

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVI

n. 4

RELAZIONE

**DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

(RELATORE PIANETTA)

SULLA

MORATORIA UNIVERSALE CONTRO LA PENA DI MORTE

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 15 APRILE 2002

*a conclusione di una procedura d'esame della materia svolta, ai sensi
dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nella seduta del 13 marzo 2002*

ONOREVOLI SENATORI. - Sul tema della pena di morte la Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani intende collocarsi in linea di continuità con l'attività svolta nella scorsa legislatura dal Comitato istituito da questo ramo del Parlamento contro l'applicazione della pena capitale nel mondo.

1. I RIFERIMENTI IDEALI DEL COMITATO INFORMALE CONTRO LA PENA DI MORTE NELLA XIII LEGISLATURA

L'approccio ideale, dunque, così come enucleato dalla relazione presentata a fine gennaio dell'anno scorso dal Comitato, resta immutato:

«Il primo fra i diritti dell'uomo è il diritto alla vita, presente nella Dichiarazione universale del 1948, nel Patto sui diritti civili e politici del 1966 e nelle convenzioni regionali sui diritti umani. Non è senza significato il fatto che anche nello Statuto istitutivo del Tribunale penale internazionale, recentemente sottoscritto anche da Stati Uniti d'America, da Israele e dalla Repubblica islamica dell'Iran, non è prevista la pena capitale, nonostante la Corte debba giudicare i crimini più gravi, quelli contro l'umanità, dal genocidio alla tortura.

L'articolo 3 della Dichiarazione universale stabilisce che "ogni individuo ha diritto alla vita". Il suo campo di azione va esteso sino a imporre limiti all'azione repressiva dello Stato. Il Patto del 1966 delle Nazioni unite sui diritti civili e politici, enfatizza il carattere assoluto del diritto alla vita e va letto in simbiosi ai contenuti del secondo Protocollo facoltativo sulla abolizione della pena di morte entrato in vigore nel 1991. L'articolo 1 del Protocollo dispone che "su nessun individuo potrà essere eseguita la pena di morte e che gli Stati si impegnano ad eliminare la pena capitale dai loro ordinamenti".

Questi brevi riferimenti normativi internazionali confermano, senza lasciare ombra di dubbio, che la pena di morte è una questione di diritti umani, perché tocca la vita delle persona, primo fra i beni protetti dal diritto internazionale dei diritti umani. Il Comitato sui diritti umani, istituito dal Patto del '66, nei suoi Commenti generali dedicati alla tutela dei diritti civili e politici ha sostenuto che il diritto alla vita impone la limitazione e l'abolizione della pena capitale. E la giurisprudenza sovranazionale ha confermato ulteriormente questa interpretazione, contribuendo ad una elaborazione evolutiva della tutela internazionale del diritto alla vita contro l'uso della forza da parte degli Stati.

Detenere una persona in un braccio della morte per anni e poi ammazzarla è una azione che viola la dignità della persona e quindi le re-

gole del diritto internazionale dei diritti umani. La Corte europea dei diritti umani nel caso Soering ha esplicitamente affermato che: "l'attuazione di un provvedimento di estradizione, allorché vi sia un rischio elevato che l'estradando sia condannato a morte nello Stato di arrivo, e che tale condanna sia seguita da una lunga e incerta attesa della esecuzione, viola l'articolo 3 che proibisce la tortura e i trattamenti inumani e degradanti". Inoltre, il morire sulla sedia elettrica o impiccati non è a sua volta una forma di sottile tortura?

La sola previsione legale della pena di morte viola quindi i diritti dell'uomo, dal momento della sua previsione in astratto sino alla sua comminazione giudiziaria, ossia ancor prima della fase conclusiva e irrimediabile della definitiva esecuzione.

La pena di morte, quale sanzione legale possibile, non può essere ritenuta libera scelta normativa di uno Stato e del suo codice penale, né può essere una questione confinata ai rapporti di forza internazionali. La sua eliminazione dai codici nazionali, laddove è ancora mantenuta, costituisce una finalità propria di quella parte di politica estera che si propone di ottenere, ovunque, il rispetto dei diritti fondamentali internazionalmente protetti.

La pena di morte è una questione concreta di donne e uomini uccisi e la sua abolizione universale vuole dare attuazione ad un principio etico e giuridico in base al quale lo Stato non può arrogarsi il potere di togliere la vita a una persona. La pena di morte non è una questione di politica criminale interna di ciascuno Stato, bensì è una questione di diritti umani, oggetto di una preoccupazione che deve trascendere l'ambito dei singoli Paesi. La sovranità degli Stati, che nessuno suole mettere in discussione, non può essere la giustificazione da addurre per non abolire la pena di morte. I diritti umani non possono trovare un limite nei confini nazionali.

Tanto più oggi in un mondo globalizzato in cui diviene essenziale e comune la frontiera dei diritti umani. È per questo che anche in Italia ci si può e ci si deve occupare della pena di morte e dei diritti umani violati in ogni angolo del pianeta, senza riguardo per i regimi di governo, per le alleanze internazionali, per lo sviluppo economico e sociale dei singoli Paesi».

L'impegno condotto dai colleghi della XIII legislatura si è mosso su più livelli. Si è cercato per un primo verso di promuovere sul piano internazionale il consenso più vasto possibile, se non sull'abolizione della pena di morte, almeno su una moratoria delle esecuzioni. È noto come in questo senso un'importante iniziativa si sia sviluppata nel dicembre del 2000 in seno all'Assemblea generale delle Nazioni unite. Il tentativo, però, di promuovere la moratoria delle esecuzioni è andato a vuoto. Per altro verso il Comitato contro la pena di morte del Senato si è mosso per agire di concerto con le associazioni sorte nella società civile. È apparso necessario infatti favorire la presa di coscienza, su questo delicato tema umanitario, da parte dell'opinione pubblica. Nei Paesi nei quali i rappresentanti

del Comitato del Senato si sono recati, sempre si è cercato un contatto con gli esponenti della società civile.

2. L'APPROCCIO DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI NELLA XIV LEGISLATURA: L'ORIZZONTE IDEALE ED ALCUNI PRECEDENTI

La battaglia per giungere all'abolizione della pena di morte che così fortemente ha caratterizzato l'impegno del Senato nella scorsa legislatura, rappresenta uno snodo quasi obbligato dell'impegno di una Commissione che intenda favorire la protezione dei diritti umani. Il punto di riferimento, che ha valore al tempo stesso ideale e operativo, è ancora una volta costituito dall'esigenza di interrompere il circolo vizioso che lega in alcuni Paesi consenso politico ed efferatezza delle pene, costruendo un canale alternativo nel rapporto fra istituzioni e società civile che faccia leva sulla responsabilità di ognuno, nel senso di aiutare l'opinione pubblica a riscoprire quell'intelligenza delle cose che le appartiene originariamente, e quindi la capacità di discriminare il giusto dall'ingiusto, la pena legittima dal rituale della vendetta. In questo quadro sarebbe riduttivo far riferimento soltanto alle pene inflitte in via giudiziale, dal momento che esiste un'ampia gamma di comportamenti inumani i quali hanno la possibilità di compiersi proprio attraverso l'azione di corpi separati o paramilitari.

È su questo terreno, peraltro, che nonostante l'insuccesso alla Assemblea generale dell'Onu di un anno e mezzo fa, a livello internazionale si sono registrati, negli ultimi tempi, i maggiori progressi. Il 2 aprile dell'anno scorso la Corte d'appello dei Caraibi orientali ha stabilito che l'imposizione obbligatoria della pena di morte è incostituzionale, in quanto si tratta di una pena inumana e degradante. Il 29 maggio seguente il Presidente del Cile, Ricardo Lagos, ha firmato una legge che abolisce la pena di morte per i reati ordinari. In Irlanda, con un *referendum*, i cittadini hanno abolito dalla Costituzione ogni riferimento alla pena di morte, e la legge fondamentale, oggi, esclude che sia possibile reintrodurre la pena di morte anche in tempo di guerra. In Ucraina, il 21 maggio, il Presidente Kuchma ha firmato il nuovo Codice penale che abolisce ufficialmente la pena di morte. Negli scorsi giorni si è appreso che il Governatore dell'Illinois, Ryan, ha deciso di riaprire i *dossier* dei 160 detenuti nel braccio della morte dello Stato aprendo la strada ad un numero assai elevato di commutazioni di pena. Accanto a questi innegabili successi deve essere anche segnalato che vi sono Paesi che hanno fatto passi indietro in questo campo: il Laos e la Thailandia, ad esempio, hanno introdotto l'anno scorso la pena di morte per alcuni reati connessi allo spaccio di droga.

3. L'OBBIETTIVO DELLA MORATORIA UNIVERSALE DELLA PENA DI MORTE

3.1. *Iniziative a livello di Nazioni unite ed Unione europea*

Un impegno per giungere almeno alla moratoria delle esecuzioni si pone in coerenza con gli sforzi condotti dal Parlamento e dal Governo italiani in pieno accordo con l'Unione europea. Anche quest'anno sarà necessario favorire l'approvazione da parte della Commissione dei diritti umani delle Nazioni unite di una risoluzione in cui si chiede la sospensione mondiale delle esecuzioni (nel 2001 una simile risoluzione è stata approvata per la quinta volta). La Commissione dell'Onu si riunirà a questo scopo a Ginevra a partire dal 18 marzo. La relativa decisione è attesa per la fine del mese di aprile. Negli ultimi anni questa risoluzione è stata presentata dall'Unione europea nel suo insieme.

Sarà inoltre necessario creare le condizioni, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, per ripresentare quanto prima la risoluzione per la moratoria universale delle esecuzioni all'Assemblea generale delle Nazioni unite. Si può ipotizzare, in questo contesto, che il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, l'anno prossimo, possa costituire una occasione utile per compiere importanti passi avanti.

3.2. *La situazione nel mondo*

Accanto all'impegno condotto nelle sedi istituzionali europee e nell'ambito dell'Unione europea, di concerto con il Governo, va presa in considerazione la situazione vigente in alcuni Paesi-simbolo che ancora mantengono ed attuano la pena capitale. Accanto agli Stati Uniti, dove il Comitato contro la pena di morte si è recato alla fine del 2000, l'unico Paese industrializzato nel quale a tutt'oggi la pena capitale viene attuata è il Giappone. Prevista dalla legge di procedura penale e dal codice penale, la pena capitale può essere inflitta con riguardo a 13 fattispecie di reato, in pratica però viene comminata solo per omicidio. Tra il 1993 e il 2000 sono state eseguite 39 condanne a morte. Nei bracci della morte si trovano attualmente 54 persone prive della possibilità di appello. Se fosse possibile giungere ad una moratoria delle esecuzioni in Giappone, all'interno del mondo industrializzato resterebbero solo gli Stati Uniti ad eseguire sentenze capitali.

Per altro verso il Paese che fa registrare ogni anno il maggior numero di esecuzioni è la Repubblica popolare cinese. La campagna «Colpire duro» ha portato in Cina a vere e proprie ondate di esecuzioni. Secondo dati forniti dalle organizzazioni «Nessuno Tocchi Caino» e *Amnesty International*, risulta che in un solo giorno, 11 aprile 2001, sono state eseguite circa 90 condanne a morte per reati di criminalità comune ed economici. Tra il 1990 e il 1998 si calcola che in Cina siano state comminate circa 25.400 condanne a morte di cui 16.600 sarebbero state eseguite.

Nel '99 si ha notizia di 1.077 esecuzioni, più di tutti gli altri Paesi messi insieme, ma si teme che il numero sia molto superiore. L'anno scorso le esecuzioni di cui si ha notizia sono state oltre 3.000. Molte condanne a morte in Cina giungono dopo processi la cui correttezza lascia molti dubbi. La Cina sta attuando una importante politica volta ad accreditarsi come interlocutore credibile della Comunità internazionale. Rientrano in questa cornice, da un lato, il recente ingresso della Cina nel WTO (Organizzazione mondiale del commercio), dall'altro, gli sforzi condotti con successo dalla Repubblica popolare per ottenere l'assegnazione dei giochi olimpici del 2008. L'irreversibile processo di avvicinamento della Cina popolare alla Comunità internazionale deve avvenire in un quadro di maggiore garanzia dei diritti umani. È importante che la partecipazione della Cina alle decisioni più importanti che riguardano l'assetto geopolitico ed economico del mondo non prescinda dal rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, che devono essere posti alla base di una comune sensibilità etica e giuridica.

4. I RAPPORTI DI SINERGIA CON LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE E LA SOCIETÀ CIVILE

Nei primi mesi di attività la Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani ha organizzato e tenuto un numero consistente di audizioni necessarie da un lato per prendere contatto con gli esponenti della società civile e delle altre istituzioni impegnate sul terreno dei diritti umani. Sul tema specifico della pena di morte sono stati ascoltati, fra gli altri, il segretario dell'associazione «Nessuno Tocchi Caino», Sergio D'Elia ed Elisabetta Zamparutti, del direttivo della stessa associazione. Essi hanno sottolineato l'importanza della sinergia tra il mondo dell'associazionismo per i diritti umani ed il Parlamento, in primo luogo con il Senato della Repubblica, che è all'avanguardia su questi temi. I due esponenti dell'Associazione hanno inoltre messo in rilievo come se da un lato sono aumentati i Paesi passati nel campo degli abolizionisti, dall'altro è cresciuto il numero delle esecuzioni. Nel corso del 2001 il numero delle persone giustiziate è stato 3.475, con un rapporto di 1 a 1,5 rispetto all'anno precedente.

5. CONCLUSIONI

Si ritiene che gli eventi che si sono succeduti in questi ultimi anni ed anche negli ultimi mesi abbiano posto condizioni più mature perché, nel reciproco rispetto di posizioni che sono differenti, i Governi dei Paesi europei rinnovino, già a partire dalla sessione ordinaria dei lavori della Commissione Onu che si aprono il 18 di marzo, la richiesta di una risoluzione che preveda di nuovo una moratoria universale della pena di morte affin-

ché la prossima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite possa esprimersi al riguardo.

In questo quadro la Commissione mette in risalto ancora una volta l'esigenza di un approccio multilaterale al problema della pena di morte, fermo restando che l'ipotetica resistenza di singoli Paesi non deve costituire una remora per il progresso delle soluzioni concordate fra la maggioranza degli Stati aderenti alle Nazioni unite.

