

Primo rapporto del Governo italiano sulla Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (31 luglio 1991)

Premessa

In data 12 gennaio 1989 l'Italia ha ratificato la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Inoltre, in data 12 gennaio 1992, l'Italia ha depositato la dichiarazione di accettazione della competenza del Comitato contro la tortura, istituito in base all'art. 17 della Convenzione, sia ai sensi dell'art. 21 (controversie fra Stati), sia ai sensi dell'art. 22 (ricorsi individuali).

Il presente rapporto, che viene presentato in relazione a quanto disposto dall'art. 19 della Convenzione, è il primo della serie. Esso è stato preparato dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, costituito presso il Ministero degli Affari Esteri, con la collaborazione dei Ministeri più direttamente interessati alla materia disciplinata dalla Convenzione.

Il Rapporto è stato redatto seguendo le indicazioni della guida predisposta da J. Voyame, per conto del Centro delle Nazioni Unite per i Diritti Umani di Ginevra.

PARTE I

INFORMAZIONI GENERALI

1: *Altri strumenti internazionali cui partecipa l'Italia*

1. L'Italia ha ratificato altri strumenti internazionali, che contengono norme nella materia regolata dalla Convenzione in esame, sono essenzialmente il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione europea sui diritti umani.

2. Il 4 novembre 1950 è stata firmata a Roma la "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", creata nell'ambito del

Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia il 26 ottobre 1955. L'art. 3 di tale Convenzione statuisce che "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

3. Sulla base del principio enunciato dall'art. 3 della Convenzione Europea, ed al fine precipuo di ampliare la disciplina prevista da detto articolo e di creare una normativa particolareggiata sui diversi aspetti del problema in esame, nonché al fine di istituzionalizzare specifiche procedure di controllo e di garanzia, mediante ispezioni e sopralluoghi, è stata adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, la "Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti". La Convenzione è stata ratificata dall'Italia il 2 gennaio 1989.

4. Anche il Patto internazionale sui diritti civili e politici firmato a New York il 19.12.1966 e ratificato dall'Italia con legge 881 del 25 ottobre 1977, ribadisce all'art. 7 che nessuno può essere sottoposto a tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. E nel 1° comma dell'art. 10 dispone che "qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e con il rispetto della dignità inerente alla persona umana".

5. Si ricorda che, ancor prima della firma della Convenzione in esame, l'Assemblea Generale dell'Onu ha anche adottato il 9.12.1975 una Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

2. L'adattamento del diritto italiano alla Convenzione

6. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale generale (consuetudinario) è assicurato, in modo automatico e continuo, dall'art. 10 della Costituzione, che dispone "L'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

7. Al contrario, il sistema giuridico italiano non contiene disposizioni di carattere generale che prevedano l'adozione di uno piuttosto che di un altro meccanismo di adattamento del diritto interno agli obblighi previsti dalle norme convenzionali internazionali; nella maggioranza dei casi, comunque, e così in quella della Convenzione in esame, si ricorre all'"ordine di esecuzione". Tale atto, nella pratica italiana (e così anche per la Convenzione in esame), in generale è inserito nello stesso provvedimento che contiene anche l'autorizzazione alla ratifica del trattato. Se, come nel caso di questa Convenzione, il suo recepimento implica modifiche alle norme dell'ordinamento interno, l'ordine di esecuzione è dato con legge.

8. L'ordine di esecuzione determina l'adattamento del diritto interno alle regole dell'accordo internazionale; ovviamente l'abrogazione, modificazione o creazione di norme interne si verifica di fatto solo quando la norma internazionale entri in vigore sul piano internazionale; da quel momento in poi le norme della Convenzione hanno lo stesso valore delle norme create direttamente, secondo le procedure previste dall'ordinamento, e sono ugualmente vincolanti. In particolare esse devono essere applicate direttamente anche dai giudici nazionali. Solo qualora la norma internazionale contenga solo l'enunciazione di un principio programmatico o generale, e cioè non sia sufficientemente articolata e non sia per-

tanto *self-executing*, cioè non contenga tutti gli elementi idonei per consentire la diretta applicazione, sarà necessario emanare norme interne (“di attuazione”) che introducono nell’ordinamento le specificazioni necessarie.

9. In linea con i principi enunciati, la Legge 3 novembre 1988, n. 498, mentre autorizzava il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione, all’art. 2 dispone: “Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione internazionale contro la tortura a decorrere dalla sua entrata in vigore”.

3. *Autorità giudiziarie ed amministrative competenti per l’applicazione delle norme della Convenzione*

3.1. Competenza delle autorità giudiziarie.

10. Nelle materie disciplinate dalla Convenzione, secondo quanto dispone il nuovo Codice di Procedura Penale, entrato in vigore il 24 ottobre 1989, sono competenti i giudici ordinari. L’azione penale è promossa dalla persona offesa ovvero d’ufficio. Secondo i principi di massima, sono competenti, per materia:

1) il Tribunale Penale, per tutti i reati compresi nella più ampia figura giuridica della tortura e degli altri trattamenti crudeli, disumani o degradanti (come illustrati nel paragrafo XXXX del presente Rapporto);

2) la Corte di Assise, qualora, a seguito della commissione di uno dei reati di cui sopra, derivi la morte di una o più persone, ovvero nei casi di reato di riduzione in schiavitù;

3) contro le sentenze del Tribunale è ammesso ricorso alla Corte di Appello e contro le sentenze della Corte di Assise è ammesso ricorso dinanzi la Corte di Assise di Appello;

4) contro le sentenze di secondo grado è consentito il ricorso alla Corte di Cassazione, che ha competenza unicamente in questioni di legittimità, e quindi di puro diritto.

3.2. Competenza delle autorità amministrative.

11. Per quanto riguarda, invece, le autorità amministrative, sono competenti quelle sovraordinate gerarchicamente a chi è accusato di aver praticato la tortura ovvero altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. I provvedimenti presi dalle autorità amministrative hanno normalmente natura di provvedimenti disciplinari; naturalmente nel caso in cui vi siano gli estremi di un reato le autorità amministrative si rivolgeranno all’autorità giudiziaria, che procederà di conseguenza, prendendo i necessari provvedimenti.

3.3. La competenza della Commissione e della Corte Europea dei diritti dell’uomo.

12. È da segnalare che la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali prevede e rafforza il principio della tutela giurisdizionale. Infatti l’art. 13 della Convenzione dispone che ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciute dalla Convenzione siano state violate – tra cui rientra l’esplicito divieto di tortura ed altri atti similari – ha diritto ad un ri-

corso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

13. È previsto, come è noto, anche una tutela dei diritti protetti dalla Convenzione, dinanzi organi internazionali, creati dallo stesso Accordo: la Commissione e la Corte dei diritti umani. L'art. 25 dispone che la Commissione europea dei diritti dell'uomo può essere adita sia dagli Stati contraenti sia dalle persone fisiche, da organizzazioni non governative o da gruppi di privati.

14. Sulla base di una dichiarazione da parte dello Stato interessato della accettazione della competenza della Commissione e della Corte Europea per i diritti umani, la Convenzione Europea riconosce il diritto dell'individuo ad un ricorso individuale dinanzi alla Commissione. L'Italia ha depositato tali strumenti di accettazione delle rispettive competenze.

Le condizioni per la ricevibilità del ricorso sono essenzialmente la sua non manifesta infondatezza ed il previo esaurimento dei ricorsi interni.

15. La Commissione pronuncia una decisione sul ricorso individuale e, qualora lo Stato non si adegui, può ricorrere alla Corte Europea, nella sua qualità di organo preposto all'osservanza della Convenzione e nell'interesse dell'individuo.

La Corte Europea, nel decidere con sentenza, può condannare lo Stato a risarcire i danni subiti dall'individuo.

PARTE II

ATTUAZIONE, IN ITALIA, DELLE SINGOLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE

ART. 1

16. Come meglio sarà illustrato in occasione del commento all'art. 4, l'ordinamento italiano non contiene alcuna norma specifica sulla tortura, e, di conseguenza, non esiste neppure una definizione del termine "tortura". Anche la Convenzione europea sui diritti umani non contiene alcuna definizione del termine "tortura" o di "pene o trattamenti inumani o degradanti" che sono vietate dall'art. 3.

Non è dato trovare, neppure nella giurisprudenza, alcun riferimento al termine tortura, in quanto, nelle singole sentenze, vengono esaminate le fattispecie criminose specifiche, di cui al commento all'art. 4.

ART. 2

17. Alcuni casi di presunte violenze subite da detenuti in Italia sono stati segnalati da Amnesty International. Il Governo italiano ha fornito ampie ed esaurienti risposte, in relazione ad alcuni episodi di presunte violenze o maltrattamenti, nel suo ultimo rapporto periodico sul Patto internazionale sui diritti civili e politici. Sono stati forniti anche elementi informativi precisi sulle reazioni, a tali episodi, sia da parte dell'opinione pubblica, sia, in particolare, sulle iniziative giudiziarie promosse contro i presunti autori dei comportamenti segnalati. Alcuni sporadici casi, occorsi nel periodo 1989/1990, segnalati da Amnesty International,

sono, come gli altri, all'esame della magistratura e le relative procedure sono tuttora in corso e coperte dal segreto istruttorio. Il Governo italiano si riserva di fornire tutti gli elementi informativi necessari e la documentazione disponibile in occasione della discussione del presente rapporto.

18. Vengono, qui di seguito riportate, a titolo puramente esemplificativo, alcune massime di sentenze, a dimostrazione del modo in cui i giudici, applicando, anche prima della ratifica, da parte dell'Italia, della Convenzione, hanno valutato alcuni casi di maltrattamenti o di violenze.

Il Tribunale di Padova, con sentenza 15 luglio 1983, ha ritenuto che: "Il reato di abuso di autorità contro arrestati e quello di lesioni concorrono con il reato di violenza privata, quando, misure di rigore e lesioni personali sono state commesse per ottenere dall'imputato dichiarazioni utili alle indagini".

Con la stessa sentenza, si è giudicato che: "Integra gli estremi del reato di abuso di autorità contro arrestati, previsto dall'art. 608 c.p. il fatto di alcuni appartenenti al NOCS (nucleo operativo centrale sicurezza), che, avendo il poterdovere di custodia di imputati arrestati in flagranza, abbiano trasportato uno degli imputati fuori dell'ispettorato di zona, dove era legalmente custodito, caricandolo nel bagagliaio di un'auto, e lo abbiano portato in località sconosciuta dove veniva sottoposto a percosse e minacce, prima di ricondurlo nei locali di legittima destinazione. (Nella specie si è ritenuto che ai sensi dell'art. 608 c.p. costituisce misura di rigore, qualsiasi attività restrittiva della residua libertà dei detenuti e quindi anche un trasporto fuori dal luogo di custodia, se la sua finalità lo renda illegittimo)".

Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, con sentenza del 9 maggio 1978, si era espresso nei seguenti termini: "Rispondono del reato di violenza privata aggravata il direttore e gli agenti di custodia di manicomio giudiziario che attraverso l'uso indiscriminato, da loro disposto, accettato e comunque non impedito di psicofarmaci nonché del letto di contenzione abbiano, in assenza dei presupposti previsti espressamente da disposizioni di legge, costretto numerosi ricoverati a subire la relativa limitazione di libertà".

È di particolare rilevanza una sentenza del massimo organo giurisdizionale italiano, la Corte Costituzionale, in data 12 novembre 1987. Tale sentenza, ricorda che la punibilità e la procedibilità dell'azione penale contro un reato di lesioni personali, compiuto da un pubblico ufficiale, con l'aggravante di abuso di potere o violazione di doveri in danno di persone sottoposte a restrizione di libertà personale, non può essere sottoposta alla condizione della querela da parte della persona offesa. Infatti, ricorda la sentenza "L'abuso di potere da parte del pubblico ufficiale nell'inflizione di illecite misure di rigore su persone ristrette nella libertà personale è ... autonomamente punito dalla fattispecie di cui all'art. 608 c.p. per la quale si procede di ufficio".

ART. 3

19. In materia di estradizione si segnalano le norme introdotte dal nuovo codice di procedura penale (Decreto del Presidente della Repubblica 22.9.88, n. 447, entrato in vigore il 24.10.89). In particolare l'art. 698 dispone:

"Reati politici. Tutela dei diritti fondamentali della persona.

1. Non può essere concessa l'extradizione per un reato politico né quando vi è ragione di ritenere che l'imputato o il condannato verrà sottoposto ad atti

persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali ovvero a pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti o comunque ad atti che configurano violazione di uno dei diritti fondamentali della persona. Se per il fatto per il quale è domandata l'extradizione è prevista la pena di morte dalla legge dello stato estero, l'extradizione può essere concessa solo se il medesimo stato dà assicurazioni, ritenute sufficienti sia dall'autorità giudiziaria sia dal Ministro di grazia e giustizia, che tale pena non sarà inflitta o, se già inflitta, non sarà eseguita".

20. Come emerge dalla Relazione al Progetto preliminare del Codice (redatta dalla Commissione ministeriale che ha curato la stesura del Codice stesso, al fine di dare conto delle scelte di principio fatte nonché del contenuto delle singole disposizioni) con l'art. 698, si è ritenuto, innovando completamente rispetto al sistema vigente, di dovere dare preminente rilievo alla tutela dei diritti fondamentali della persona, stabilendo la formale esclusione di qualsiasi extradizione che possa porre in pericolo i suddetti diritti per uno dei motivi elencati nell'articolo stesso o comportare come effetto finale l'applicazione della pena di morte.

21. Peraltro, nell'intento di assicurare una reale garanzia dei diritti fondamentali della persona, la relativa tutela resta affidata – nel nuovo sistema – al tramite della duplice valutazione dell'autorità politica e di quella giudiziaria, chiamate entrambe a pronunciarsi in merito all'effettivo rispetto dei suddetti diritti.

22. Quanto al comma 2, nella redazione del Progetto definitivo, in accoglimento dell'osservazione espressa dalla Commissione parlamentare, si è ribadito il divieto di extradizione per reati politici, già sancito dagli artt. 10 u.c. e 26 u.c. della Costituzione.

23. Non si è, invece, ritenuto di dover escludere l'extradizione nelle ipotesi punite nello stato richiedente con la pena di morte.

Nella Relazione si legge al riguardo: il testo adottato, risulta conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale e rispetta il principio cui si ispira il Protocollo n. 6 aggiuntivo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; inoltre è sembrato inopportuno escludere la possibilità di cooperazione proprio per reati di particolare gravità, con il rischio che il nostro Stato debba farsi carico delle procedure per tali reati (*aut dedere aut iudicare*).

24. Va, infine, osservato che, nel passaggio al Progetto definitivo, si è rafforzato il controllo in merito alla sufficienza delle garanzie offerte dallo Stato richiedente l'extradizione, attribuendone la valutazione anche all'autorità giudiziaria.

25. Si avverte comunque che l'Italia, anche nel definire accordi bilaterali di extradizione, si riserva il diritto – dovere di non concederla se vi è motivo di ritenere che la persona richiesta verrà sottoposta a pene o trattamenti che comunque configurano violazione dei diritti fondamentali della persona.

Ne è recentissimo esempio il Trattato di extradizione fra la Repubblica italiana e la Repubblica federativa del Brasile firmato a Roma il 17.10.89.

26. Il codice previgente non escludeva in maniera esplicita che l'extradizione potesse essere concessa qualora vi sia il sospetto che l'imputato ed il condannato venga sottoposto ad atti persecutori o discriminatori per motivi di razza, di religione, di sesso, di nazionalità, di lingua, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali ovvero a pene o trattamenti crudeli disumani o degradanti o comunque ad atti che configurano violazione di uno dei diritti fondamentali della persona.

Anche se questo non era ugualmente consentito, in quanto se l'estradizione fosse stata concessa per uno di tali motivi sarebbe stata illegittima, poiché avrebbe violato i principi fondamentali della nostra Costituzione. Ed inoltre, il comma 10 dell'art. 7 della Legge 28.2.1990 n. 39 riguardante le norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato dispone che: "In ogni caso non è consentita l'espulsione né il respingimento alla frontiera dello straniero verso uno Stato ove possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso uno Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".

ART. 4

Premesse - Il principio costituzionale

27. Nell'ordinamento italiano non è previsto il reato di tortura, in quanto tale. Dopo la ratifica, da parte dell'Italia, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, della Convenzione europea sui diritti umani e della Convenzione sulla tortura, è stato riproposto, in sede parlamentare, ma anche nel dibattito dottrinale, il problema se sia necessario che l'ordinamento penale italiano contenga una serie di norme relative alla tortura, ed in particolare preveda la tortura come fattispecie criminosa. Il dibattito si è sviluppato perché, come si è detto, mentre gli strumenti internazionali indicati prevedono e disciplinano la tortura in quanto tale, nel sistema italiano manca una analoga previsione.

28. Le conclusioni di tale dibattito, come già si è fatto cenno nella parte introduttiva, sono prevalentemente orientate nel senso di ritenere che le norme convenzionali sono di immediata applicazione, e che pertanto non si rende necessario creare una nuova figura di reato, quello del "delitto di tortura".

Infatti, ancor prima della ratifica da parte dell'Italia, della Convenzione, era vietato e sancito penalmente far ricorso a tutti quei mezzi che sono vietati anche dal nuovo strumento internazionale.

29. Da una parte, infatti, in base al disposto dell'art. 10 della Costituzione, i principi enunciati nella Dichiarazione Universale, e diventati, per la maggior parte, diritto consuetudinario, erano entrati a far parte dell'ordinamento giuridico italiano. Inoltre, a seguito della ratifica della Convenzione europea, tutte le disposizioni in essa contenute, in larga parte analoghe, e per certi aspetti più articolate e più ampie, rispetto alla Convenzione in esame, erano state immesse nel sistema giuridico italiano, ed erano ritenute norme di immediata applicazione.

30. Inoltre, anche le pene ed i trattamenti crudeli, disumani e degradanti, non erano permessi in base a quanto disposto nel 3° comma dell'art. 27 della Costituzione, dove si dice che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

La legislazione penale

31. Si ritiene, pertanto, che gli atti di tortura, così come descritti nell'art. 1 della Convenzione, trovino già adeguata tutela nel sistema penale italiano in singole fattispecie criminose: percosse (art. 581 Codice Penale - c.p.), lesioni (582-583

c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.), minacce (art. 612 c.p.), sequestro di persona (art. 605 c.p.), nonché in una serie di reati volti a tutelare il cittadino contro gli abusi dell'autorità (artt. 606-607-608 e 609 c.p.); inoltre è prevista un'aggravante comune (art. 61, n. 9 c.p.), allorché detti fatti siano commessi con abuso di potere. Vengono riportati integralmente i testi degli articoli del Codice Penale di maggiore rilevanza.

Art. 606. Il pubblico ufficiale che procede ad un arresto, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, è punito con la reclusione fino a sei anni.

Art. 607. Il pubblico ufficiale, che, essendo preposto o addetto ad un istituto di custodia preventiva o ad un istituto per l'esecuzione della pena o di una misura di sicurezza, ... non obbedisce all'ordine di liberazione dato dall'Autorità competente, ovvero indebitamente protrae l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, è punito con la reclusione fino a tre anni.

Art. 608. Il pubblico ufficiale, che sottopone a misure di rigore non consentite dalla legge una persona arrestata o detenuta di cui egli abbia la custodia, anche temporanea, o che sia a lui affidata in esecuzione di un provvedimento dell'autorità competente, è punito con la reclusione fino a trenta mesi. La stessa pena si applica se il fatto è commesso da un altro pubblico ufficiale, rivestito, per ragioni del suo ufficio, di una qualsiasi autorità sulla persona custodita.

32. È utile segnalare che l'art. 61 del Codice Penale considera come circostanza aggravante del reato l'aver commesso il fatto con abuso di poteri, o con la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio.

33. Le figure di reato, di cui sopra si è fatto cenno, appaiono fornire una tutela molto ampia, anche perché costruite – quanto all'elemento soggettivo – nella forma del dolo generico e non richiedendosi, pertanto, ai fini della configurabilità del reato, la prova di un dolo specifico da parte dell'agente.

34. Per le ragioni esposte, sono state espresse perplessità nei confronti di una proposta di legge (sen. Battello ed altri – n. 1677/S – X Leg.) attualmente all'esame del Parlamento, ove fra l'altro si richiede – per la punibilità del fatto – che questo sia stato commesso da un pubblico ufficiale per il fine specifico di ottenere informazioni o di attuare ritorsioni o intimidazioni.

35. Va detto, inoltre, che sono state di recente completate le formalità per l'individuazione dell'Ufficio (e del magistrato) del Ministero di Grazia e Giustizia che svolgerà per il Ministero degli Affari Esteri la funzione di agente di collegamento al fine delle ispezioni negli istituti carcerari previste dalla Convenzione europea del 1987, (si tratta dell'Ufficio Studi della Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena).

Rapporti fra l'azione penale e i provvedimenti disciplinari

36. Per una stessa violazione possono concorrere sia la responsabilità penale che quella disciplinare. In questo caso, a carico del soggetto sul quale sembrano gravare le due responsabilità (penale e disciplinare) si instaura, oltre al procedimento disciplinare, un procedimento penale innanzi alla giurisdizione ordinaria.

37. L'art. 3 del codice di procedura penale previgente imponeva l'obbligo all'autorità amministrativa di fare rapporto al Procuratore della Repubblica quando nel corso di un giudizio amministrativo o disciplinare emergevano fatti nei

quali erano ravvisabili gli estremi di reati perseguibili d'ufficio. Ed inoltre si disponeva che quando l'azione penale era già in corso il giudice amministrativo o la pubblica autorità che procedeva disciplinarmente ordinava la sospensione del giudizio.

38. Adesso, invece, il nuovo codice di procedura penale al n. 4 dell'art. 331 prevede che se nel corso di un procedimento civile o amministrativo – senza alcun riferimento al procedimento disciplinare – emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile d'ufficio, l'autorità che procede, redige e trasmette senza ritardo la denuncia e non il rapporto come si faceva precedentemente al pubblico ministero. Ciò perché non si è ritenuto necessario riprodurre la dettagliata disciplina delle ripercussioni che l'emergere della notizia *criminis* comporta sul corso del giudizio non penale. Ed inoltre non si prevede neanche la sospensione del giudizio civile, amministrativo o disciplinare nel caso in cui l'azione penale sia già in corso.

39. Nell'art. 106 della disposizioni di attuazione del nuovo codice, riguardante l'informativa al giudice civile o amministrativo che ha redatto denuncia di reato si dice che nel caso previsto dall'art. 331 comma 4 del codice, il Procuratore della Repubblica informa senza ritardo il giudice civile o amministrativo delle richieste da lui formulate alla conclusione delle indagini preliminari. Come si nota, anche nell'articolo delle disposizioni di attuazione, non si parla di giudizio disciplinare.

40. Bisogna dire, però, che l'art. 117 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato D.P.R. 10.1.1957, n. 3 prevede la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del giudizio penale. Infatti, tale articolo dispone che qualora per il fatto addebitato sia stata iniziata azione penale, il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso.

41. Ed anche il D.P.R. 25.10.1981 n. 737 sulle sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di Pubblica Sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti all'art. 11 dispone che quando l'appartenente ai ruoli dell'amministrazione di Pubblica Sicurezza viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del processo penale con sentenza passata in giudicato.

Entrambe queste disposizioni sono in vigore, e quindi continuano ad essere applicate nonostante il nuovo codice di procedura penale non preveda più, come già detto, un obbligo di sospensione del procedimento disciplinare.

42. Il processo penale, com'è noto, può concludersi con sentenza di condanna o con sentenza di assoluzione.

In alcuni casi in cui si concludeva con sentenza di condanna per una serie di delitti tassativamente indicati (art. 85 del T.U. imp. c.v.) prima della legge 7.2.90 n. 19, il pubblico dipendente veniva destituito di diritto. Tale legge, invece, ha stabilito il principio che il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale, abrogando ogni contraria disposizione di legge. Quindi, la destituzione può essere inflitta soltanto dopo un procedimento disciplinare, che deve essere comunque promosso o proseguito entro 180 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi 90 giorni.

La legge poi dispone che nel caso in cui vi è stata sospensione cautelare dal

servizio del dipendente a causa del procedimento penale essa mantiene efficacia se non revocata, per un periodo massimo di 5 anni, decorso il quale è revocata di diritto.

43. Se invece, il procedimento penale si è concluso con una sentenza irrevocabile di assunzione l'art. 653 del nuovo codice di procedura penale, dispone che tale sentenza pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio di responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso.

Infatti, in questo caso già l'art. 97 del T.U. imp. c.v. stabiliva che non ha luogo il procedimento in via disciplinare e la sospensione cautelare è revocata.

44. Se, invece, l'assoluzione è pronunciata per qualunque altro titolo, l'amministrazione può dar luogo a relativo procedimento mantenendo la sospensione cautelare, in quanto un fatto non punibile penalmente può costituire un illecito amministrativo. Si può quindi concludere dicendo che circa i rapporti tra procedimento penale e disciplinare, il primo deve sempre avere la precedenza sul secondo e che i fatti accertati in sede penale non possono formare oggetto di nuove indagini, ma solo di un diverso apprezzamento sotto il profilo disciplinare.

ART. 5

45. Secondo i principi generali dell'ordinamento italiano, in linea di massima, i reati che sono commessi nel territorio dello Stato, sono puniti secondo la legge italiana e sono sottoposti alla giurisdizione del giudice penale italiano.

46. Secondo l'art. 7 del Codice Penale, i delitti commessi da pubblici a servizio dello Stato, abusando dei poteri e violando i doveri inerenti alle loro funzioni, sono puniti secondo la legge italiana e pertanto sottoposti alla giurisdizione italiana. Gli stessi principi valgono, sempre secondo l'art. 7, n. 5, del codice penale, per quei reati per i quali le convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana.

Pertanto il dettato del par. 1, (a) dell'art. 5 della Convenzione, è già ampiamente compreso nella legislazione vigente.

47. Per quanto concerne il paragrafo 1, (b), dell'art. della Convenzione in esame, il Codice Penale italiano, all'art. 9, dispone che il cittadino ... che commette in territorio estero un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo o la reclusione nel minimo a tre anni, è punito secondo la legge italiana, sempre che si trovi nel territorio dello Stato. Se, invece, la pena restrittiva per il delitto commesso è inferiore a tre anni, il colpevole è punito a richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia ovvero ad istanza o a querela della persona offesa. Qualora si tratti di un delitto commesso a danno di uno straniero, il colpevole è punito a richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia, sempreché l'extradizione non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il delitto.

48. Il disposto di cui al paragrafo 1, (c) dell'art. 5 della Convenzione trova puntuale riscontro nel principio recepito dall'art. 10 del Codice Penale. Tale articolo prevede che qualora lo straniero commette in territorio estero, a danno ... di un cittadino, un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo ad un anno è punito secondo la legge italiana, sempreché si trovi nel territorio dello Stato e vi sia richiesta del Ministro di Grazia

e Giustizia, ovvero istanza o querela della persona offesa. Se il delitto è commesso da uno straniero, in territorio estero, a danno di un altro straniero, il colpevole è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia, a condizione che ricorrano tre circostanze:

a) che lo straniero che ha commesso il delitto si trovi nel territorio dello Stato;

b) che si tratti di un delitto per il quale è stabilita la pena dell'ergastolo, ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni;

c) che l'estradizione di lui non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dallo Stato in cui egli ha commesso il delitto o dallo Stato a cui egli appartiene".

49. Le disposizioni di legge citati coprono, in parte, anche l'obbligo previsto dal paragrafo 2 dell'art. 5 in esame. Tuttavia, per assicurare un più preciso adattamento dell'ordinamento italiano agli obblighi previsti, a carico dello Stato italiano, dall'art. 5 della Convenzione, la legge di ratifica della Convenzione (L. 3 novembre 1988, n. 498, già citata), ha creato, con l'art. 3, le seguenti disposizioni aggiuntive, in materia di competenza giurisdizionale italiana:

"È punito, secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia:

a) il cittadino che commette all'estero un fatto costituente reato che sia qualificato atto di tortura dall'articolo 1 della Convenzione;

b) lo straniero che commette all'estero uno dei fatti indicati alla lettera a) in danno di un cittadino italiano;

c) lo straniero che commette all'estero uno dei fatti indicati alla lettera a), quando si trovi sul territorio dello Stato e non ne sia disposta l'estradizione.

ART. 6

ART. 7

ART. 8

ART. 9

ART. 10

50. In riferimento, a tale articolo, il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, per quanto riguarda il personale della Polizia di Stato, ne assicura l'esatto adempimento. Questo risulta, infatti, da quanto disposto in numerose circolari, anche se precedenti alla Convenzione in questione, nonché da quanto contenuto nel manuale che la direzione centrale per gli istituti di istruzione, fornisce al personale, riguardante la deontologia professionale, la tutela dei diritti dell'uomo e le pubbliche relazioni.

ART. 11

51. Per quanto concerne gli aspetti relativi all'"Amministrazione penitenziaria" vanno ricordate le particolarità del modello italiano, che è giunto per ultimo, forse, alla definizione del "trattamento penitenziario", giovandosi delle esperienze effettuate negli altri paesi.

52. L'esperienza italiana ha di significativo che, pur in presenza di gravi problemi in parte comuni con altri Paesi d'Europa (terrorismo, alta conflittualità sociale), in parte specifici (sovrapporsi di una legislazione fortemente innovatrice su strutture vecchie ed inadeguate), lo Stato e gli stessi operatori penitenziari hanno risposto ai problemi con lo studio di nuove iniziative per la piena realizzazione degli scopi dell'ordinamento penitenziario.

53. In linea con il già citato art. 27, 3° comma, della Costituzione ("Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"), la nuova legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26.7.1975, n. 354), all'art. 1 dispone: "Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi".

54. Anche nelle Regole minime adottate dall'Onu e dal Consiglio d'Europa, il termine "trattamento" ha due significati diversi:

1) "modo di trattare", con riferimento alla vita quotidiana del detenuto e ai suoi bisogni essenziali e secondari;

2) come "opera di rieducazione". In tale secondo senso che qui ci interessa non vi sono nella legislazione italiana formulazioni tassative dei suoi profili.

55. È importante tuttavia ribadire che nel "modello italiano" l'opera di rieducazione necessita di accettazione, e di collaborazione da parte del condannato; non è mai quindi un approccio di tipo medico, né un trattamento di tipo impositivo.

56. Inoltre, le attività giurisdizionali delle Sezioni di Sorveglianza, con la collaborazione di équipes presenti nella quasi totalità delle case di reclusione, consistono, fra l'altro nell'esame, per singoli casi, della possibilità di concedere misure alternative alla detenzione.

L'incremento delle attività delle équipes multidisciplinari che provvedono all'osservazione della personalità dei condannati e alla predisposizione dei programmi di trattamento intramurali, è un obiettivo prioritario dell'Amministrazione.

57. Una indagine sul campo ha fornito dati che non inducono al pessimismo: nel 95% delle case di reclusione e case circondariali con sezioni di reclusione sono operanti le équipes di osservazione e trattamento e nell'84% dei casi queste operano anche nei confronti di condannati a lunga pena.

58. Val la pena segnalare ancora che una proposta di legge (n. 877/C - Alagna) presentata alla Camera nella legislatura in corso si pone l'obiettivo di introdurre, a proposito di modalità di *traduzione dei detenuti*, una norma idonea a tutelare la persona, in siffatte circostanze, dalla curiosità del pubblico e da ogni specie di pubblicità ed a ridurre i disagi in genere, consentendo fra l'altro l'uso delle manette ai polsi solo quando lo richiedano la reale pericolosità del soggetto o il pericolo di fuga; dovrà essere vietato l'uso di qualunque altro mezzo di costrizione.

59. L'art. 474 del codice di procedura penale dispone che "l'imputato assiste all'udienza libero nella persona, anche se detenuto, salvo che in questo caso siano necessarie cautele per prevenire il pericolo di fuga o di violenza"; tale norma riproduce sostanzialmente quella dell'art. 427 del codice precedente.

60. In Italia sono già operanti alcune garanzie di tipo internazionale. In particolare la Convenzione europea, di cui si è ampiamente parlato in precedenza,

ha istituito un *Comitato europeo per la prevenzione della tortura* (o trattamenti analoghi), che ha il compito di effettuare sopralluoghi al fine di accertare il trattamento delle persone private della libertà onde rafforzarne la tutela, ove necessario. Ciascuno Stato aderente alla Convenzione è tenuto ad autorizzare tali sopralluoghi ed i componenti del Comitato potranno intrattenersi con i detenuti anche senza la presenza di testimoni; dopo ogni sopralluogo, il Comitato elabora un rapporto sui fatti constatati in tale occasione includendovi anche le raccomandazioni ritenute necessarie.

Se eventualmente lo Stato non cooperasse al fine di migliorare le condizioni dei detenuti, ove raccomandato dal Comitato, tale organo potrà decidere di fare una dichiarazione pubblica a tale proposito. Va segnalato che i membri del Comitato godono, nell'esercizio delle loro funzioni (viaggi relativi compresi), di particolari privilegi ed immunità.

61. Per quanto concerne la tutela sanitaria la Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia n. 2931/5381 detta disposizioni in merito ai compiti ed attribuzioni del medico incaricato dei servizi sanitari negli stabilimenti di pena e di detenzione.

62. La circolare n. 3297/5747, del Ministero di Grazia e Giustizia, detta disposizioni sulla tutela della vita e della salute dei detenuti e degli internati in considerazione del preoccupante incremento, negli ultimi anni, dell'AIDS. La circolare dispone ed ordina ai responsabili delle strutture carcerarie che se si presentano casi di detenuti od internati affetti da AIDS conclamata, questi dovranno essere ricoverati presso strutture sanitarie esterne.

63. L'ordinamento penitenziario attribuisce inoltre una particolare rilevanza alla visita medica di primo ingresso, che viene svolta con particolare accuratezza in modo tale da consentire la tempestiva individuazione delle alterazioni patologiche di cui il detenuto proveniente dalla libertà è eventualmente portatore anche per attuare, se ciò dovesse rendersi necessario, la puntuale adozione degli opportuni interventi terapeutici.

64. A tal proposito va segnalato il D.M. 12 luglio 1990 del Ministero della Sanità che ha determinato le procedure diagnostiche per l'accertamento dell'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Il sanitario che effettua la visita di primo ingresso, deve prendere in considerazione le indicazioni contenute in detto decreto, al fine di formulare un giudizio sull'eventuale stato di tossicodipendenza del soggetto e deve compilare per i detenuti provenienti dalla libertà, una scheda nella quale vengono riportate le indicazioni di natura sanitaria.

65. Inoltre la Commissione consultiva del Ministero di Grazia e Giustizia per i rapporti con le Regioni e con gli enti Locali ha approvato, il 6 febbraio 1990, indirizzi e direttive per l'assistenza sanitaria penitenziaria. Tale documento, che contiene una serie di proposte articolate ed innovative, parte dalla affermazione del principio che "Il diritto alla salute deve essere ugualmente garantito ad ogni persona, sia essa in stato di libertà o di detenzione o comunque sottoposta a misura restrittiva della libertà personale, nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione. L'esercizio di tale diritto assume particolare rilievo in ambito penitenziario in quanto trattasi di condizione ad alto rischio di salute".

66. Va ricordato infine che le competenze in materia penale e penitenziaria sono riservate allo Stato; peraltro le Regioni non hanno trascurato, sfruttando le loro competenze nel settore assistenziale, di farsi carico di categorie socialmente

ed economicamente svantaggiate, che potrebbero avere necessità di assistenza anche al fine di far valere loro diritti, quali quelli discendenti dalla presente Convenzione.

ART. 12

67. Secondo i principi generali del sistema di diritto processuale penale italiano, il pubblico ministero (come organo di impulso del processo) e la polizia giudiziaria (in quanto da lui dipende) prendono notizia dei reati di propria iniziativa e ricevono le notizie di reati presentate o trasmesse da pubblici ufficiali, incaricati di un pubblico servizio o da privati (art. 330 c.p.c.). In particolare i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito (art. 331).

ART. 13

68. Secondo l'art. 333 del Codice di Procedura Penale, ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia. La denuncia è presentata oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di un procuratore speciale, al pubblico ministero o ad un ufficiale di polizia giudiziaria.

69. Qualora non vi sia l'obbligo di denuncia, la persona offesa può presentare una querela con la quale manifesta la volontà che si proceda in ordine ad un fatto previsto dalla legge come reato (art. 336 c.p.c.).

70. Quanto all'inserimento nel processo di parti private, diverse dall'imputato, il nuovo Codice ha privilegiato la tendenza a separare fin dove è possibile il giudizio civile da quello penale, all'evidente scopo di attuare quella "massima semplificazione nello svolgimento del processo", senza tuttavia sacrificare i diritti delle parti e con indiscutibili benefici sul piano della funzionalità.

71. Un rilievo del tutto nuovo è invece conferito alla persona offesa dal reato, alla quale il nuovo codice dedica il titolo IV del libro I, inserendola a pieno titolo tra i soggetti del processo.

La persona offesa potrà indicare elementi di prova e presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento; ha inoltre il diritto: di partecipare agli accertamenti tecnici non ripetibili disposti dal pubblico ministero (art. 360), di richiedere al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio (art. 394), di presenziare all'incidente probatorio (art. 398), di interloquire in sede di proroga del termine per le indagini (art. 406), all'avviso e poi di fare opposizione in sede di richiesta di archiviazione (art. 408-410), di chiedere al procuratore generale di disporre l'avocazione delle indagini (art. 413).

72. I poteri spettanti nel processo all'offeso dal reato non costituito parte civile, vengono attribuiti anche agli enti ed alle associazioni cui sono riconosciute finalità di tutela degli interessi lesi dal reato medesimo.

ART. 14

73. L'ordinamento italiano non prevede un sistema generale di *risarcimento delle vittime* di reati da parte dello Stato; attualmente tale forma di indennizzo

pubblico è ristretta ad ipotesi eccezionali (vittime del dovere, vittime di atti di terrorismo), che ricorrono in casi limitati e comunque non comprendono il risarcimento in generale alle vittime di violenza. L'Italia non ha ancora firmato la Convenzione europea sul risarcimento delle vittime di delitti commessi con violenza alle persone.

74. L'art. 185 del codice penale prevede l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale per il soggetto colpevole del reato e per le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui. In base a questo articolo la vittima di un atto di tortura ha diritto al risarcimento del danno subito da parte del soggetto che è stato accertato essere colpevole.

ART. 15

ART. 16

75. In relazione al disposto dell'art. 16 della Convenzione, si ritiene di segnalare il dibattito culturale, sociale e politico, come anche le varie proposte di legge (n. 4154/C – Casini; n. 4157/C – Mellini; n. 4159/C – Lanzinger; n. 4583/C – Capecchi) presentate, nella corrente legislatura, per l'abrogazione delle norme sulla *pena di morte* contenute nel codice penale militare di guerra, nella convinzione che il cammino verso pene non disumane non possa condurre che all'abolizione completa della pena di morte.

76. Per i citati disegni di legge, esaminati il 24.4.91 dalla Commissione Giustizia della Camera, è stata peraltro avanzata la proposta di chiederne l'approvazione in sede legislativa, senza voto dell'Assemblea parlamentare.

77. La pena di morte prevista nel codice penale (R.D. 19.10.1930, n. 1398) all'art. 21, era già stata soppressa (e sostituita con l'ergastolo) dal D.L.L. 10.8.1944, n. 224 e dal D.L. 22.1.1948, n. 21. ■

