

Intervento del guardasigilli Andrea Orlando al IX Congresso internazionale dei Ministri della Giustizia (Palazzo dei Gruppi della Camera dei Deputati, 22 febbraio 2016)

Voglio dare il mio più caloroso benvenuto ai Ministri della Giustizia e alle delegazioni dei Paesi partecipanti, in special modo a quelli che aderiscono per la prima volta a questo colloquio e alle autorevoli personalità presenti. Uno speciale ringraziamento vorrei rivolgerlo agli organizzatori della Comunità di Sant'Egidio e in particolare al suo presidente Marco Impagliazzo e all'on. Marazziti per il loro impegno sul piano internazionale a sostegno dell'abolizione della pena capitale, che credo abbia avuto un giusto momento di considerazione generale e di rilancio nelle parole qui espresse oggi dall'on. Marazziti.

Sono lieto dell'opportunità di intervenire a questa Nona Conferenza dei Ministri della Giustizia, che è stata preceduta ieri dall'appello lanciato da Papa Francesco all'Angelus per una moratoria delle esecuzioni capitali all'interno dell'anno del Giubileo della Misericordia. Il Governo italiano accoglie con grandissimo favore questo invito del Papa alla mobilitazione, soprattutto nei riguardi dei governanti che si richiamano alla fede.

Intendo condurre il mio intervento sviluppando tre temi: innanzitutto l'esperienza italiana nel superamento della pena di morte; quindi il profilo della scarsa efficacia deterrente di questo tipo di sanzione, dalla specifica angolatura del Ministero della Giustizia; infine le azioni sostenute dall'Italia nell'ambito delle Nazioni Unite su questo tema.

La riflessione sulla pena di morte in Italia si è avviata già nel Settecento, quando il pensiero illuminista e gli studi condotti da Cesare Beccaria hanno ispirato l'abolizione della pena capitale, avvenuta per la prima volta nel 1786 ad opera del Granduca Leopoldo di Toscana. Da quel momento si è avviato un percorso progressivo e lineare per una completa e definitiva abolizione della pena di morte. Nel 1889 la pena di morte venne abolita anche nel Regno d'Italia, ad eccezione delle ipotesi previste dal codice militare. Solo durante la parentesi del fascismo venne reintrodotta, ma all'indomani della Seconda Guerra Mondiale la nuova Costituzione repubblicana la abolì definitivamente per tutti i reati civili e militari in tempo di pace.

La pena capitale rimase dunque solo nel codice penale militare di guerra fino al 1994. Nel 1995 l'Italia ha ratificato il Secondo Protocollo opzionale al Patto Internazionale sui diritti civili e politici concernente l'abolizione della pena di morte. Nel 2007 la riforma dell'articolo 27 della Costituzione ha consacrato la definitiva abolizione della pena capitale e nel 2009 è stato anche ratificato il Protocollo n. 13 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo sull'abolizione della pena di morte.

La cancellazione della pena di morte dal novero delle sanzioni previste dall'ordinamento italiano è giunta dunque al termine di un percorso graduale. Questo percorso non si è interrotto ed è dunque proseguito nel preciso impegno profuso in favore di una moratoria universale della pena capitale, che si iscrive nel solco della nostra storia e della nostra tradizione filosofico-giuridica, uno spirito che è profondamente condiviso da tutte le Istituzioni e dalla società civile italiana.

È in ragione di ciò che l'Italia si è adoperata affinché l'abolizione della pena di morte diventasse priorità dell'Unione Europea, ottenendone l'inserimento tra i requisiti per l'adesione all'Unione ed è per la stessa ragione che abbiamo attivamente contribuito alla redazione delle Linee Guida dell'Unione Europea in materia adottate nel 2013.

Le direttrici storiche e culturali su cui ci siamo mossi nei secoli hanno determinato la profonda convinzione che la violenza e il crimine debbano ricevere risposte diverse dalla pena di morte. Oltre ai valori a cui il nostro sistema si ispira – primo fra tutti la tutela della dignità umana e dei diritti della persona - riteniamo che la pena capitale sia priva di vera efficacia deterrente rispetto alla commissione di crimini. Siamo infatti convinti che, più della pena in sé, sia la certezza della pena a determinare un effetto realmente dissuasivo. Riteniamo anche che la massima efficacia sia da attribuirsi non a una pena irreversibile bensì, come chiaramente affermato dalla nostra Costituzione, alla rieducazione del colpevole.

Nemmeno sarebbe corretto ignorare la possibilità dell'errore giudiziario, rispetto al quale l'irreversibilità della pena capitale preclude qualunque possibilità di riparazione.

Vorrei anche osservare che il ricorso alla pena capitale produce un effetto espansivo della punizione su tutto il sistema e sull'intera società, posto che anziché ricomporre la lesione prodotta, la approfondisce spingendo la ferita fino a colpire l'intero sistema sociale.

Si tratta evidentemente di un tema difficile, sul quale ci siamo impegnati a lavorare sul piano internazionale secondo un approccio inclusivo, paritario e consapevole delle diverse posizioni.

L'ordinamento giuridico italiano si informa ai principi e alle norme adottate a livello sovranazionale, nell'assicurare standard minimi nei sistemi di esecuzione penale. Penso ai principi del giusto processo e a quelli del contraddittorio, come alle garanzie per talune categorie di vittime e di imputati.

Il rispetto di tali principi si estende anche al sistema sanzionatorio, profondamente ispirato al rispetto della dignità e dei diritti fondamentali.

Riteniamo inoltre che in tutti gli ordinamenti giuridici - che facciano o meno ricorso alla pena di morte - debbano essere sempre adeguatamente garantiti gli standard minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti. Per questa ragione l'Italia ha fortemente sostenuto nel 2015 l'adozione delle cosiddette Mandela Rules e mantiene alto l'impegno per la loro applicazione a livello nazionale.

E vengo ora al terzo punto delle mie considerazioni, relative all'impegno attuale e futuro dell'Italia sul tema della pena di morte. Già negli anni '90 l'Italia si è fatta promotrice in ambito ONU di numerose iniziative in materia, fino alla storica adozione della prima Risoluzione dell'Assemblea Generale per la moratoria della pena di morte nel 2007. Da allora, in occasione di tutte le Risoluzioni adottate successivamente a cadenza biennale, abbiamo lavorato con un approccio inclusivo e dialogante.

L'incremento costante dei voti a favore delle quattro successive Risoluzioni del 2008, 2010, 2012 e 2014 mostra il consolidamento di una tendenza contraria alla pena di morte, con un consenso che ha raggiunto 117 voti nel dicembre 2014.

Merita di essere evidenziato che questa linea evolutiva ha condotto all'adozione della Risoluzione dell'Assemblea Generale del 2012, con la quale gli Stati che ancora prevedono la pena di morte sono stati sollecitati a ridurre quantomeno il numero delle fattispecie per le quali tale pena può essere comminata. E questo anche nel rispetto dell'art. 6 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, secondo il quale nei Paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, secondo il principio di proporzionalità delle pene.

Presenteremo nell'autunno di quest'anno una nuova risoluzione per consolidare il consenso ottenuto negli anni scorsi, anche alla luce delle sfide con cui ci confrontiamo a livello internazionale.

Di fronte al diffuso senso di insicurezza ingenerato nella collettività dai tragici attacchi terroristici che si verificano frequentemente in molte parti del mondo e che di recente hanno colpito anche l'Europa, dobbiamo sfuggire alla tentazione di ritenere necessario il ricorso a misure "forti" ed "esemplari" - sentiamo spesso ripetere questi termini nelle dichiarazioni dei leader - che possano in qualche modo giustificare il ricorso alla pena di morte.

La reazione a queste azioni di guerra non deve trascinare anche noi in una guerra, costringendoci a rinunciare al patrimonio di libertà fondamentali e alle faticose conquiste dello stato di diritto. La lotta al terrorismo e alle più gravi forme di criminalità deve essere vinta, da un lato, con misure rafforzate di sicurezza pubblica, di intelligence, di scambio di informazioni e coordinamento investigativo, per garantire più efficacemente la sicurezza dei nostri Paesi e delle nostre comunità; dall'altro, con politiche educative volte alla prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione ed estremismo violento e alla promozione della tolleranza e del rispetto dell'altro per combattere e sradicare qualsiasi forma di discriminazione, razzismo, incitamento all'odio e alla violenza.

Vorrei fare un'ultima considerazione a questo proposito. L'on. Marazziti nel suo intervento diceva che ci sono forze anche nel nostro continente che indicano invece questa strada, cioè quella di

rispondere alla logica del superamento del rispetto della persona, con eguale moneta, di rispondere alla logica della morte con la morte. È vero, ha ragione, è un fenomeno che dobbiamo sorvegliare e contrastare. Ma c'è qualcosa che dobbiamo sorvegliare anche in noi, cioè quanto concediamo anche culturalmente a queste forze, anche a livello inconsapevole.

Qual è l'antidoto a questo vero e proprio morbo che dobbiamo respingere? Io credo sia quello di coltivare e rafforzare lo stato di diritto, proprio in questo momento in cui la sfida può sembrare più difficile.

Voglio fare questa considerazione perché l'Italia ha saputo attraversare e superare momenti anche di grave tensione civile attraverso un rafforzamento del proprio stato di diritto. L'Italia ha pienamente democratizzato i propri corpi di polizia proprio all'indomani della sfida del terrorismo. L'Italia ha superato ancora retaggi del vecchio ordinamento fascista proprio in quella fase storica. Non ha risposto alla logica della morte con la logica dell'indebolimento dello stato di diritto.

E oggi io credo che proprio per questa esperienza l'Italia possa chiedere all'Europa di fare altrettanto. Noi abbiamo un riferimento importantissimo per tutti noi - tra l'altro da qualche mese abbiamo anche l'orgoglio di vedere questo riferimento guidato da un italiano - e mi riferisco alla Corte di Strasburgo. La Corte di Strasburgo è stato un centro importantissimo per il rafforzamento dello stato di diritto nei diversi Paesi e per l'affermazione della centralità dei diritti dell'uomo.

Oggi noi avvertiamo il rischio che questo ruolo sia messo tra parentesi: abbiamo visto Paesi anche di lunga tradizione giuridica che hanno chiesto una sospensione, seppur temporanea, dell'applicazione della Carta dei diritti dell'uomo. Ci sono stati Paesi a noi molto vicini per cultura giuridica nei quali si è aperta esattamente questa discussione.

Ebbene noi con molta chiarezza dobbiamo dire che questa sfida si vince andando avanti e non tornando indietro; che la possibilità di una battaglia a livello mondiale per il bando della pena di morte si alimenta del rafforzamento in casa nostra dello stato di diritto, di tutte quelle piccole tracce, di tutti quei piccoli residui di cultura della morte che ancora si annidano nei nostri ordinamenti.

Questo per noi ha voluto dire, nel corso di questi mesi, superare l'esperienza degli ospedali psichiatrici giudiziari; ripensare in modo nuovo l'esecuzione penale e le sue finalità; rafforzare le garanzie dentro e fuori il processo, mettendo al centro la persona, sia che si trovi nelle condizioni di vittima che di imputato. Ma questo sforzo necessita di una sorveglianza quotidiana, queste sfide alte possono essere credibili solo se sono accompagnate da sfide quotidiane, meno globali per la loro portata, ma non meno importanti, perché le due dimensioni si tengono.

Ecco in questo momento io credo che la nostra battaglia potrà essere più forte se in Europa questa riflessione, che in Europa è nata, troverà nuovamente vigore, avrà nuovamente slancio, potrà diventare effettivamente un supporto che chiede al mondo di fare di più perché sta facendo di più. E questo non sempre lo possiamo dire e in questa discussione che si è aperta all'indomani dell'aggressione terroristica questo dibattito non è stato così univoco, così lineare, non solo - come diceva l'on. Marazziti - per le forze che speculano sulla paura, ma anche per chi per cultura, per storia, per tradizione ha il ruolo di rispondere.

Le culture fondative dell'Europa non sempre sono all'altezza su questo terreno, si stenta e anche per egoismi nazionali ci si attarda in posizioni particolari perché non si ha il coraggio fino in fondo di accogliere la sfida di una giurisdizione europea, che sarebbe la condizione per fare questo salto di qualità, per creare un nuovo minimo comun denominatore in grado di sorreggere con un nuovo ordinamento sovranazionale anche un sistema dei diritti e delle garanzie.

Per queste ragioni a noi fa bene questa discussione, non soltanto perché chiediamo ad altri Paesi di fare qualcosa, ma perché questa discussione ricorda a noi che dobbiamo fare di più. Non è sufficiente chiedere il superamento della pena di morte in altri Paesi, ma non essere pienamente conseguenti nel continente che reclama questo obiettivo. Per questa ragione vi ringrazio di questo invito, della discussione che farete e del messaggio che arriverà da questa sede, che non è un messaggio, appunto, rivolto ad altri: è un messaggio che fa bene anche a noi, alle nostre opinioni pubbliche. Perché ricordarci la strada che abbiamo compiuto è anche la condizione per richiamarci alla strada che dobbiamo ancora compiere.