Causa Azzolina ed altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 26 ottobre 2016 (ricorsi nn.2892 e 67599/10)

Proibizione della tortura – Utilizzo della forza da parte della polizia sproporzionato rispetto allo scopo perseguito – Maltrattamenti inflitti in maniera intenzionale e premeditata – Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale – Sussiste.

Proibizione della tortura – Obbligo dello Stato di condurre un’inchiesta penale effettiva – Inadeguatezza della legislazione penale italiana per mancanza di una norma *ad hoc* sul reato di tortura e per l’applicabilità di istituti che di fatto vanificano l’effetto sanzionatorio – Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale – Sussiste.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che i maltrattamenti subiti dai ricorrenti debbano essere qualificati come «tortura» nel senso dell’articolo 3 della Convenzione, posto che essi sono stati inflitti intenzionalmente e con premeditazione nonché in maniera del tutto gratuita e ingiustificata.

Affinché un’inchiesta sia effettiva nella pratica, la condizione preliminare è che lo Stato commini una sanzione che sia proporzionale alla gravità dell’atto. Infatti, l’assenza di una legislazione penale sufficiente a prevenire e punire effettivamente gli autori di atti contrari all’articolo 3 dovuta anche all’applicazione di istituti quali la sospensione condizionale della pena, la prescrizione, l’amnistia e l’indulto può impedire alle autorità di perseguire in maniera efficace questi illeciti. La Corte ha quindi ritenuto che la legislazione penale italiana sia inadeguata rispetto all’esigenza di sanzionare gli atti di tortura.

Fatto. Il caso inerisce ai fatti occorsi nella caserma di Bolzaneto a Genova, al termine del G8 del luglio 2001. I ricorrenti, arrestati a seguito delle manifestazioni cui avevano partecipato durante il *summit* e a seguito delle perquisizioni nelle scuole Diaz e Pertini, furono trasferiti nella struttura detentiva per essere sottoposti a tutte le pratiche successive all’arresto prima di essere smistati e trasferiti in carceri diversi.

Alla loro uscita, essi subirono percosse, lesioni, ingiurie e altri trattamenti disumani, quali per esempio l’essere stati costretti a tenere le braccia alzate per molte ore, l’essere privati degli effetti personali, medicati senza anestesia e marchiati con una croce rossa sul viso.

In seguito a tali fatti, la procura di Genova avviò un’azione penale contro 45 appartenenti alle forze dell’ordine, che furono rinviati a giudizio per abusi d’ufficio e nei confronti di persone arrestate o detenute, lesioni personali, oltraggio, violenza, minacce, omissione, favoreggiamento personale e falso.

Con sentenza n. 3119/2008 il tribunale di Genova condannò quindici dei quarantacinque imputati a pene comprese tra nove mesi e cinque anni di reclusione; tuttavia, dieci di costoro beneficiarono della sospensione condizionale della pena e cinque dell’indulto totale o parziale. I giudici riconobbero che i trattamenti inflitti a tutti i ricorrenti potevano essere definiti disumani e degradanti - e quindi contrari all’art. 3 CEDU - e che, malgrado la scrupolosa inchiesta, la maggior parte degli autori dei maltrattamenti non aveva potuto essere identificata per la mancanza di collaborazione da parte della polizia. Il tribunale osservò altresì che, non esistendo nel diritto interno il reato di tortura, la maggior parte dei maltrattamenti era stata ricondotta all’abuso d’ufficio, fattispecie che richiede un dolo specifico di difficile dimostrazione.

Con sentenza n. 678/2010 la corte d’appello confermò in parte la sentenza di primo grado, condannando a pene detentive quattro imputati non condannati in primo grado, ma applicando a tutti loro la sospensione condizionale della pena e la non menzione nel casellario giudiziale. Inoltre, sebbene molti dei reati fossero prescritti, condannò comunque tutti gli imputati al risarcimento del danno. I giudici confermarono inoltre la veridicità delle versioni dei fatti fornite dai ricorrenti e riconobbero che tutti coloro che erano transitati in quella caserma furono sottoposti a sevizie di ogni tipo.

La Corte di cassazione con sentenza n. 37088/2013 confermò la sentenza impugnata, dichiarando che le violenze perpetrate erano state tali da comprimere l'effettività dei principi fondamentali di uno Stato di diritto.

Per indagare sui fatti accaduti in occasione dello svolgimento del G8 fu anche avviata una indagine conoscitiva della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, nel cui documento conclusivo si diede conto di due inchieste amministrative avviate dal Capo della polizia e dal Ministro della Giustizia. In una di queste furono menzionati undici casi di violenze denunciati dalla stampa o dalle vittime e da un infermiere.

Nel ricorso alla Corte EDU, le vittime hanno fatto valere la violazione dell'art. 3 CEDU, sotto i profili sia sostanziale sia procedurale, in quanto l'inchiesta sarebbe stata inefficace a causa delle sanzioni inadeguate inflitte ai responsabili. Essi hanno lamentato inoltre la violazione dell'art. 8 CEDU sotto il profilo della privazione ingiustificata dei loro effetti personali e degli artt. 9, 10 e 11 CEDU per la violazione delle loro libertà esclusivamente a causa della loro partecipazione a manifestazioni del G8.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura sotto il profilo sostanziale).

La Corte EDU ricorda di essere libera di qualificare giuridicamente i fatti e ritiene di esaminare tali doglianze unicamente sotto il profilo della violazione dell'art. 3 e, in via preliminare, cancella dal ruolo il ricorso di coloro che hanno accettato la proposta di regolamento amichevole da parte del Governo.

Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie interne, sotto il profilo penale, in quanto al momento della presentazione dei ricorsi la Corte di cassazione e, in un caso, anche la corte d'appello non si erano ancora pronunciate. La Corte di Strasburgo sostiene che - sebbene in linea di principio il ricorrente debba attendere l'esaurimento dei ricorsi interni prima di adire la CEDU - nella sua giurisprudenza essa ha consentito che l'ultimo gradino delle vie interne possa essere raggiunto anche dopo la presentazione del ricorso, purché precedentemente alla pronuncia sulla sua ammissibilità. Inoltre i giudici di Strasburgo ritengono che l'applicazione della prescrizione e dell'indulto influisca sulla valutazione dell'esaurimento delle vie di ricorso interno.

Sotto il profilo civilistico, a fronte della tesi del Governo che ha dedotto il mancato esaurimento delle vie interne, la Corte rammenta che la Convenzione, quando afferma l'obbligo dell'esaurimento delle vie interne, si riferisce a quei ricorsi che siano effettivi e disponibili all'epoca dei fatti e tale definizione varia molto a seconda del contesto specifico di riferimento.

Per ciò che concerne il merito dei ricorsi, la Corte osserva come giudici nazionali abbiano accertato in maniera dettagliata e al di là di ogni ragionevole dubbio i maltrattamenti subiti dai ricorrenti, i quali non hanno opposto alcuna forma di resistenza fisica agli agenti e, nonostante ciò, sono stati vittime di un uso eccessivo, indiscriminato e manifestamente sproporzionato della forza.

I giudici di Strasburgo convengono che tutta la catena di comando, oltre agli autori materiali, ha contravenuto al dovere deontologico primario di protezione delle persone poste sotto la loro sorveglianza, tanto che lo stesso tribunale ha riconosciuto che gli agenti hanno tradito il giuramento di fedeltà alla Costituzione compromettendo l'immagine della polizia.

La Corte ritiene infatti che, per tutta la durata della detenzione, i ricorrenti hanno vissuto in una zona di "non diritto" e che le violenze perpetrate sono state frutto di una volontà punitiva e di ritorsione.

A giudizio della Corte, dunque, i maltrattamenti subiti dai ricorrenti devono essere qualificati come «tortura» nel senso dell'articolo 3 della Convenzione.

Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura sotto il profilo procedurale).

I ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale, perché l'intera procedura penale si è risolta nella condanna di una parte esigua degli imputati, peraltro per le contestazioni minori e, comunque, la maggior parte di essi si è poi giovata della prescrizione.

I ricorrenti hanno, inoltre, dedotto la mancata irrogazione di sanzioni disciplinari ai colpevoli ed hanno censurato l'assenza, nell'ordinamento penale interno, di un reato specifico che punisca la tortura. Ciò non ha permesso di individuare precise responsabilità penali in capo alle figure di vertice le quali, pur non avendo commesso personalmente i reati, vi avevano prestato un consenso quanto meno tacito.

Il Governo ha obiettato che lo Stato italiano avrebbe compiuto un'inchiesta imparziale, adottando tutte le misure in grado di consentire l'identificazione dei colpevoli. Esso ha altresì ricordato che - pur non essendo previsto nell'ordinamento un reato di tortura - le fattispecie di reato già previste avrebbero consentito comunque una punizione adeguata. Inoltre, nonostante il maturare della prescrizione per la maggior parte dei reati, a tutti i ricorrenti è stata riconosciuta una provvisoria a titolo di risarcimento.

Come ultimo argomento difensivo, il Governo ha fatto presente alla Corte che il Parlamento italiano aveva avviato l'*iter* di esame delle proposte di legge volte a introdurre il reato di tortura anche nell'ordinamento interno.

La Corte rammenta che nella sua giurisprudenza, allorché sia denunciata la tortura o i trattamenti disumani o degradanti da parte di corpi di polizia, gli obblighi procedurali di tutela in materia di art. 3 della Convenzione sono adempiuti se viene condotta un'inchiesta ufficiale effettiva, tale da identificare i responsabili e punirli. In caso contrario, il deterrente costituito dal divieto convenzionale sarebbe privo di qualsiasi efficacia.

La Corte, pur tenendo conto che l'obbligo di condurre un'inchiesta non è di risultato, ma di mezzi, evidenzia che - nonostante i notevoli sforzi volti a identificare gli agenti coinvolti - molti dei colpevoli sono rimasti sconosciuti e, quindi, impuniti per due ragioni: la mancanza di collaborazione della polizia e il divieto imposto ai ricorrenti di guardare in faccia i loro aguzzini.

La Corte aggiunge che di quei pochi soggetti che, dopo l'identificazione, sono stati rinviati a giudizio, quasi nessuno è stato condannato in ragione della prescrizione dei reati e che, comunque, degli otto condannati nessuno ha scontato un solo giorno di carcere grazie all'applicazione della sospensione condizionale della pena, dell'amnistia e dell'indulto.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte deduce che, affinché un'inchiesta possa definirsi effettiva in materia di tortura, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come non dovrebbero trovare applicazione l'amnistia e l'indulto. Precisa, al riguardo, che la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 CEDU non è imputabile in questo caso alle tergiversazioni o alla negligenza della procura o dei giudici nazionali; piuttosto, essa riconosce le difficoltà incontrate nel corso delle indagini e del processo penale, nonché la fermezza dimostrata dai giudici nazionali nel valutare la gravità dei fatti attribuiti agli imputati.

La Corte considera pertanto che la legislazione penale italiana applicata al caso di specie si presenta inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura in questione e, al tempo stesso, essa risulta priva dell'effetto deterrente che la prevenzione della tortura richiede.

La Corte invita l'Italia a munirsi degli strumenti giuridici idonei e, pur prendendo atto dell'intervenuta approvazione di una legge sul reato di tortura, constata che essa non si può applicare al caso di specie. Anche per ciò che concerne i procedimenti disciplinari, la Corte evidenzia che i colpevoli non sono stati sospesi dalle loro funzioni durante il processo, mentre nella sua giurisprudenza essa ha spesso affermato la necessità di questa sospensione e della rimozione dall'incarico in caso di condanna.

La Corte ritiene, dunque, che la reazione delle autorità non sia stata adeguata, tenuto conto della gravità dei fatti e conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale e respinge l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne in materia civile. La sentenza è divenuta definitiva il 26 gennaio 2018.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte osserva che i ricorrenti non hanno prodotto elementi sufficienti a provare l'esistenza di un danno materiale, dunque respinge la domanda sotto tale profilo. Tenuto conto delle circostanze della causa e, soprattutto, del fatto che le indennità provvisionali accordate dallo Stato a titolo di risarcimento dei danni non sono state versate o sono state versate solo in parte e, comunque, a un numero limitato di ricorrenti, riconosce a ciascuno di loro euro 80.000 a titolo di danno morale, somma dalla quale verranno detratte le indennità provvisionali eventualmente pagate dallo Stato.

La Corte ritiene poi non doversi accordare alcuna somma a titolo di rimborso spese, dal momento che nessun ricorrente ha formulato richieste in tal senso.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – relativamente all'uso della forza in azioni di polizia: Egmez c. Cipro n. 30873/96, §§ 13, 76 e 78, Rehbock c. Slovenia, n. 29462/95, §§ 71-78; Sarigiannis c. Italia, n. 14569/05, §§ 59-62, 5 aprile 2011, Dembele c. Svizzera, n. 74010/11, §§ 43-47, Rivas c. Francia, n. 59584/00, §§ 40-41, 1° aprile 2004, Darraj c. Francia n. 34588/07, §§ 38-44.

Art. 3 CEDU – Relativamente alla identificabilità dei membri delle forze di polizia: Ataykaya c. Turchia, n. 50275/08, § 53, nonché i riferimenti ivi contenuti.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell'obbligo dello Stato di condurre inchieste ufficiali effettive: Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 123; Ali e Ayşe Duran c. Turchia, n. 42942/02, § 66, Saba c. Italia, n. 36629/10, §§ 76-77; Assenov e altri c. Bulgaria, 28 ottobre 1998, § 102, Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 131, Krastanov c. Bulgaria, n. 50222/99, § 57, Vladimir Romanov c. Russia, n. 41461/02, § 81, Georgiy Bykov c. Russia, n. 24271/03, § 60, El-Masri c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, §§ 182 e 185, Dembele, sopra citata, § 62, Alberti c. Italia, n. 15397/11, § 62, Dimitrov e altri c. Bulgaria, n. 77938/11, § 135, 1° luglio 2014. Nasr e Ghali c. Italia n. 44883/09, § 262, 23 febbraio 2016 Cestaro205-212 c. Italia, n. 6884/11, §§202-215. Relativamente all'effetto dissuasivo: Çamdereli c. Turchia, n. 28433/02, § 38, 17 luglio 2008, Gäfgen, sopra citata, § 121, Saba, sopra citata, § 76.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell'obbligo dello Stato di dotarsi di una legislazione penale adeguata: Gäfgen, sopra citata, § 117, M.C. c. Bulgaria, n. 39272/98, §§ 149, 153 e 166, Tzekov c. Bulgaria, n. 45500/99, § 71, Çamdereli c. sopra citata, § 38.

Art. 3 CEDU – circa l'applicazione degli istituti della prescrizione, dell'amnistia e della grazia: Mocanu e altri c. Romania [GC] nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 326 e le cause ivi citate.