoscimento dell'immunità diplomatica qualora tali soggetti siano stati condannati, o siano sottoposti a procedimento penale, in relazione a reati di tortura e ciò tanto da tribunali nazionali quanto da Corti internazionali.

La fonte normativa del riconoscimento delle immunità diplomatiche risiede nella ratifica, da parte del nostro paese (legge n. 804 del 1967), delle due Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961) e sulle relazioni consolari (1963). La codificazione di questo tema riguarda però direttamente i soli agenti diplomatici o consolari accreditati presso uno Stato estero. L'estensione ai Capi di Stato e di governo delle immunità diplomatiche quando si trovino in un altro paese consegue per analogia e in base al diritto internazionale consuetudinario (o generale) che, diversamente dalla consuetudine nel diritto interno, costituisce livello normativo prevalente sul diritto pattizio risultante da trattati internazionali.

L'immunità diplomatica di cui tratta il comma 1 riguarda specificamente profili penali, e al proposito l'art. 31 della Convenzione sulle relazioni diplomatiche riconosce all'agente diplomatico (non altrettanto all'agente consolare) l'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato presso cui è accreditato.

Occorre valutare se tale previsione, inserita in una norma di rango ordinario, contrasti con le disposizioni di rango costituzionale che riconoscono le immunità penali. Infatti, occorre considerare non solo le citate Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963 sulle relazioni diplomatiche e consolari, ma anche la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. le sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007) nonché gli articoli 10, 11, 87, ottavo comma, e soprattutto l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, da cui deriva il conferimento ai trattati della natura di "norma interposta", ovvero parametro mediato o indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie. Le immunità delle quali godono gli agenti diplomatici costituirebbero pertanto immunità coperte dal diritto costituzionale.

Va altresì considerato che la norma fa riferimento non solo agli agenti che siano stati **condannati** ma anche a quelli che siano **indagati** nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura.

Il comma 2 dell'articolo 4 prevede l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato o condannato per il reato di tortura; nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, lo straniero è estradato verso il Paese individuato in base alla normativa internazionale.

Gli **articoli 5 e 6** sono relativi, rispettivamente, alla norma di invarianza finanziaria ed all'entrata in vigore del provvedimento.

Relazioni allegare o richieste

L'AC. 2168 è stato trasmesso dal Senato ed è frutto dell'approvazione in tale sede del testo unificato di una serie di disegni di legge (AAS. 10, 362, 388, 395, 849 e 874), tutti di iniziativa parlamentare e dunque accompagnati dalla sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento introduce due nuove fattispecie penali, modificando il codice penale e il codice di procedura penale. L'intervento legislativo è dunque ascrivibile alla materia "ordinamento penale" e "norme processuali", di competenza legislativa statale esclusiva in base all'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il nuovo articolo 613-*bis* c.p.- introdotto dall'art. 1 della proposta di legge in esame - prevede, al quinto comma, che se dal fatto deriva la morte quale conseguenza non voluta del reato di tortura la pena è della reclusione di anni trenta.

Si rileva al riguardo che la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione della legittimità costituzionale delle 'pene fisse' (senza la previsione di un minimo e di un massimo). Superando un primo orientamento volto a riconoscere la legittimità costituzionale delle pene fisse (sentenze n. 67 del 1963 e n. 167 del 1971), la Corte ha ritenuto che l'ordinamento costituzionale richieda una commisurazione 'individualizzata' della sanzione penale. Nella sentenza n. 50 del 1980, la Corte ha infatti affermato che "l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti - in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento - contribuisce da un lato, a rendere quanto più possibile 'personale' la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile 'finalizzata', nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost. [...] L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, 'proporzione' della pena rispetto alle 'personali' responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale. In questi termini, sussiste di regola l'esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio, che renda possibile tale adeguamento individualizzato, 'proporzionale', delle pene inflitte con le sentenze di condanna. Di tale esigenza, appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice costituiscono lo strumento normale. In linea di principio, **previsioni sanzionatorie rigide non appaiono pertanto in armonia con il 'volto costituzionale' del sistema penale;** ed il **dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che**, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della **sanzione** prevista, questa ultima appaia ragionevolmente **'proporzionata'** rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato." Nel caso di specie la Corte ha peraltro giudicata infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ad una norma che prevedeva una pena fissa per il reato di circolazione con un veicolo che superi il peso complessivo a pieno carico consentito, ritenendo che essa rientrasse nei "limiti apposti (in funzione di tutela individuale e di giustizia proporzionale) dalla Costituzione alla potestà punitiva."

Morte quale conseguenza non voluta del reato di tortura

Si rileva altresì che la pena fissa prevista in caso di morte quale conseguenza non voluta del reato di tortura (30 anni di reclusione) risulta pari al triplo della sanzione massima prevista per il reato-base di tortura (punto con la reclusione da quattro a dieci anni).

Si segnala in proposito che una pena fissa della stessa entità (30 anni di reclusione) è prevista in caso di morte quale conseguenza non voluta del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630, secondo comma, c.p.). In tale ipotesi peraltro la sanzione prevista per il reato-base di sequestro di persona a scopo di estorsione è della reclusione da venticinque a trenta anni.

Si ricorda infine che per il reato di omicidio preterintenzionale (che punisce chiunque, con atti diretti a commettere uno dei delitti di percosse o lesione personale, cagiona la morte di un uomo) è prevista la pena della reclusione da dieci a diciotto anni (art. 584 c.p.).

Con riguardo all'articolo 2-*bis*, con cui sono raddoppiati i termini di **prescrizione** per il delitto di tortura, si ricorda che, secondo lo Statuto della Corte penale internazionale, il reato di tortura è imprescrittibile, in quanto reato contro l'umanità.

Prescrizione

Occorre poi valutare l'articolo 4, comma 1, concernente l'impossibilità di godere delle **immunità diplomatiche** da parte di agenti diplomatici che siano indagati o siano stati condannati nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura. Infatti tale disposizione, di rango ordinario, potrebbe contrastare con le disposizioni di rango costituzionale che legittimano le immunità penali. Occorre considerare non solo le Convenzioni di Vienna del 1961 e del

Immunità diplomatiche

1963 sulle relazioni diplomatiche e consolari, ma anche la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. le sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007) nonché gli articoli 10, 11, 87, ottavo comma, e soprattutto l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, da cui deriva il conferimento ai trattati della natura di "norma interposta", ovvero parametro mediato o indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie. Le immunità delle quali godono gli agenti diplomatici potrebbero costituire pertanto immunità coperte dal diritto costituzionale.