

DIRITTI CIVILI E POLITICI

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite invita gli Stati a stabilire una moratoria delle esecuzioni capitali

Con l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (con 104 voti a favore, 54 contrari e 29 astenuti) della risoluzione 62/149 del 18 dicembre 2007, nota soprattutto per l'invito rivolto a tutti gli Stati a stabilire una moratoria delle esecuzioni capitali, il cammino graduale verso l'obiettivo dell'abolizione della pena di morte nel mondo compie un passo avanti e la strategia abolizionista – condotta con efficacia da una eterogenea coalizione di Stati, organizzazioni internazionali e ONG (tra cui Amnesty International, Nessuno Tocchi Caino e la Comunità di Sant'Egidio) – segna un punto a suo favore (si veda in proposito, A. Ligustro, “La moratoria universale sulla pena di morte: una missione finalmente possibile”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2007, IV, p. XIII).

Ricordiamo, preliminarmente, i principali elementi in cui si articola l'azione internazionale finalizzata all'abolizione della pena di morte (per un esame più completo di tale azione ci permettiamo di rinviare a A. Marchesi, *La pena di morte. Una questione di principio*, Roma-Bari, 2004; sulla pena di morte nel diritto internazionale si veda per tutti W. Schabas, *The Abolition of the Death Penalty in International Law*, Cambridge, 2005; un quadro sintetico aggiornato sulla pena di morte nel mondo è in Amnesty International, *Facts and Figures on the Death Penalty*, AI Index ACT 50/002/2007, in www.amnesty.org)

In primo luogo, al problema della pena di morte, ritenuta essere una violazione di diritti umani internazionalmente riconosciuti, lo schieramento abolizionista si propone di attribuire rilievo sul piano internazionale. Si tratta, come avremo modo di vedere, di una questione pregiudiziale di metodo che riveste tuttora una notevole importanza.

In secondo luogo, viene promossa un'interpretazione in senso abolizionista di certi diritti fondamentali: del diritto alla vita e del diritto a non subire torture e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (mentre un diritto a non essere condannati a morte, non espressamente ricondotto a uno di questi due diritti, è riconosciuto solo nell'ambito di accordi specifici, addizionali alla Conven-



Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 62/149 del 18 dicembre 2007 su *Moratoria nell'uso della pena di morte*, UN Doc. A/RES/62/149
([www.http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/472/71/PDF/N0747271.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/472/71/PDF/N0747271.pdf?OpenElement))

Diritti umani e diritto internazionale

zione europea dei diritti dell'uomo e al Patto internazionale sui diritti civili e politici).

In terzo luogo, nell'evidente impossibilità di imporre agli Stati che mantengono la pena di morte un obbligo di abolirla *tout court*, viene portato avanti quello che è stato definito "abolizionismo programmatico", che si realizza soprattutto attraverso l'approvazione da parte degli organi politici delle Nazioni Unite di risoluzioni nelle quali si afferma, con nettezza crescente, che l'abolizione della pena di morte rappresenta un obiettivo auspicabile (l'idea che l'abolizione della pena di morte sia auspicabile è peraltro già implicita, secondo la maggioranza dei commentatori, nell'art.6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici).

In quarto luogo, vengono promossi, consolidati e progressivamente ampliati certi limiti soggettivi, oggettivi e procedurali alla previsione e all'applicazione della pena di morte. In questo modo, ci si sforza di avvicinare l'obiettivo dell'abolizione e, allo stesso tempo, di ridurre in concreto la portata e gli effetti della pena di morte.

Infine, alle azioni descritte finora, fondate sulla gradualità e sulla ricerca di consenso, si accompagna una politica di condizionalità, talvolta piuttosto aggressiva, nei confronti degli Stati che mantengono la pena di morte (attuata sia da Stati abolizionisti singoli, in particolare nel campo della collaborazione in materia penale – e segnatamente dell'estradizione, sia – con modalità diverse – dal Consiglio di Europa e dall'Unione europea) (cfr., tra l'altro, gli "Orientamenti per una politica dell'Unione Europea nei confronti dei paesi terzi rispetto alla pena di morte", adottati dal Consiglio Affari Generali il 29 giugno 1998, in www.europa.eu).

Esaminando il contenuto della risoluzione 62/149 alla luce di questi elementi, va rilevato innanzitutto come la sua approvazione rafforzi la posizione di coloro che ritengono che la questione della pena di morte debba avere rilevanza internazionale e, più specificamente, che sia legittimo formulare e discutere proposte in materia nel quadro delle Nazioni Unite. I primi due paragrafi preambolari della risoluzione s'incaricano infatti di richiamare, da un lato, i *principi* della Carta (il testo si apre con un significativo "[g]uided by the principles contained in the Charter of the United Nations") e, dall'altra, i diritti umani internazionalmente riconosciuti, la cui promozione costituisce uno degli *scopi* dell'Organizzazione. La legittimità della discussione pare diventare poi una vera e propria *opportunità* di affrontare il tema laddove, dopo avere fatto riferimento agli "important results accomplished by the former Commission on Human Rights on the question of the death penalty", l'Assemblea "envisag[es] that the Human Rights Council could continue to work on this issue".

Lo stesso concetto viene affermato con forza nella parte operativa della risoluzione laddove la "continued application of the death penalty" è indicata dall'Assemblea quale motivo di "deep concern" (par.1). L'Assemblea, peraltro, si

propone di dare continuità anche al proprio impegno in materia (e non solo a quello del Consiglio dei diritti umani), da una parte invitando gli Stati mantenitori a fornire al Segretario generale informazioni sull'applicazione della pena di morte e sul rispetto delle garanzie che spettano a "those facing the penalty" (par. 2 b) e, dall'altra, incaricando lo stesso Segretario generale a riferire alla prossima sessione (par.4), nella quale è previsto che l'argomento sia nuovamente all'ordine del giorno (par.5).

La circostanza che l'Assemblea abbia potuto discutere della pena di morte nella sua ultima sessione non costituiva un risultato acquisito *a priori*, soprattutto alla luce di alcuni precedenti relativamente recenti. È stato infatti principalmente argomentando sul piano dell'inopportunità di affrontare una questione considerata come riservata a scelte politiche interne che il fronte degli Stati mantenitori è riuscito a sconfiggere due volte di seguito, relativamente pochi anni fa (nel 1994 e nel 1999), lo schieramento degli Stati abolizionisti, che avevano presentato proposte di risoluzione in materia. L'approvazione della risoluzione 62/149 ha dunque l'effetto non secondario di permettere il superamento di quelle due battute d'arresto nell'ambito di un cammino che ha conosciuto, per il resto, soprattutto risultati positivi.

La parte preambolare della risoluzione prosegue richiamando i principali argomenti contro la pena di morte. In primo luogo, prevedibilmente, il riferimento è alla tesi secondo cui la pena di morte è una violazione dei diritti umani ("the death penalty undermines human dignity" è la formula usata, senza riferimenti a diritti specifici), sul quale si fonda, come si è detto, la legittimità stessa della discussione. Successivamente, però, la risoluzione richiama, molto opportunamente, anche argomenti abolizionisti di carattere utilitaristico (da quello della mancata dimostrazione di una speciale efficacia deterrente di tale pena a quello del rischio di mettere a morte una persona innocente a seguito di errore giudiziario) a beneficio di coloro che alla pena di morte non sono contrari per ragioni di principio. Si tratta di argomenti che a rigore non dovrebbero essere rilevanti (o quantomeno decisivi) nella prospettiva di chi ritiene che la pena di morte sia ingiusta in ogni caso, a prescindere dalla sua eventuale utilità. Per di più, si tratta di argomenti che investono temi – da quello dell'efficacia delle azioni di contrasto della criminalità sino a quello delle modalità di funzionamento del sistema giudiziario – che in quanto tali non sembrano giustificare un dibattito in sede internazionale. È tuttavia naturale e forse inevitabile che, una volta accettato che la pena di morte sia materia di *international concern*, l'argomento venga poi affrontato in tutti i suoi aspetti. Le stesse Nazioni Unite, del resto, già a partire dagli anni cinquanta dello scorso secolo, hanno affidato ad alcuni noti studiosi di criminologia il compito di elaborare rapporti sul tema della pena di morte nei quali questa viene affrontata prevalentemente sotto il profilo della sua maggiore o minore efficacia deterrente (ci riferiamo in particolare ai rapporti di Marc Ancel, Norval Morris e Roger Hood; una versione ag-

Diritti umani e diritto internazionale

giornata di quest'ultimo è stata pubblicata in volume: R. Hood, *The Death Penalty: a World-wide Perspective*, Oxford, 1996).

La parte operativa della risoluzione 62/149, oltre ai riferimenti alla questione di metodo di cui si è detto, contiene tre elementi principali. Il primo è il ben noto invito a stabilire una moratoria delle esecuzioni (paragrafo 2 *d*) – tema che viene introdotto già nell'ultimo capoverso della parte preambolare della risoluzione, laddove si accolgono con favore le “decisions taken by an increasing number of States to apply a moratorium on executions, followed in many cases by the abolition of the death penalty”. La scelta di invitare a stabilire una moratoria e di collegare quest'ultima all'obiettivo finale dell'abolizione – di formulare dunque un invito di carattere generale, non limitato ad aspetti specifici o a ipotesi particolari – rappresenta in una prospettiva di abolizionismo programmatico un progresso notevole, tenendo conto del fatto che, mentre un invito analogo era già contenuto in risoluzioni della Commissione per i diritti umani (l'ultima, in ordine di tempo, essendo la risoluzione 2005/59), per l'Assemblea Generale si tratta di una novità.

Il secondo elemento attiene invece agli aspetti specifici, e in particolare alla questione dei limiti procedurali, oggettivi e soggettivi alla pena di morte, che la risoluzione si propone di rafforzare. I limiti del primo tipo, consistenti in una serie di garanzie finalizzate a evitare nella misura del possibile il rischio di errori giudiziari, sono “codificati” in un atto non vincolante adottato a suo tempo dal Consiglio economico e sociale, che gli Stati vengono invitati a rispettare (risoluzione ECOSOC 1984/50) (par.2 *a*). La risoluzione esorta quindi a ridurre il numero dei reati punibili con la pena di morte, accogliendo e riaffermando la regola, prevista tra l'altro dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art.6, 2), per cui la pena di morte deve essere limitata ai “most serious offences”, categoria che viene interpretata dal Comitato dei diritti umani in maniera progressivamente più restrittiva (par.2 *c*). Quanto ai limiti di carattere soggettivo – alle note esclusioni di talune categorie di persone dal novero di coloro ai quali può essere inflitta una condanna a morte, la risoluzione in verità non li menziona espressamente. Non vi è dubbio, però, che questi siano compresi nella formula ampia con cui viene chiesto agli Stati di “progressively restrict the use of the death penalty” (par.2 *c*).

Il terzo elemento, che, pur non rappresentando una novità, è anch'esso importante nell'ottica dell'abolizionismo programmatico, consiste nell'invito a non reintrodurre la pena di morte una volta che questa sia stata abolita. L'idea di fondo è quella di un percorso, eventualmente lento, ma comunque *a senso unico*: di un'evoluzione necessaria verso l'obiettivo dell'abolizione.

Passando a considerare gli effetti della risoluzione 62/149, questi, come avviene di regola per le risoluzioni assembleari, si collocano innanzitutto sul terreno politico. I fattori in funzione dei quali appare opportuno misurare il valore

di quest'ultima attengono in qualche modo al suo passato, al suo presente e al suo futuro. Per quanto riguarda il passato, i precedenti insuccessi finiscono con l'attribuire alla nuova risoluzione l'effetto di determinare il superamento, forse ormai definitivo, di una fase in cui la rilevanza internazionale della pena di morte stentava ancora ad affermarsi. Il peso notevole che la risoluzione 62/149 ha indubbiamente assunto nel momento attuale, oltre che in virtù della approvazione di un testo alquanto ambizioso da parte di una maggioranza di Stati leggermente più ampia di quella originariamente prevista, è dovuto anche al modo attento con cui è stata gestita l'iniziativa della sua presentazione: è stata creata una coalizione di Stati promotori rappresentativa di aree diverse, la quale si è mossa con cautela, evitando la tentazione di fare valere in modo improprio la forza dei numeri e di determinare così l'interruzione del dialogo con la minoranza (il cui atteggiamento sarà ovviamente essenziale dal momento che è ad essa, in fondo, che l'Assemblea si rivolge). Infine, una valutazione attendibile degli effetti della risoluzione da poco approvata potrà essere compiuta solo in futuro, quando sarà chiaro quali e quanti Stati mantenitori, eventualmente incoraggiati da quello stesso approccio dialogante che ha caratterizzato finora l'azione dei suoi *co-sponsor* nonché dalle campagne di sensibilizzazione e pressione delle ONG abolizioniste, si saranno convinti a darvi un seguito concreto.

Quanto alle eventuali conseguenze che la risoluzione potrà produrre sul piano giuridico, queste, più che dalla risoluzione in quanto tale, potranno semmai derivare proprio da un'eventuale prassi conforme a quanto da questa raccomandato, nonché dall'emergere e consolidarsi di una corrispondente *opinio juris*. Peraltro, se l'idea che la risoluzione 62/149 possa contribuire alla formazione di norme consuetudinarie in materia di pena di morte va accolta in ogni caso con una certa cautela, occorre nondimeno distinguere la questione generale dai suoi numerosi profili specifici.

Per quanto riguarda questi ultimi, riteniamo che alcuni dei limiti più importanti al ricorso alla pena di morte (da quello che esclude la sua inflizione ai minori al momento del reato fino a quello che limita tale pena ai soli reati più gravi) siano ormai accettati da tutti o da quasi tutti gli Stati e che altrettante norme consuetudinarie siano quantomeno in via di cristallizzazione. Rispetto ad altri profili specifici, invece, a cui non corrispondono una *diuturnitas* e un'*opinio juris* altrettanto evidenti, non è escluso che la risoluzione 62/149 possa dare un contributo all'avvio di un processo, più o meno diluito nel tempo a seconda dei casi, di formazione di norme consuetudinarie nuove. I segnali in tal senso – sia pure legati, a volte, più a sviluppi di carattere interno che a una maggiore adesione a scelte condivise dalla comunità internazionale – non mancano.

È invece prematuro, nonostante il recente successo politico dello schieramento abolizionista, porre la questione dell'eventuale formazione (o dell'avvio di un processo di formazione) di una norma di diritto internazionale generale relativa alla pena di morte in quanto tale. Dal punto di vista del suo contenuto, va sottolineato ancora una volta che la risoluzione recentemente approvata si

Diritti umani e diritto internazionale

limita (ed è già questo, come si è detto, un risultato di non poco conto) a invitare gli Stati a *sospendere le esecuzioni capitali*. La tappa successiva potrebbe consistere nella presentazione di un progetto di risoluzione che inviti a *sospendere l'infrazione di condanne a morte*, mentre un'eventuale terza tappa, consistente nella presentazione di una risoluzione nella quale gli Stati siano invitati ad *abolire la pena di morte*, richiederà sicuramente tempi più lunghi.

Al di là del contenuto dell'attuale raccomandazione (o di ipotetiche future raccomandazioni) dell'Assemblea Generale, va peraltro ricordato che, anche se la risoluzione 62/149 è stata approvata da una maggioranza "sicura" di Stati, il numero dei voti contrari e delle astensioni è stato nondimeno piuttosto alto. Questa circostanza basta ad escludere che l'azione finalizzata a rendere la pena di morte inaccettabile per la comunità internazionale tutta intera possa concludersi in tempi brevi.

Antonio Marchesi