

Diritti umani: Orlando a convegno Consiglio d'Europa **Intervento del guardasigilli Andrea Orlando al convegno “La coscienza dell'Europa”**

Roma, 1 dicembre 2015

Signor Presidente della Repubblica, Eccellenze, Autorità, Signore e Signori, sono particolarmente lieto di intervenire in chiusura di questo convegno promosso dall'on. Nicoletti in collaborazione con il Consiglio d'Europa, per celebrare il 65mo anniversario della firma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tale ricorrenza ci induce oggi a constatare la perdurante validità della elaborazione, all'indomani del tragico conflitto mondiale, di un accordo di salvaguardia dei diritti dell'uomo vincolante sul piano giuridico.

L'Europa era in macerie. Il nazismo aveva seminato guerra e distruzione e sterminato milioni di ebrei, rom, omosessuali, oppositori politici e altre minoranze nei campi di concentramento e nelle camere a gas del Reich. Per scongiurare il ripetersi di un simile orrore, bisognava fare dei diritti dell'uomo uno dei pilastri dell'assetto postbellico. Fu questa la scelta che compirono i Paesi che istituirono il Consiglio d'Europa e che poi firmarono a Roma la Convenzione.

Ispirata agli ideali proclamati dalle Nazioni Unite con la Dichiarazione universale del 1948, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo costituisce tuttavia uno strumento più efficace e penetrante, in quanto dotata di intrinseca obbligatorietà diretta ed in quanto assistita dalla speciale garanzia giurisdizionale - esercitata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - circa il rispetto del catalogo di diritti fissati dalla stessa Convenzione, la cui tutela è suscettibile di evolversi verso standard ancora più elevati.

Prima di svolgere alcune considerazioni sul ruolo della Corte nella tutela dei diritti umani e sull'esperienza dell'Italia in questo ambito, vorrei ricollegarmi brevemente al tema sviluppato precedentemente: è necessario riprendere il processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU, avendo cura di preservare le specificità del diritto dell'Unione, secondo i dettami della Corte di Giustizia. Esprimerebbe infatti, in modo emblematico, un intento di coerenza tra l'Unione Europea e quella del Consiglio d'Europa, che abbraccia 47 Stati europei, contribuendo così alla formazione di una identità comune, di cui oggi avvertiamo particolarmente l'esigenza.

La Corte europea dei diritti dell'uomo - colgo l'occasione per rivolgere un saluto particolarmente cordiale al suo nuovo Presidente, Guido Raimondi, che ci onora con la sua presenza - è divenuta nel corso degli anni un riferimento essenziale del complesso sistema di tutela dei diritti umani nel Continente europeo, che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si articola in tre livelli, uno dei quali è garantito proprio dalla Corte di Strasburgo a presidio della Convenzione.

Paradossalmente, l'Italia, negli ultimi anni, è risultata il Paese con il maggior numero di casi di violazione dei diritti umani ai sensi della Convenzione, accumulatisi nel corso di circa due decenni, specie a causa delle maggiori criticità nel settore della giustizia - sovraffollamento delle carceri e irragionevole durata dei processi - e al prodursi di un contenzioso seriale.

Ma la direzione in cui il Paese sta oggi procedendo è opposta. Su entrambi i fronti l'emergenza è stata infatti superata e si sono avviati meccanismi che consentono di prevenire strutturalmente il ripetersi di contenziosi seriali in tali ambiti.

Abbiamo infatti realizzato una serie di interventi sia normativi che organizzativi, di carattere strutturale, in grado di assicurare il graduale superamento delle condizioni di illegalità sanzionate dalla Corte e di riportare alla normalità aspetti di evidente sensibilità per la nostra partecipazione al Consiglio d'Europa.

Abbiamo inoltre voluto cogliere l'occasione della sentenza pilota Torreggiani per andare al di là del noto parametro dei 3 mq di spazio da garantire a ciascun detenuto e ripensare l'intero modello di detenzione, riscriverne le norme e adeguare il sistema di esecuzione della pena anche attraverso la promozione degli Stati Generali e la partecipazione della società civile.

Tali significativi progressi, accompagnati da un costante dialogo politico con la Corte (ricordo le mie tre visite a Strasburgo da Ministro della Giustizia), hanno già positivamente innescato una sensibile inversione di tendenza nei nostri rapporti con la Corte. L'andamento generale del contenzioso dell'Italia davanti alla Corte mostra infatti segnali incoraggianti: se a settembre 2014 l'Italia era il primo Stato per i casi pendenti, con circa 17mila ricorsi, oggi abbiamo più che dimezzato la dimensione del contenzioso. Il volume complessivo dei ricorsi dovrebbe in ogni caso ridursi ulteriormente, fino a raggiungere livelli finalmente fisiologici, per effetto in particolare del Piano d'Azione Pinto volto a smaltire l'arretrato e accelerare le liquidazioni degli indennizzi.

Sono d'altro canto in itinere misure volte a rendere più agevole e veloce il processo. E sono allo studio modalità per risolvere problemi analoghi legati a ricorsi ripetitivi nei settori delle confische, degli espropri e delle pensioni che, in prospettiva, rappresentano le questioni oggetto di maggiore attenzione e preoccupazione da parte della Corte.

Permettetemi dunque di sottolineare il grande impegno concreto dell'Italia che ha capovolto una situazione di contenzioso cronico ed è scesa al quinto posto nella classifica dei ricorsi. E i risultati si vedono, sono sotto gli occhi di tutti. Essi hanno un evidente significato per il nostro Paese non solo in termini di immagine e di recupero di credibilità, ma anche allo scopo di evitare la prospettiva di dure sanzioni che avrebbero gravato pesantemente sul bilancio pubblico. Questi risultati sono il frutto di un lavoro di squadra condotto dalle Amministrazioni interessate: oltre al Dicastero che dirigo, la Presidenza del Consiglio, il Ministero degli Esteri, l'Avvocatura dello Stato, le altre Amministrazioni competenti nel merito dei ricorsi.

Per tornare ai settori di cui mi occupo da vicino, ricordo con particolare soddisfazione gli apprezzamenti che ci sono giunti negli ultimi mesi dai vertici del Consiglio d'Europa in relazione al rientro dalla condizione di violazione della Convenzione per il sovraffollamento delle carceri. L'azione dell'Italia è stata qualificata come una best practice, altri Paesi europei sono venuti in visita di studio per approfondire le soluzioni tecniche e normative adottate al riguardo.

In questo modo abbiamo dimostrato l'impegno e la serietà con cui l'Italia ha scelto di stare nel Consiglio d'Europa, aderendo ai principi, valori ed obblighi giuridici connessi allo status di Paese membro. La circostanza oggi felicemente maturata di poter esprimere il vertice della Corte europea con un giudice italiano di sicura autorevolezza ed esperienza internazionale è del tutto coerente con il rilievo politico e giuridico che l'Italia assegna alla propria partecipazione al Consiglio d'Europa e al sistema europeo di tutela dei diritti umani, presidiato dalla Corte guidata dal presidente Raimondi.

Negli ultimi tempi, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emanato una serie di sentenze aventi ampia portata e implicazioni talvolta delicate per la situazione economica e sociale di diversi Paesi, per le norme e i valori dell'etica, per l'ordinamento penale e della pubblica sicurezza chiamato a fronteggiare la minaccia del crimine organizzato e del terrorismo. In alcuni casi le sentenze di Strasburgo hanno rilevanti ricadute anche sul piano degli oneri di bilancio.

Il Ministero della Giustizia sta seguendo con attenzione questa serie di pronunce e concorre a valutarne gli effetti sul sistema giuridico italiano. Il nostro ordinamento si fonda su un equilibrio sapiente che fa leva, oltre che sul controllo di costituzionalità spettante alla Consulta, sulla funzione nomofilattica ed evolutiva della giurisprudenza della Corte di Cassazione.

La giurisprudenza costituzionale italiana è attenta ai problemi di ricezione della giurisprudenza CEDU nel nostro ordinamento e si è data alcuni principi che regolano tale ricezione. Ferma restando l'esigenza di dare attuazione alle sentenze della Corte europea, recependone le indicazioni ed i principi, appare opportuno riconoscere l'esistenza di un margine di apprezzamento e, se mi passate l'espressione, di manovra degli Stati nel darvi esecuzione. Dinanzi alla giurisdizione della CEDU, chiamata a riflettere le caratteristiche comuni e la giurisprudenza dell'insieme degli Stati aderenti al Consiglio d'Europa, ciascuno Stato deve assumersi la responsabilità della fase esecutiva delle sentenze nell'ambito del proprio ordinamento, secondo i meccanismi e le procedure che vi sono previste.

In altri termini, riteniamo che debba valere un principio di sussidiarietà declinato nel segno della consapevolezza dei nostri obblighi di attuazione e di ragionevolezza sulle modalità di esecuzione delle sentenze.

Signor Presidente, all'indomani della sconfitta del nazismo, la cultura europea avviò un'opera di ricostruzione non solo politica e democratica, ma anche filosofica, etica e giuridica. Di quest'opera fu parte la determinazione di un concetto della persona umana che gli riconoscesse titolarità di diritti «per il fatto stesso che è persona: un tutto signore di se stesso e dei suoi atti, e che per conseguenza non è soltanto un mezzo, ma un fine, un fine che deve essere trattato come tale»: così scriveva negli anni Quaranta, mentre infuriava la guerra, Jacques Maritain, nel suo libro newyorkese sui diritti dell'uomo. Forze politiche e ideali potenti seppero poi proseguire, negli anni, l'opera di costituzionalizzazione di questo concetto, e insieme dare all'Europa il tratto che la distingue nel mondo come la regione in cui è più profondo, e più radicato, il riconoscimento dei diritti dell'uomo.

La coscienza dell'Europa vive in questo spazio: non lasciamo che si chiuda. Non lasciamo che lo chiudano coloro che lo minacciano, non facciamolo noi, per timore di quelle minacce. Coloro che pensarono, decenni fa, le nostre democrazie come spazi di libertà e uguaglianza aperti e inclusivi ci hanno consegnato un'eredità fatta di forza, coraggio e idealità che è tutt'ora la più alta conquista dell'uomo. Dobbiamo trasmetterla alle prossime generazioni arricchendo il nostro sistema di diritti e di garanzie, non già impoverendolo o deturpandolo.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia