

# **PARTE I**

## **L'AMBITO DEI DIRITTI UMANI, CONCETTO E SUA EVOLUZIONE STORICA**

- **Analisi introduttiva al diritto di avere diritti.**
- **I fondamenti teorici del valore dei diritti e le prime formulazioni.**
- **I primi documenti scritti.**
- **Lo sviluppo fino alla II Guerra mondiale.**
- **La scena mondiale agli inizi degli anni '40.**
- **Lo sviluppo nel secondo dopoguerra.**
- **La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (i Patti del 1966; i Protocolli aggiuntivi del 1977).**
- **L'importanza dei diritti umani nel Concilio Vaticano II.**
- **Da dove nascono i doveri?**
- **Divergenze nelle concezioni filosofiche e nelle tradizioni culturali oriente-occidente.**
- **I diritti umani e il Parlamento europeo.**
- **L'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani (le conferenze internazionali sui diritti umani; le norme di diritto internazionale dei diritti umani che hanno valore consuetudinario; la giurisprudenza internazionale).**
- **Le città come luogo di diritti.**
- **I diritti umani sono davvero universali?**
- **Diritto al lavoro e tutela dei lavoratori.**
- **I diritti delle donne, dei minori e la protezione delle persone più deboli (condizione tradizionale delle donne e nuovo femminismo; i diritti del bambino).**
- **Che fare?**

### ***Analisi introduttiva al diritto di avere diritti.***

Forse un'immagine può rappresentare l'idea dell'orrore. Quest'immagine, dal nome tedesco Auschwitz-Birkenau, configura il più grande lager del sistema dei campi di concentramento creato a sessanta km da Cracovia, Polonia sud occidentale. Quante volte si sono rese note immagini quali il filo spinato e l'interno delle baracche: in ciascuna un alveare di 148 cuccette a tre piani per 200 prigionieri circa. Si ritiene che nel solo complesso di Auschwitz siano morte dal 1940 al 1945 un milione e centomila persone, in maggioranza di origine ebraica. Una legge approvata dal Parlamento italiano ha istituito la giornata della memoria: il 27 gennaio di ogni anno è dedicato al ricordo dello sterminio e delle persecuzioni subite dal popolo ebraico e da tutti gli altri deportati nei campi nazisti. Ricordare la Shoah per non ricominciare; ricordare per far sì che tutta l'umanità si riconosca unitaria.

Sotto l'onda dell'emozione, dell'orrore e del dolore causato dalla Shoah è stato concepito ed elaborato il documento fondamentale nella storia della protezione della vita e dignità della persona: la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. Dal giorno in cui la Dichiarazione Universale venne adottata (48 Stati votarono a favore, 2 risultarono assenti al momento del voto, e 8 si astennero), molta strada è stata fatta.

Quella Dichiarazione non fotografa però il mondo come è, ma come dovrebbe essere. I diritti umani infatti continuano, in modo diverso e a diverso livello, a essere violati. E le stragi a ripetersi. Anche qui, nella civilissima Europa. Pensiamo a Srebrenica. In quella città bosniaca, nel luglio 1995, vennero uccisi in 5 giorni dalle milizie serbe più di settemila musulmani.

Srebrenica era una città posta sotto la protezione delle Nazioni Unite, ed è altresì l'emblema della nostra incapacità di dare un corpo ai diritti. L'assedio in cui quell'area protetta venne stretta costituisce per ciascuno di noi motivo di vergogna, sebbene non ci sia solo l'Europa.

E' notizia di attualità infatti come a Guantanamo (base Usa a Cuba) vi sia stata una delle più inquietanti violazioni nelle frontiere dei diritti, dove per due anni ai 660 uomini del Camp Delta sono state negate le garanzie che spettano ai prigionieri di guerra e criminali comuni.

Si pensi ancora al Medio Oriente, l'Iraq, le guerre dimenticate del Burundi, Congo, Somalia.. Dostoevskij scrisse: "si può giudicare la natura di una civiltà visitando le sue prigioni. Di tutte le prove che una civiltà può dare, l'uso responsabile del potere nei confronti di coloro che non ne hanno è la più grande".

Del resto, ogni giorno i quotidiani sono pieni di resoconti di discriminazioni, torture, sparizioni violente di oppositori politici. Gli abomini e la sopraffazione non sono certo nuovi nella storia, ma hanno trovato un nuovo criterio di classificazione: violazione di questo o quel diritto umano. E' certamente un progresso indubbio, dal momento che la comunità internazionale può infatti guardare con occhi nuovi a ciò che avviene, e formulare giudizi che prima operavano solo a livello nazionale. Infatti dal 1948 tutti i Paesi del mondo, anche quelli che non sono passati attraverso il lungo processo storico di formazione dello Stato liberal-democratico moderno, dispongono di un codice internazionale per decidere come comportarsi e giudicare gli altri. E' un codice che opera non solo a livello universale, ma include precetti valevoli in aree precedentemente trascurate dalle costituzioni degli Stati occidentali. Prima si diceva che uno Stato torturava i suoi cittadini: oggi, accanto alla tortura, le norme internazionali vietano qualsiasi trattamento disumano o degradante. Prima ci si limitava a denunciare certi governi perché trascuravano gli interessi della popolazione: oggi li si può accusare di calpestare le norme internazionali che prevedono il diritto all'alimentazione, ad un'abitazione decente, ad un ambiente salubre e via scorrendo.

Diritti come problema di sviluppo, dunque? Certamente sì, ma non solo. Diritti come premessa per la pace, piuttosto, poiché le violazioni dei bisogni essenziali e delle libertà fondamentali sono effetto ma, più ancora, causa di guerra.

Col tempo, il campo dei diritti umani protetti a livello mondiale è diventato assai vasto. Comprende anzitutto le *libertà civili*, che consistono in primo luogo negli spazi liberi che ogni governo deve garantire all'individuo, non interferendo nella sua sfera privata; il diritto alla vita e alla sicurezza,

alla riservatezza, alla vita familiare, alla proprietà privata, la possibilità di manifestare liberamente la propria opinione, di praticare una religione, di riunirsi pacificamente. Inoltre si garantisce una piena giustizia in caso di abusi: il diritto di non essere sottoposti a misure arbitrarie da parte delle autorità statali, di accedere alla giustizia e avere un equo processo. La comunità internazionale consacra inoltre i *diritti politici* (la possibilità per l'individuo di concorrere, da solo o in associazione con altri, alla vita e agli orientamenti degli organi statali: il diritto di associarsi, di formare partiti politici, di partecipare alle elezioni, di essere eletti alle varie cariche dello Stato ecc..).

Oltre ad essi, sono riconosciuti a livello internazionale i *diritti economico-sociali*. Si tratta di pretese che l'individuo vanta nei confronti dello Stato, per ovviare alle disuguaglianze sociali, agli squilibri economici, agli svantaggi causati dalla natura, dall'età ecc.. Pretese che lo Stato è tenuto a soddisfare non su due piedi, ma gradualmente, e compatibilmente con i problemi economico-strutturali cui deve far fronte: il diritto al lavoro, ad un'equa remunerazione, alla sicurezza sociale ecc..

Accanto ai diritti spettanti agli individui, le norme internazionali contemplano anche quelli delle *minoranze e dei popoli*. In particolare, a questi ultimi spetta – a certe condizioni – il fondamentale diritto all'autodeterminazione, ossia il diritto sia di scegliere liberamente il proprio status internazionale, sia di darsi il governo più conforme alle aspirazioni popolari.

I diritti umani rappresentano in pratica il generoso (in parte forse illusorio) tentativo di introdurre la razionalità nelle istituzioni politiche e nella società di tutti gli Stati.

La problematica dei diritti umani, così importante sul piano politico, su quello delle ideologie, del costume e soprattutto del progresso civile degli Stati moderni, ha appassionato non solo uomini politici e associazioni religiose o sindacali, ma anche privati e organizzazioni non governative (si pensi, ad es., ad Amnesty International), che si adoperano appunto perché i governi si conformino sempre più alle norme internazionali poste a tutela di quei diritti. E' una problematica che è stata anche esplorata dagli studiosi, ma in maniera essenzialmente settoriale. Se ne sono occupati i costituzionalisti, gli internazionalisti, i politologi, gli studiosi di dottrine politiche, di filosofia.

### ***I fondamenti teorici del valore dei diritti e le prime formulazioni.***

L'idea dei diritti dell'uomo non è certo nata per miracolo nel secolo dei Lumi come contemporanea figlia del progresso, dal momento che le Dichiarazioni moderne sono eredi di una lunga tradizione. Si può dire che rappresentino in certo modo una continuazione o perfezionamento delle dottrine che vedono l'uomo come individuo puro e astratto, come soggetto di diritti consustanziali, enumerabili e suscettibili di essere specificati una volta per tutte<sup>1</sup>.

Alcuni di quelli che poi saranno definiti diritti umani si trovano codificati già in antichissimi documenti, quale il codice di Hammurabi che risale al 1750 a.C. circa. In seguito alle sue conquiste

---

<sup>1</sup> In fondo, qual è il fondamento dei diritti dell'uomo, cioè la natura giuridica di questi diritti? Essi appartengono al diritto naturale o positivo? La Dichiarazione del 1789 invoca nel suo preambolo i diritti naturali e imprescrittibili. La Dichiarazione del 1793 riconosce il diritto di resistenza e persino quello di insurrezione. In compenso, la Dichiarazione Universale del 1948 esclude ogni riferimento al diritto naturale e ogni diritto di resistenza, fino a trasformare il diritto positivo in diritto politico, enunciando al terzo capoverso dell'art. 29: "questi diritti e queste libertà non potranno in alcun caso essere esercitati contrariamente ai fini e principi delle Nazioni Unite", intendendosi così ad un'universalità escatologica di fini ultimi, quali felicità ideale, pace, eguaglianza, giustizia sociale.

Alimentando il dibattito tra le due posizioni di positivismo giuridico e giusnaturalismo, si può sostenere che per il primo orientamento tutto il diritto è di origine statale o comunque positiva (dal momento che la comunità politica ha una potestà normativa che coincide normalmente con la volontà del legislatore, poiché è giusto tutto ciò che viene ordinato), mentre per il secondo esisterebbero delle norme universali che tendenzialmente prevarrebbero su quelle positive, in quanto operanti in maniera conforme a una sorta di legge naturale.

Comunque sia, da un punto di vista giuridico i diritti umani sono un insieme di diritti e consuetudini (nonché trattati internazionali) che si attribuiscono in linea di principio ad ogni persona, indipendentemente dalla cittadinanza, dal sesso, dalla religione, dalla condizione sociale e altri fattori discriminanti. Essi vanno al di là dei diritti del cittadino in quanto sono universali; e nemmeno coincidono con quelli dei popoli poiché appartengono tutti all'individuo anche quando, per loro natura, debbano essere esercitati in forma collettiva (si pensi, ad es., al diritto di sciopero).

territoriali, il re babilonese decise di adottare questo codice perché ci fosse giustizia in Mesopotamia.

Altri diritti vengono garantiti dai testi religiosi, a partire dal Vecchio Testamento: i dieci comandamenti impongono il rispetto della vita e proprietà altrui, seppur in forma di dovere di non fare. Al cuore della filosofia di Confucio, incentrata sulla benevolenza, sta l'insegnamento del *non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te e fai per gli altri ciò che vorresti fosse fatto per te*. Le stesse parole sono riprese nel Nuovo Testamento cristiano, insieme all'affermazione dell'uguaglianza di tutti gli uomini davanti a Dio.

La difesa di alcuni diritti non scritti fa parte anche della tradizione classica: nell'Atene del V sec. a.C. vigeva il principio dell'uguaglianza dei cittadini (uomini liberi) davanti alla legge e a tutti gli ateniesi era riconosciuto il diritto di partecipare al governo della città<sup>2</sup> (sebbene il modello ateniese non poteva considerarsi democratico giacché non riconosceva a tutti il diritto di cittadinanza - es, agli schiavi -).

Le prime tracce di tutela giuridica (intesa in senso moderno) di alcuni diritti individuali si rileva nel contesto di frammentarismo giuridico e localismo politico che contraddistinsero il Medioevo. Queste caratteristiche sociali, infatti, favorirono il diffondersi di accordi particolari di tipo patrizio tra autorità locali e soggetti di diritto, aventi ad oggetto l'acquisto di diritti essenziali e la correlata protezione dell'autorità locale: il diritto alla vita e integrità fisica, il diritto a non essere percosso e ucciso, quello di non essere arrestato senza una causa legale, il diritto di scegliere il proprio domicilio, di allontanarsi dal luogo di dimora abituale senza difficoltà, il diritto a formarsi una famiglia, il diritto a non essere privato illegalmente delle cose legittimamente possedute<sup>3</sup>.

Il primo documento di natura pubblicistica, anche se destinataria non è tutta la collettività indistintamente, che codifica alcuni di questi diritti individuali, è la **Magna Charta** del 1215. Essa fu redatta sul suolo francese da alcuni baroni e membri del clero inglesi, in esilio perché in contrasto con il re Giacomo I, a causa dei suoi molti abusi, soprattutto in materia finanziaria ed ecclesiastica. La Magna Charta rappresenta così il primo tentativo di limitare il potere arbitrario della corona e di garantire alcuni diritti ai sudditi; tra quelli enumerati resta di fondamentale importanza ancora oggi il divieto di arrestare qualsiasi uomo libero per motivi non espressamente previsti dalla legge.

Cosa sono dunque i cosiddetti diritti umani? L'espressione indica oggi, nell'uso corrente, solo quei diritti e libertà individuali che appartengono alla persona umana in virtù della sua umanità, ossia qualcosa che appartiene ad ogni essere umano semplicemente perché è tale<sup>4</sup>.

Non c'è dubbio che i diritti umani – o diritti dell'uomo – come furono inizialmente intesi si rifanno ai dettami della dottrina del diritto naturale. Anche se alcuni principi di tale dottrina si possono far risalire al periodo classico, per quanto attiene al nostro ambito, si può sostenere che la moderna scuola di diritto naturale si affermò nel medioevo, grazie all'opera dei primi filosofi cristiani, tra i quali, in primo luogo, San Tommaso d'Aquino. In base alle concezioni tomistiche tutti gli uomini, qualunque sia il loro status, sono soggetti alla volontà di Dio; da ciò deriva non solo che l'autorità terrena è comunque limitata alle leggi divine, ma anche che tutti gli esseri umani sono dotati di un'unica identità individuale, indipendente dal loro ruolo nella società civile.

Ovviamente alla base di queste prime formulazioni della teoria del diritto naturale c'era una visione teistica del mondo dalla quale non si poteva prescindere per darle coerenza. Il passo successivo fu però quello di separare questa concezione del mondo dalla teoria del diritto naturale, facendola invece poggiare sul pensiero laico e secolare. Questa nuova epoca si aprì con Ugo Grozio che nella sua opera principale “*De jure belli ac pacis*”<sup>5</sup> parla del diritto in modo scientifico e sostiene che

---

<sup>2</sup> Un famoso esempio tratto dalla letteratura classica è l'Antigone, tragedia scritta da Sofocle in cui il re Creonte accusa Antigone di aver dato sepoltura a suo fratello in modo non contemplato dalle leggi della città; lei risponde che era obbligata a seguire una legge superiore, non scritta e inalterabile che aveva maggiore forza di quella positiva.

<sup>3</sup> Ciaurro L., Marchesi A., “Introduzione ai diritti umani”, Ed. Cultura della Pace, 1998.

<sup>4</sup> Humphrey J., “The International Law of Human Rights”, Unesco, 1989; Renteln A. D., “International Human Rights”.

<sup>5</sup> In quest'opera (1625) Grozio pone il diritto naturale quale fondamento del diritto riconosciuto valido fra gli uomini. Sulla base del principio del ricorso alla naturale ragione dell'uomo gli individui sono naturalmente socievoli e perciò portati a ricercare forme di convivenza pacifica. Ciò dà origine, attraverso un contratto volontario, all'associazione

tutte le leggi si possono comprendere usando la ragione e non dipendono dalla divinità per essere valide. La concezione razionale e secolare del diritto di Grozio è la capostipite delle dottrine filosofiche, giuridiche e politiche elaborate nei sec. XVII e XVIII, che progressivamente riconobbero e trovarono fondamento e giustificazione ai diritti umani quali diritti naturali e inalienabili dell'uomo. Sono questi, infatti, i secoli dell'Illuminismo<sup>6</sup>, in particolare il Settecento, in cui la totale fiducia nella ragione permise di credere che essa è necessaria e sufficiente a costruire una teoria che dimostri i fondamenti dell'etica, del diritto e dello Stato senza alcun ricorso alla teologia, al costume, all'autorità, alla tradizione<sup>7</sup>. Si completò così il distacco dalla visione tomistica del mondo e del diritto e si aprì l'epoca del giusnaturalismo<sup>8</sup> moderno laico-razionalista che, oltre ad essere un modello teorico, fu anche un programma politico, che accompagnò l'affermazione delle borghesie europee, prima nel quadro dello Stato assoluto, poi contro di esso. Lo sviluppo materiale e culturale della civiltà europea rese, infatti, per la prima volta possibile riportare la dignità e l'uguaglianza dell'uomo dal piano dell'etica religiosa a quello del diritto.

Il fondamento dei diritti è stato posto, volta a volta, in una legge divina o di natura, secondo teorie che non hanno sostanzialmente resistito all'evoluzione del pensiero e della società degli ultimi due secoli. La contestazione dell'origine divina dei diritti, che ne avrebbe affidato l'affermazione e l'interpretazione all'autorità, politica o religiosa, è avvenuta parallelamente all'affermarsi della concezione laica della vita e dello Stato nei primi secoli dell'età moderna.

Esisteva però fin dall'antichità una diversa teoria di quell'origine e fondamento; quella che i diritti abbiano in realtà origine, insieme con lo stesso Stato, da un contratto sociale. Infatti la concezione della persona umana, cioè la concezione che praticamente ogni individuo porta con sé e professa nella vita quotidiana, è anche un prodotto storico-sociale. L'idea che la personalità individuale sia il risultato di un processo formativo largamente condizionato dall'ambiente sociale in cui si forma è

---

politica fondata sul riconoscimento di un diritto comune, il cui rispetto è garantito dalla presenza di un sovrano, a cui i consociati hanno delegato la sovranità di origine pattizia. Essendo consapevole della rottura provocata dalla Riforma, dell'unitarietà del cosmo cristiano e delle controversie teologiche sull'origine del potere e del diritto che pongono in crisi i fondamenti della dottrina del diritto naturale, Grozio arriva a dimostrare la cogenza del diritto naturale anche in assenza di Dio, determinando così una profonda laicizzazione del fondamento giuridico dello Stato.

La dimostrazione dell'esistenza del diritto naturale, tuttavia, non è sufficiente per garantire che le sue norme vengano rispettate: da qui la necessità dell'istituzione di un'altra forma di diritto a ciò preposta e che Grozio definisce diritto volontario, poiché prodotto della volontà del sovrano, che assume la forma della legge. Grozio poi, distingue il diritto volontario in *diritto civile* - il diritto pubblico che regola i comportamenti all'interno dello Stato - e *diritto delle genti* - embrionale forma di diritto internazionale - che regola i rapporti fra Stati (rapporti che possono essere anche di guerra) sulla base del riconoscimento di una volontà razionale che accomuna i diversi popoli. In Grozio, a differenza di Hobbes, si assisterà al tentativo non di limitare la guerra, ma di giuridificarla attraverso il complesso intreccio che si stabilisce fra diritto di natura, diritto civile e diritto delle genti. Per tale motivo nel *De jure belli ac pacis* si può ritrovare una teoria moderna della guerra giusta, in quanto guerra pubblica dello Stato, regolamentata sulla base del rispetto del diritto internazionale e di quella ragione naturale che è alla base di tutta la costruzione groziana.

<sup>6</sup> L'Illuminismo ha come elemento di novità il fatto di riconoscere i diritti soggettivi ad ogni singolo individuo, inteso come cittadino di uno Stato e non come suddito.

<sup>7</sup> Gilberti G., "Diritti umani", Ed. Thema, 1990.

<sup>8</sup> Il giusnaturalismo (che si sviluppò tra il Seicento e il Settecento) muove dalla convinzione che l'uomo, con il solo aiuto della ragione, possa individuare norme di comportamento che preesistono alle norme di diritto positivo (statale o consuetudinario) e che queste ultime possano raggiungere i fini che si propongono soltanto in quanto si basino su presupposti oggettivi individuati razionalmente. Il diritto, come insieme di norme coercitive, ha come fine generale quello di assicurare una coesistenza pacifica tra gli uomini: secondo il pensiero giusnaturalista occorre indagare sui presupposti oggettivi necessari perché possa raggiungere tale fine. Occorre, cioè, applicando la ragione, saper distinguere i veri dai falsi presupposti di un ordinamento giuridico.

A questo scopo i giusnaturalisti (in primo luogo Hobbes e Locke) ricorsero all'artificio di ipotizzare uno stato di natura preesistente all'istituzione di ogni potere politico e all'emanazione di ogni legge positiva, nel quale gli uomini risultano privi di tutte le abitudini, i costumi e le leggi acquisite nel corso della storia. Stabilire come in questo stato di natura gli uomini, guidati solo dalla ragione, si dovessero comportare per soddisfare i loro bisogni naturali e quindi per sopravvivere, significava, per i giusnaturalisti, individuare i presupposti oggettivi necessari sui quali doveva basarsi ogni ordinamento giuridico. Questi presupposti venivano chiamati leggi di natura o diritto naturale (da cui il termine giusnaturalismo, attribuito a questo movimento di idee): leggi che non derivavano da un'autorità, ma unicamente dalla facoltà insita in ogni uomo di individuare, con la ragione, i comportamenti necessari per sopravvivere.

l'affermazione di un essere umano che esce buono dalle mani del suo creatore e la società lo corrompe.

Uno degli esponenti di questa teoria fu Thomas Hobbes<sup>9</sup> (1558-1679), secondo cui l'uomo vive inizialmente in uno stato di natura ma non riesce a trovare il modo di convivere pacificamente: è uno stadio primordiale di conflitti universali e distruttivi per sfuggire al quale gli uomini decidono di rinunciare a tutti i propri diritti tranne quello alla vita. Uno solo rimane estraneo al patto: il sovrano che mantiene la pienezza dei propri diritti ma è tenuto ad assicurare la sicurezza dei propri sudditi. In questa nuova società è giusto solo ciò che è legale e le leggi sono dettate dal sovrano in base solo alla sua libera volontà. In questo Hobbes si discosta già dal giusnaturalismo e presenta alcuni aspetti del positivismo, in base a cui l'unica legge esistente è quella positiva<sup>10</sup> codificata dallo Stato.

Per John Locke<sup>11</sup> (1632-1704), invece, tutti gli uomini sono dotati per natura di alcuni diritti: diritto alla vita, alla libertà e proprietà; essi sono, oltre che innati, inviolabili, quindi nessun governo o

---

<sup>9</sup> Thomas Hobbes elabora una filosofia politica tutta incentrata sul conflitto mortale, da evitare, e sull'ordine, da costruire (non più il *summum bonum*, cioè la destinazione dell'uomo alla vita migliore, bensì il *summum malum*, vale a dire la fuga dalla morte violenta, e quindi la salvaguardia della nuda vita). La risposta di Hobbes raggiunge la forma più matura nel Leviatano (riferendosi al mostro di cui parla la Bibbia nel libro di Giobbe), inteso come il potere più alto che esista, creato in modo tale da incutere paura e signoreggiare sui superbi.

Il conflitto per Hobbes avviene tra singoli individui, in quanto l'uomo stesso è per sua natura conflittuale (la volontà umana è determinata dal desiderio o repulsione; l'uomo cerca di appagare il proprio desiderio di ricchezze, onore e comando, non avendo fini suoi propri raggiunti i quali possa trovare quiete: strutturalmente incompleto, proietta angosciosamente la propria incompletezza nel futuro). Dal momento che in natura sono impossibili un potere stabile e una vita civile evoluta poiché c'è continuo timore di pericolo e morte violenta, il troppo alto tasso di conflitto che vi si genera rende necessario l'uscita dallo stato di natura e la ricerca dell'interesse della pace individuale. Per costruire le condizioni per poter vivere in pace, è necessario che gli uomini si riuniscano (tramite il *pactum unionis*) e autorizzino un attore che agisca per conto loro (sia il loro rappresentante, il Leviatano appunto). Hobbes, pertanto, negando il diritto di resistenza del popolo, vede il Leviatano come unico sovrano rappresentativo dotato di un potere indivisibile, incondizionato, irresistibile. Egli esclude altresì ogni possibilità di separazione dei poteri e affida al sovrano l'instaurazione della proprietà privata e l'elaborazione delle leggi. Nasce quindi da Hobbes la stretta relazione moderna fra sovranità e potere legislativo e l'idea che, in quanto rivolta a tutti, la legge debba essere resa nota a tutti.

<sup>10</sup> Nel corso dell'Ottocento, mano a mano che la borghesia si consolidò come classe dominante, l'impostazione giusnaturalistica venne ripudiata e si affermò gradatamente un diverso pensiero che va sotto il nome di positivismo giuridico, il cui principale rappresentante è inquadrato nel filosofo austriaco Kelsen (1881-1973).

La critica al giusnaturalismo svolta dal positivismo giuridico mira anzitutto a dimostrare l'impossibilità di trovare, con la ragione, regole di comportamento valide per tutti. E questo perché, sia in un ipotetico stato di natura, sia nella società reale, ogni individuo, posto nelle stesse situazioni, può comportarsi nei modi più diversi e le regole morali o sociali che egli decide di seguire sono essenzialmente soggettive e relative. E' dunque un'illusione credere che tali regole possano essere giustificate con la ragione.

Muovendo da queste premesse scettiche sulla possibilità della ragione di indirizzare le azioni umane, il positivismo giuridico giunge a definire il diritto come una mera tecnica di controllo sociale, consistente nel minacciare e applicare sanzioni, alla quale ricorrono tutte le società organizzate per influire sul comportamento degli individui. I fini di questa tecnica possono essere i più diversi e variano da una società all'altra. L'unico dato che lo studioso deve prendere in considerazione è, per il positivismo giuridico, la validità formale delle norme, cioè il fatto che siano emanate secondo le procedure legittime dalle legittime autorità politiche; i fini che l'ordinamento giuridico persegue e i presupposti sociali da cui esso deriva sono fenomeni extra-giuridici che non lo interessano direttamente.

<sup>11</sup> Anche John Locke si colloca all'interno della sintassi individualistica e contrattualistica, ma rispetto a Hobbes vi instaura importanti variazioni sul tema della legittimità e limiti del potere politico.

Locke inizia, come già aveva fatto Hobbes, dallo stato di natura, che egli descrive come una condizione naturale dell'uomo di perfetta libertà e uguaglianza. Il contenuto dello stato di natura si ritrova in una legge razionale secondo cui gli uomini non devono nuocersi a vicenda, né considerarsi subordinati o sovraordinati gerarchicamente gli uni agli altri. Soprattutto, ciascun uomo è giudice ed esecutore della legge di natura, e può punire chi la trasgredisce perché il colpevole è nemico di tutta l'umanità. Rispetto a quello di Hobbes, quindi, lo stato di natura lockeano è più complesso, caratterizzato da una giustizia che in linea teorica potrebbe trovare da sola applicazione pratica, e che non la trova solo per motivi contingenti, dovuti alla parzialità e passionalità degli uomini in quanto giudici naturali, da cui può facilmente nascere il disordine. Lo stato di natura, infatti, presenta tre difetti che lo rendono scomodo: non vi è legge certa, perché gli uomini interpretano la legge di natura in modo troppo soggettivo e passionale; non vi è un giudice riconosciuto ed imparziale; infine, non vi è un potere esecutivo. Quindi Locke sostiene che, per difendere la propria vita, libertà e beni, ciascun uomo può liberamente rinunciare al proprio potere naturale e rimetterlo nelle mani di

sovrano può abrogarli. L'uomo sceglie liberamente di passare dallo stato di natura alla società civile per meglio proteggere i propri diritti; si conclude così il contratto sociale che riconosce al sovrano il diritto di imporre delle leggi per tutelare i suoi sudditi. Il potere sovrano non deriva più quindi dall'autorità divina, o comunque superiore, ma dal popolo che gli delega alcune funzioni; ne consegue che se il sovrano non rispetta il patto, il popolo ha il diritto di ribellarsi e non riconoscere più la sua autorità.

La teoria del contratto consente di ammettere alcuni importanti corollari, il primo dei quali è che gli esseri umani intervengono in esso su un piano di parità – almeno in principio – e che quindi nessuno dispone dell'autorità di negare i diritti degli altri; il secondo è che gli obblighi suscitati dal contratto sono verso gli altri, verso la loro società, rispetto ai quali chi vi si sottrae è responsabile. Su questo punto Rousseau<sup>12</sup> ha scritto parole celeberrime: “questo passaggio dallo Stato di natura allo Stato civile produce nell'essere umano un cambiamento assai rilevante, in quanto sostituisce nel suo comportamento la giustizia all'istinto e dà alle sue azioni quel carattere di moralità che prima mancava ad esse. Soltanto allora, quando l'impulso fisico lascia il posto alla voce del dovere e l'appetito al diritto, l'essere umano, che fino ad allora aveva badato soltanto a sé stesso, si vede costretto ad agire in base ad altri principi e a consultare la propria ragione prima di ascoltare le proprie inclinazioni”.

### ***I primi documenti scritti.***

In base a quanto detto finora, i primi documenti moderni che tutelano i diritti umani non potevano che essere formulati nell'ambito statale, in quanto si ponevano come obiettivo fondamentale la tutela dei diritti dell'individuo, intesi prevalentemente come libertà dagli abusi e soprusi dello Stato assoluto.

La più antica tradizione in questo campo è quella inglese: risale infatti al 1628 la *Petition of Rights*, che garantisce il rispetto del ruolo del Parlamento, la libertà individuale e la sicurezza del popolo assicurata dal divieto di arresto abusivo, diritto per l'accusato di difendersi in un processo regolare,

---

magistrati autorizzati dalla comunità sulla base di leggi certe e imparziali. Per Locke sovrano è il popolo, il quale delega il potere legislativo ai rappresentanti eletti che avranno il compito di eleggere l'istituzione rappresentativa che fa capo al re. Il re di cui parla Locke però non è affatto il sovrano di Hobbes. Mentre quest'ultimo è un'istituzione nata dal patto di unione a cui garantire fedeltà assoluta, la sovranità lockeana riceve un incarico fiduciario, ossia è il frutto di un diverso e specifico patto tra il corpo politico e il re; se il re rompe questo rapporto di fiducia (ad es., in modo tirannico o illegittimo) il popolo sovrano ha il pieno diritto di reagire. A tutto ciò contribuisce la separazione tra poteri, tripartiti nelle loro diverse funzioni (legislativo, esecutivo e federativo) per garantire appunto maggior stabilità contro la tirannia.

<sup>12</sup> Il motivo fondamentale del pensiero politico di Rousseau parte dalla bontà naturale dell'uomo, che nello stato di natura conduce un'esistenza isolata, solitaria, senza contatti con i suoi simili, essendo un essere amorale e dominato dall'istinto di autoconservazione. Tuttavia, il trapasso dallo stato di natura allo stato civile è inevitabile, ed è dovuto a una caratteristica innata dell'uomo: la sua perfeibilità, che rende gli uomini capaci tanto di evolversi quanto di corrompersi. La società civile caratterizzata dal progresso e dall'avvento della proprietà viene concepita da Rousseau negativamente, in quanto vi è il fenomeno concomitante della ricchezza che genera la corruzione umana, con conseguente disuguaglianza morale e politica.

Allora, solo quando gli uomini sono diventati sociali si profila quella guerra generale che Hobbes ha fatto coincidere con lo stato di natura. Per Rousseau non è dunque il contratto all'origine delle relazioni sociali e delle società civili, ma è piuttosto il contrario: gli uomini hanno dovuto abbandonare, non per vie contrattuali, il loro isolamento iniziale perché diventassero necessarie le società politiche e le norme giuridiche. Ma la società ingiusta da essi creata è percorsa dall'inimicizia reciproca: è questo il motivo per cui essi avvertono l'esigenza di stringere delle convenzioni e di sottomettersi a un'autorità comune per evitare la guerra di ognuno contro tutti. Il *pactum unionis* che sancisce la nascita della società civile si configura però come un patto ingiusto, come una forma di organizzazione giuridica che giustifica legalmente un'azione di rapina praticata dai ricchi ai danni dei meno provveduti. Per risolvere il problema Rousseau non oppone però un ritorno allo stato di natura, ma il progetto di nuove associazioni basate sull'uguaglianza e la ragione, ossia sulla volontà generale. Tale concetto di volontà generale è un contratto che non implica né l'alienazione parziale della propria libertà a favore di qualcun altro, né la sottomissione, poiché ha a che fare con la disalienazione dell'uomo, e non genera un'istituzione sovrana ma una comunità. La comunità è concepita come un corpo morale e collettivo (sovrano) che possiede una sua vita, una sua volontà, e in cui come sudditi gli uomini obbediscono a sé stessi come autorità sovrana. Secondo Rousseau, la libertà è l'ubbidienza alla legge che si prescrive a sé stessi, coincidendo con l'interesse comune. E' quella di Rousseau, se non una democrazia totalitaria, certo una democrazia totale, alla cui base vi sono i commissari (deputati) eletti dal popolo, ai quali compete la proposta delle leggi (che il popolo è sempre libero di rifiutare o meno), e in cui il governo è soltanto un ministro del popolo sovrano e non deriva da un patto, bensì dalla legge.

divieto dei tribunali eccezionali e pene corporali, divieto di arresto arbitrario per chi si rifiuta di pagare le imposte. Il re Carlo I approvò questo atto parlamentare ma dopo il 1630 governò lungamente senza mai consultare il Parlamento fino a provocare la rivoluzione.

Nel 1679, durante il travagliato regno di Giacomo II, fu adottato l'*Habeas Corpus Act*, che riconosce il diritto di non essere arrestati arbitrariamente, come già era avvenuto nei secoli prima della *Magna Charta*. L'*Habeas Corpus Act* è una legge parlamentare ed ha perciò una forza ben maggiore; inoltre specifica tutte le garanzie che devono essere riconosciute all'imputato in stato d'arresto: entro venti giorni egli deve essere giudicato o rilasciato, può ottenere la libertà su cauzione e, in ogni caso, gli deve essere notificata subito l'imputazione. Per certi versi si può considerare una legge più attuale e garantista di quelle oggi in vigore in molti Paesi.

L'epoca delle rivoluzioni inglesi si chiuse, nel 1689, con la proclamazione del *Bill of Rights*, che sottoponeva la monarchia al potere del Parlamento dichiarando illegale il presunto diritto della Corona di sospenderlo o scioglierlo; si afferma così il fondamentale principio della superiorità della legge, alla quale anche il re deve essere sottoposto. Da tale principio discende che nessuna legge relativa all'imposizione delle tasse, oppure all'esercito, può essere approvata senza il concorso del Parlamento, che deve essere riunito frequentemente e i cui membri, durante le sedute, devono godere di una totale libertà di espressione. Nel *Bill of Rights* vengono inoltre riaffermate le già riconosciute libertà individuali e garanzie giudiziarie, sebbene riservate ai soli cittadini inglesi.

Strettamente legata alla tradizione inglese è quella americana: in tutti i documenti redatti tra il 1775 e il 1783, nelle varie fasi della lotta tra l'Inghilterra e le colonie, vi è un esplicito richiamo alle teorie del diritto naturale e del contratto sociale, e il prototipo di questi documenti è la Dichiarazione della Virginia redatta nel 1776. In essa si legge: *"tutti gli uomini sono per natura ugualmente liberi ed indipendenti, ed hanno alcuni diritti innati dei quali non possono, entrando nella società civile, privarsi, o spogliare per convenzione i loro posteri, vale a dire il godimento della vita e della libertà mediante l'acquisto e il possesso della proprietà e il perseguimento e ottenimento di felicità e sicurezza"*. Lo strumento per realizzare queste finalità è lo Stato rappresentativo e democratico, nel quale sovrano è il popolo. Gli stessi concetti sono ripresi nella *Dichiarazione d'indipendenza americana*, redatta da Thomas Jefferson con la collaborazione di Benjamin Franklin e John Adams e approvata dal Congresso il 4 luglio 1776.

La Costituzione dei neonati Stati Uniti d'America<sup>13</sup> del 17 settembre 1787, non recepì tutti i diritti garantiti dalle precedenti dichiarazioni; per ovviare a tale mancanza furono approvati, nel 1791, dieci emendamenti che costituiscono il *Bill of Rights*. Essi codificano la libertà di religione, di parola, di stampa, d'associazione e di presentare petizioni al Governo; assicurano inoltre tutte le garanzie giudiziarie tradizionali. Il riconoscimento di tali fondamentali diritti, che per esplicita dichiarazione appartenevano a tutti gli uomini, non impedì però il genocidio degli Indiani in tutto il Nord America e permise all'istituzione della schiavitù di sopravvivere ancora un secolo.

Questi ed altri avvenimenti fecero sì che nuovi emendamenti fossero aggiunti al testo della Costituzione, esso stesso modificato negli anni a venire; ma il *Bill of Rights* rimane valido oggi come fu approvato nel 1791.

L'esperienza americana, che tanto deve a quella inglese ma anche alla tradizione filosofica francese, influenzò a sua volta gli avvenimenti rivoluzionari in Francia e l'approvazione della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789*.

In tale Dichiarazione si proclamava la libertà e l'eguaglianza nei diritti di tutti gli uomini, si rivendicavano i loro diritti naturali e imprescrittibili (la libertà, proprietà, sicurezza, resistenza

---

<sup>13</sup> Tale Costituzione fu essenzialmente protettiva nei confronti dei diritti umani cosiddetti individuali (libertà e protezione giurisdizionale, proprietà privata, giusta tassazione): tutto ciò in virtù di una concezione contrattualistica della società che garantisse quei diritti civili e politici accolti dall'ordinamento americano.

Solo più avanti (a partire dagli anni '60 circa) il sistema americano introdusse misure sociali di previdenza e assistenza, sebbene fu difficoltoso per una società pluralista come gli Stati Uniti e in cui vi fu la linea di frattura nord-sud relativa al problema della schiavitù della popolazione di colore, adottare tutte le misure adeguate per combattere le discriminazioni razziali.



all'oppressione), in vista dei quali si costituiva ogni associazione politica legittima. Durante la Dichiarazione francese vennero poi proclamate altre Dichiarazioni (1793, 1795): interessante quella del 1793 per il suo carattere meno individualistico e più sociale in nome della fraternità, e quella del 1795 perché accanto ai diritti vengono precisati anche i doveri, anticipando così una tendenza che prenderà corpo nell'Ottocento (si pensi ai doveri dell'uomo di Mazzini, o alla nostra Costituzione italiana che porta come titolo nella I parte "Diritti e doveri dei cittadini").

I presupposti della Rivoluzione francese erano però diversi da quelli americani: non si trattava di chiedere la costituzione di uno Stato indipendente ma di demolire un vecchio sistema assolutista di governo per sostituirlo con un nuovo ordine democratico. Per giustificare i loro obbiettivi, i rivoluzionari sostenevano che la sovranità di una nazione è nel popolo e che quindi il governo doveva essere costituito dai cittadini per i cittadini; qualsiasi governo che non rispondesse alle esigenze del popolo poteva essere cambiato in base alla volontà popolare.

Anche nella Dichiarazione francese appaiono chiari i richiami alle teorie del contratto sociale e del diritto naturale di Locke e dei *philosophes* francesi, Rousseau e Montesquieu. Grande influenza ebbe in particolare l'opera di quest'ultimo, *L'Esprit des Lois*, in cui l'autore sostiene che la libertà politica di uno Stato è garantita da una costituzione, nella quale il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, siano affidati a organi diversi e reciprocamente indipendenti. Compito del potere politico è emanare leggi che garantiscano l'effettivo godimento dei diritti naturali. Questa concezione era condivisa anche da altri importanti esponenti dell'Illuminismo, quali Voltaire e Beccaria. Quest'ultimo diede un fondamentale contributo al dibattito sulla razionalizzazione del diritto penale con la sua opera *Dei delitti e delle pene*, dove si sostiene la necessità di rendere la pena proporzionale alla gravità del reato e prestabilita in leggi certe, condannando la tortura e la pena di morte.

Molti dei concetti inerenti ai diritti umani che sopravvivono ancora oggi, sono eredità delle rivoluzioni americana e francese: in primo luogo il fatto che tali diritti siano inerenti alla natura umana, inalienabili ed universali, significa che essi appartengono agli individui semplicemente perché sono esseri umani e non in quanto soggetti alle leggi di uno Stato. In secondo luogo è più facile garantire la protezione di tali diritti nel contesto di uno Stato democratico. Infine, i limiti all'esercizio di tali diritti possono essere stabiliti solo dalla legge.

### ***Lo sviluppo fino alla seconda guerra mondiale.***

Se è vero che l'avvento del XIX secolo non portò mutamenti sostanziali e repentini, lentamente qualcosa cominciava a cambiare: l'ampliarsi della comunità internazionale, i più frequenti rapporti tra gli Stati ed una maggiore mobilità individuale resero impossibile continuare ad ignorare del tutto la materia dei diritti umani nel contesto internazionale; inoltre, le mutate condizioni socioeconomiche, fecero emergere nuove esigenze di tutela ed ampliarono la gamma dei diritti umani.

I primi diritti del singolo tutelati nell'ambito del diritto internazionale furono quelli degli stranieri. Gradualmente si è infatti formata la norma consuetudinaria per cui gli Stati devono osservare certe regole minime nel trattamento degli stranieri che risiedono sul loro territorio. In caso di violazione di tali norme, lo Stato di appartenenza del cittadino i cui diritti siano stati lesi ha la facoltà - ma non il dovere - di intervenire in sua difesa; in particolare quando i soprusi o gli abusi sono subiti dallo straniero ad opera delle forze dell'ordine dello Stato ospitante. Si tratta della cosiddetta protezione diplomatica; perché uno Stato possa esercitarla, però, devono essere stati tentati senza successo tutti i mezzi esistenti per ottenere giustizia nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato straniero, in base alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni.

Un grave problema che la comunità internazionale già da tempo si trovava a fronteggiare, era quello della schiavitù e della tratta degli schiavi. Ancora una volta, pioniere fu il Governo inglese che, grazie anche all'incessante opera dell'associazione antischiavista, prese graduali misure fino ad arrivare, nel 1772, ad abolire la schiavitù in Inghilterra e, nel 1834, in tutto l'Impero. A livello internazionale, già dal Congresso di Vienna (1815) si cercò di porre dei limiti alla legalità della

schiavitù e del commercio degli schiavi, ma fu solo alla Conferenza di Berlino del 1885 che si cominciarono ad adottare misure concrete in questo senso, finchè alla seconda Conferenza di Bruxelles, nel 1890, venne adottato da 16 nazioni l'*Accordo Generale di Bruxelles* che condannava esplicitamente la schiavitù e la tratta degli schiavi e creava due istituzioni internazionali per coordinare la campagna contro tale commercio: l'*International Maritime Office* a Zanzibar e l'*International Bureau* a Bruxelles.

La lotta alla schiavitù continuò nel secolo successivo con l'adozione, nel 1926, della *Convenzione per la soppressione della tratta degli schiavi e della schiavitù*, adottata in seno alla Società delle Nazioni, che già aveva affrontato l'argomento nel suo Statuto e nella disciplina relativa ai mandati.

Un'altra categoria che si impose all'attenzione della Comunità internazionale nei primi anni del '900 fu quella dei lavoratori industriali. Nel 1906, alla seconda Conferenza di Berna, furono approvate due Convenzioni in materia: la *Convenzione Internazionale per il rispetto del divieto del lavoro notturno per le donne impiegate nell'industria*, e la *Convenzione Internazionale per il corretto uso del fosforo bianco nei fiammiferi*.

Con la specifica finalità di tutelare i lavoratori, fu creata, nel 1919 con il trattato di Versailles, l'*Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)*, che sopravvive ancora oggi come agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Grazie al suo lavoro sono state approvate più di 150 Convenzioni che disciplinano le condizioni di lavoro, di retribuzione, il lavoro minorile e forzato, il diritto alle ferie e la sicurezza sociale, i diritti dei sindacati. Oltre a promuovere l'adozione di queste convenzioni l'Organizzazione è dotata anche di un meccanismo di controllo relativamente efficace basato sui rapporti governativi e sulla possibilità di instaurare procedure giudiziarie volte alla condanna degli Stati contraenti. Il suo duraturo successo è inoltre dovuto alla composizione tripartita che comprende rappresentanti governativi, datori di lavoro e lavoratori.

Sul piano del diritto internazionale, si inseriscono invece la **Convenzione di Ginevra**<sup>14</sup> del 1864 (che riconosce la neutralità del personale, dei luoghi e dei mezzi sanitari; afferma il diritto di tutti i feriti di essere soccorsi, indipendentemente dall'esercito a cui appartengono e adotta formalmente il simbolo della Croce Rossa in campo bianco per distinguere e garantire la neutralità di tutte le persone e i luoghi protetti) e le **Convenzioni dell'Aja** del 1899 e 1907 (che ebbero l'ambizioso obiettivo di codificare l'insieme delle norme di diritto umanitario<sup>15</sup>).

Interesse nella tutela dei diritti umani mostrò anche la **Società delle Nazioni**<sup>16</sup> (1919), nel corso della sua breve vita. Lo Statuto non li cita espressamente ma in base all'art.23 gli Stati membri sono

---

<sup>14</sup> La Convenzione di Ginevra venne riproposta nel 1949, e in tale occasione si ebbero quattro regolamentazioni (quella per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; quella dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate in mare; quella relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; quella relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra).

<sup>15</sup> I risultati ottenuti costituiscono, in effetti, il punto culminante nel processo di codificazione del diritto bellico: dopo di allora nessuna conferenza ha ottenuto risultati maggiori sia per il numero di atti elaborati che per la quantità di problemi affrontati. Sei furono i documenti approvati a L'Aja nel 1899; tre Convenzioni: la prima per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, la seconda concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre e annesso regolamento, la terza per l'adattamento alla guerra marittima della Convenzione di Ginevra del 1864; tre Dichiarazioni: la prima relativa al divieto di lancio di proiettili esplosivi da aerostati, la seconda relativa al divieto di impiego di proiettili aventi come scopo unico quello di spargere gas asfissianti, la terza relativa al divieto di impiego di pallottole che si schiacciano o si dilatano nel corpo umano.

Tredici furono, invece, le convenzioni adottate nel 1907. La prima è relativa ai mezzi pacifici di risolvere i conflitti internazionali; la seconda rappresenta uno dei primi tentativi di mettere la guerra fuori legge, vietando l'impiego della forza per il recupero dei crediti contrattuali; la terza parla dell'apertura delle ostilità; la quarta e la quinta costituiscono insieme un codice assai completo delle leggi della guerra terrestre; infine le otto convenzioni successive regolamentano, ciascuna in modo monografico, i differenti problemi della guerra marittima.

<sup>16</sup> La Società delle Nazioni doveva porre le basi di una nuova comunità internazionale, dopo i disastri della I Guerra Mondiale. Sul finire della I Guerra Mondiale, infatti, due grandi leader politici (Lenin e Wilson) lanciarono una nuova parola d'ordine: il diritto dei popoli di decidere del loro destino. L'ottica dei due statisti era però molto diversa, perché Lenin proponeva di ridistribuire il potere internazionale lungo nuove linee (dando cioè ai popoli coloniali il diritto di diventare indipendenti e dunque di formarsi in Stati), mentre Wilson proponeva di riconsiderare, al termine della

tenuti ad impegnarsi per il rispetto del diritto alla vita e alla libertà, e più in generale alla libera professione religiosa e al culto pubblico, all'eguaglianza civile e politica, all'uso della lingua nazionale, allargando in maniera più ampia il quadro dei diritti.

Al di là di quanto espressamente codificato nello Statuto, la Società delle Nazioni si occupò, oltre che del problema della schiavitù, dello status delle donne, della prostituzione, della libertà di informazione, della protezione dei rifugiati e delle minoranze. A questo scopo venne creata, nel 1921, *l'Organizzazione per i Rifugiati*, il cui primo Alto Commissario fu Fridtjof Nansen, che si interessò attivamente alla sorte di due milioni di profughi sovietici e turchi.

Per quanto riguarda le minoranze, la Società delle Nazioni si fece garante di tutti i trattati che furono conclusi alla fine della I Guerra Mondiale con lo specifico scopo di proteggere le minoranze etniche, linguistiche o religiose che si erano create in seguito alla riorganizzazione territoriale dell'Europa. Gli Alleati stipularono trattati per garantire il rispetto dei diritti civili e politici delle minoranze in Polonia, Cecoslovacchia, Romania e Grecia, mentre specifiche clausole al riguardo furono inserite nei trattati di pace con l'Austria, l'Ungheria e la Turchia; infine certi Stati dovettero dichiarare che avrebbero rispettato le minoranze presenti sul loro territorio come condizione di ammissione alla Società delle Nazioni. Fu anche istituita una procedura che permetteva il ricorso al Consiglio della S.d.N. da parte di minoranze che ritenessero violati i propri diritti e fu creato un apposito *Minorities Committee*.

Oltre ad invadere progressivamente l'ambito del diritto internazionale, la categoria dei diritti umani diventava anche sempre più ampia includendo le nuove richieste di una società in evoluzione.

Come si è visto, i primi diritti che si è cercato di tutelare sono quelli che poi verranno definiti civili e politici, ossia il diritto dell'individuo di essere libero dall'arbitraria influenza dello Stato; sono diritti/attributi dell'individuo, opponibili allo Stato in quanto suppongono un suo atteggiamento di astensione perché possano venire rispettati.

I *diritti della seconda generazione*, invece, sono quelli cosiddetti economici, sociali e culturali (in questo senso si spinge la Costituzione di **Weimar** del 1919): il diritto alla creazione di condizioni tali, da parte dello Stato, della collettività nazionale e della comunità internazionale, da permettere ad ogni individuo di vivere al meglio delle sue possibilità; questi diritti sono esigibili dallo Stato, in quanto richiedono la realizzazione di determinate azioni politiche per poter essere realizzati.

Nella seconda metà del XX secolo si affermeranno, poi, i cosiddetti *diritti della terza generazione o diritti di solidarietà*. Sostenuti dai Paesi in via di sviluppo, dopo la conquista dell'indipendenza, in primo luogo nel forum costituito dalle Nazioni Unite, essi esprimono le esigenze di questi nuovi attori della comunità internazionale; sono allo stesso tempo esigibili ed opponibili allo Stato, ma soprattutto non possono essere realizzati senza la collaborazione di tutti gli attori sociali: l'individuo, lo Stato, le istituzioni pubbliche e private, la comunità internazionale. Vasak<sup>17</sup> individua cinque diritti appartenenti a questa categoria: diritto allo sviluppo, alla pace, alla tutela dell'ambiente, alla condivisione della proprietà del patrimonio comune dell'umanità, alla comunicazione. Essi, in particolare gli ultimi due non si possono ancora considerare parte del diritto internazionale generale, ma è indubbio che si stiano progressivamente affermando e che sempre più siano coloro che se ne fanno difensori e promotori nei fori giuridici e politici internazionali<sup>18</sup>.

---

Grande Guerra, i confini esistenti, consentendo ai popoli di optare per il sovrano di loro scelta (il fine era dunque di creare nuove strutture statali o ridistribuire l'autorità nel quadro di grandi imperi esistenti).

Comunque sia, con la Società delle Nazioni non si trattava di proclamare l'eguaglianza tra i cittadini di ciascuno Stato contraente, o tra questi e tutti gli stranieri: si trattava solo di non discriminare i cittadini degli altri Stati membri della Società, e solo essi, in base alla loro razza o nazionalità. Si è dunque ben lontani dalla consacrazione a livello universale del principio di eguaglianza.

<sup>17</sup> Vasak K., *"Pour une troisième génération des droits de l'homme"*, in Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet, CICR, Genève, 1984.

<sup>18</sup> Nel 1978 l'UNESCO ha approvato la Dichiarazione sulla questione della razza e dei pregiudizi razziali che cita esplicitamente il diritto allo sviluppo (art. 3); il diritto alla tutela dell'ambiente è citato nel I Principio della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, adottata nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente; il diritto

Questa nuova rilevanza dei diritti umani nel contesto internazionale si concretizza, nei primi anni del XX secolo, nei due progetti di Dichiarazioni internazionali preparati dall'Istituto di diritto internazionale; la Dichiarazione dell'*Union juridique internationale*, di cui fu promotore Alvarez, e la *Déclaration des droits internationaux de l'homme*, adottata il 12 ottobre 1929 nella sessione di New York dall'istituto di diritto internazionale, che in particolare codificava il diritto alla vita, alla libertà, alla proprietà, alla libertà di parola, di religione e alla nazionalità. Anche negli anni '30 e '40, a discapito degli avvenimenti politici internazionali, intenso fu il movimento di idee e di progetti soprattutto nell'ambito dell'Accademia diplomatica internazionale, dell'Unione giuridica internazionale, dell'International Law Association, della Conferenza Interamericana degli Avvocati, della Grotius Society e di altri organismi internazionali a carattere giuridico<sup>19</sup>.

Queste attività non furono scoraggiate dall'avvento dei regimi totalitari e dallo scoppio della seconda guerra mondiale, anzi proprio nel corso della guerra cominciò a maturare l'idea che una delle sue cause principali fosse il disprezzo dei diritti e delle libertà umane, proclamato da Hitler. "Si fece dunque strada il concetto che, se si voleva evitare il ripetersi delle sciagure provocate dal nazismo, bisognava prendere coscienza dell'importanza del binomio pace/diritti umani e operare, nel dopoguerra, perché questo binomio divenisse il fine essenziale di tutti gli Stati, e della comunità internazionale nel suo complesso"<sup>20</sup>.

A sostegno di questo obiettivo si levarono le voci di autorevoli protagonisti della scena mondiale di allora, tra cui Pio XII che, già nel 1931, con l'enciclica *Non abbiamo bisogno*, aveva affermato la volontà di combattere una battaglia per la libertà delle coscienze; nel 1937 l'enciclica *Mit brennender sorge* ribadiva i principi personalistici del Cristianesimo respingendo il mito della razza e il culto dello Stato come organismo eticamente sovraordinato all'uomo, affermando il diritto dei genitori di educare i figli conformemente ai propri principi e il diritto inalienabile del credente di professare la propria fede.

### ***La scena mondiale agli inizi degli anni '40.***

Per comprendere la Dichiarazione universale bisogna avvicinarsi ad essa con una lenta marcia, per scoprirne grado a grado tutti gli angoli più nascosti. Dal 1939 lo scenario internazionale manifestava sulla scena una guerra terribile, che coinvolgeva gran parte della comunità internazionale, e che vedeva schierate da una parte le potenze dell'Asse e dall'altra quelle alleate. Con il passare degli anni, nel corso della guerra ci si rese conto che questa era diventata un conflitto radicale tra Stati che perseguivano una politica razzista e di espansione imperialistica aggressiva da una parte, e Stati che venivano sempre più a porsi come i difensori della pace e libertà dei popoli e degli individui dall'altra.

Si fece dunque strada il concetto che, se si voleva evitare il ripetersi delle sciagure provocate dal nazismo, bisognava prender coscienza dell'importanza del binomio pace-diritti umani e operare, nel dopoguerra, perché questo binomio divenisse il fine essenziale di tutti gli Stati, e della comunità internazionale nel suo complesso.

Si ricordi da questo punto di vista un importante filone ideale di matrice cattolica: l'umanesimo integrale di J. Maritain. Egli, nella sua opera "*I diritti dell'uomo e il diritto naturale*" (1943) giunse alla conclusione che la concezione sociale in base alla quale occorrerebbe costruire la società nel dopoguerra deve avere quattro caratteri essenziali; deve essere personalista (la società è un tutto composto di persone la cui dignità è anteriore ad essa); comunitaria (la persona tende naturalmente a realizzarsi nella comunità nella quale il bene comune è superiore a quello degli individui, senza che ciò possa ledere tuttavia i diritti di ciascuna persona); pluralista (la dignità della persona umana può dispiegarsi solo in una pluralità di gruppi autonomi); ed infine cristiana (nel senso che occorre

---

alla pace è proclamato nella stessa Carta delle Nazioni Unite che bandisce il ricorso alla forza come mezzo per risolvere le controversie internazionali (art. 1) ed è poi esplicitamente richiamato in innumerevoli atti delle Nazioni Unite stesse.

<sup>19</sup> Ciaurro L., "*I diritti umani, un sogno giuridico*", in Introduzione ai diritti umani, Amnesty International, Edizioni Cultura della Pace, 1998.

<sup>20</sup> Cassese A., "*I diritti umani nel mondo contemporaneo*", Roma-Bari, Laterza, 1994.

credere che Dio, principio e fine di ogni essere umano e fonte principale del diritto naturale, è nel contempo la fonte principale della società politica e dell'autorità tra gli uomini). Concretamente, ciò significherà attuare le quattro grandi libertà vagheggiate da Roosevelt, introducendole nel diritto positivo e in organizzazioni economiche e politiche del mondo civile: il che presupporrà l'abbandono delle nozioni classiche di sovranità statale, non solo nella sfera internazionale, ma anche in quella interna<sup>21</sup>. Uno di padri della dichiarazione, il francese R. Cassin, come si vedrà più avanti, individuerà i quattro pilastri su cui si fonderà la Dichiarazione ONU.

In campo più strettamente politico, il discorso del presidente americano F. D. Roosevelt al Congresso, il 6 gennaio 1941, si può considerare il primo passo mosso sulla strada che porterà alla costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Roosevelt riteneva che gli Stati Uniti non potessero ulteriormente esimersi dal partecipare alla guerra perché dovevano contribuire alla creazione di una nuova società mondiale fondata sul rispetto, da parte di tutti nel mondo, di Quattro Libertà fondamentali: libertà di parola e di espressione, libertà religiosa, libertà dal bisogno, che presuppone riforme economiche, e libertà dalla paura, ossia il diritto alla sicurezza che presuppone una riduzione degli armamenti.

Questo programma veniva inserito pochi mesi dopo, il 14 agosto 1941, nella *Carta Atlantica*, redatta da Roosevelt<sup>22</sup> e dal Primo Ministro inglese Churchill, ma sottoscritta poi da numerosi governi dei Paesi alleati.

Essa ribadisce gli obbiettivi di stabilire una pace "che garantisca a tutti gli uomini di ogni Paese un'esistenza liberata dalla paura e dal bisogno", e di "realizzare fra tutte le Nazioni la collaborazione più completa nel dominio dell'economia per garantire a tutte le Nazioni il miglioramento della condizione operaia, il progresso economico e la sicurezza sociale". Vi si richiamano anche i principi dell'autodeterminazione dei popoli, della cooperazione internazionale, la libertà di commercio e dei mari. Infine, vi si condannano le annessioni territoriali, il ricorso all'uso della forza e la tirannia nazista.

La volontà di dar vita all'Organizzazione delle Nazioni Unite fu solennemente espressa nella successiva *Dichiarazione delle Nazioni Unite* del 1° gennaio 1942, sottoscritta da 26 Nazioni. Il progetto di Statuto delle Nazioni Unite fu elaborata nella conferenza di Dumbarton Oaks, nell'ottobre del 1944, dai delegati delle quattro potenze: Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Cina.

---

<sup>21</sup> Notare come l'impostazione marxista rifiuti questi principi, dal momento che per essa i diritti umani sono in realtà la semplice espressione di una classe (la borghesia) ed esprimono in termini universali ed astratti le esigenze di quella classe. Essi non scendono dall'alto, ma sono posti concretamente da uomini in società ed epoche ben precise: sono dunque profondamente storici, e riflettono determinate aspirazioni di certi gruppi. Se è importante strapparne il riconoscimento, nelle società capitaliste, ciò è dovuto solo al fatto che le libertà e i diritti possono servire a sovvertire più rapidamente l'ordine esistente. I diritti e le libertà hanno dunque solo un valore strumentale; per converso, quei diritti non servono più nella società comunista, perché essa realizza la piena integrazione dell'individuo e della comunità: le classi configgenti vengono soppresse, e ciascun individuo diviene partecipe del tutto senza che sussistano più ostacoli alla realizzazione delle sue libertà e aspirazioni. Nelle società comuniste i diritti umani divengono dunque superflui.

Tuttavia, è dato merito ai socialisti nell'aver proposto l'inserimento, nella Dichiarazione, di diritti assai importanti: il principio di eguaglianza (ossia il divieto di discriminazioni basate su razza, sesso, color, lingua, religione, opinioni politiche, origini nazionali o altro status); il diritto di ribellione contro autorità oppressive; il diritto di manifestare nelle strade, come parte della libertà di associazione; il diritto delle minoranze nazionali a veder riconosciuti e rispettati i loro diritti di gruppo; il diritto all'autodeterminazione dei popoli coloniali; il diritto dei lavoratori di avere a propria disposizione stampati e giornali, per diffondere le proprie idee.

<sup>22</sup> Il 6 Gennaio 1941, undici mesi prima dell'attacco di Pearl Harbor, F. D. Roosevelt pronunciò davanti al Congresso degli Stati Uniti il discorso delle "Quattro libertà", dove si enunciava 1) la libertà di parola ed espressione dovunque nel mondo; 2) la libertà di ciascuna persona di onorare a proprio modo Dio; 3) la libertà di accordi economici che assicurino a ogni nazione una vita prospera di pace per i propri abitanti; 4) la libertà dalla paura attraverso la riduzione mondiale degli armamenti in modo da non consentire ad alcuna nazione di commettere un atto di aggressione fisica nei confronti di qualunque paese vicino.

Il progetto fu esaminato alla Conferenza di San Francisco sull'Organizzazione Internazionale, cui parteciparono 51 Paesi e molte organizzazioni non governative. Essa si aprì il 25 aprile 1945 e si concluse il 26 giugno con l'approvazione del testo ufficiale della Carta delle Nazioni Unite, che entrò in vigore il 24 ottobre successivo.

### ***Lo sviluppo nel secondo dopoguerra.***

Con l'approvazione della Carta si apre un'epoca nuova nella storia dell'umanità che consacra ufficialmente l'esigenza di tutelare i diritti umani attraverso strumenti giuridici internazionali.

Diversamente da quanto era avvenuto nello Statuto della Società delle Nazioni, infatti, essi sono esplicitamente citati già nel preambolo della Carta:

Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra (...)

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne delle nazioni grandi e piccole (...).

Allo stesso modo tra i fini delle Nazioni Unite, enunciati all'art.1, vi sono:

(...)

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale (...)

2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto - decisione dei popoli (...)

3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale ed umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione

Un richiamo ai diritti umani si ritrova anche nel capitolo dedicato alla cooperazione internazionale economica e sociale; recita l'art.55:

Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

(...) c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.

Infine, tra gli obiettivi fondamentali del regime di amministrazione fiduciaria nei territori non ancora indipendenti vi è quello di

c) incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua, o religione, ed incoraggiare il riconoscimento della interdipendenza dei popoli del mondo; (art.76).

La principale responsabilità, in materia di diritti umani, spetta, all'interno del sistema delle Nazioni Unite, all'Assemblea Generale. Sotto la sua egida, il Consiglio Economico e Sociale è autorizzato a promuovere attività inerenti alla tutela dei diritti umani (art.60) e ad istituire apposite commissioni (art.68). Non è naturalmente esclusa la collaborazione degli altri organi: il Consiglio di Sicurezza, che può investigare su qualsiasi situazione suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (art.34); il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria (art.76c e 87) e la Corte Internazionale di Giustizia si sono pronunciati anche in cause inerenti ai diritti umani; anche il Segretario Generale ha un ruolo chiave nella difesa dei diritti umani, dal momento che "può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale" (art.99).

### ***La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.***

Nel 1948, all'indomani di una guerra mondiale e della sconfitta di regimi politici esattamente definiti come la vergogna e il terrore del mondo, l'affermazione della dignità della persona assumeva non soltanto il valore di una condanna contro i regimi che di recente avevano negato tale valore, ma anche di ammonizione e di indirizzo per i regimi a venire, nonché di chiara indicazione direttiva generale per l'intera umanità.

La ***Dichiarazione universale dei diritti umani*** (la cui finalità è quella di proporre il richiamo alla libertà, giustizia, pace, dignità degli esseri umani) è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua seduta plenaria del 10 dicembre 1948. A quella data facevano parte

dell'Organizzazione 58 Stati; la Dichiarazione fu approvata all'unanimità, salvo 8 astensioni (i Paesi del blocco orientale, l'Arabia Saudita e il Sudafrica, mentre Honduras e Yemen non parteciparono al voto). Uno studio delle Nazioni Unite in proposito afferma che la Dichiarazione universale abbia avuto delle ripercussioni in tre grandi settori, influenzando: a) sulle decisioni prese dall'Onu, dai suoi organi, istituti specializzati e altre organizzazioni internazionali; b) successive convenzioni e trattati internazionali; c) sulle costituzioni nazionali, le legislazioni interne e le decisioni dei tribunali.

Anche il contenuto dei diritti d'altra parte è andato soggetto ad evoluzione. Mentre nel preambolo della *Dichiarazione universale* del 1948 le finalità vengono condensate nell'esigenza minima di realizzare per tutti gli esseri umani una condizione di libertà dal timore e dal bisogno oltre che della libertà di parola e di credo (le famose quattro libertà enunciate negli anni '30 dal Presidente americano F. D. Roosevelt), di riconoscimento di una dignità, di godimento dei diritti, proclamata come la più alta aspirazione della gente comune, nell'evoluzione successiva tali richieste sono andate soggette ad evoluzione (basti pensare ad es., alla grande importanza sempre più attribuita ai diritti culturali o che il diritto alla salute è diventato uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia o di infermità).

Le formulazioni con le quali la Dichiarazione universale si apre, affermano la titolarità per tutti gli esseri umani dei loro diritti uguali e inalienabili, poiché essi nascono uguali in dignità e diritti. Tali affermazioni sembrano essere smentite dalla più superficiale delle considerazioni, secondo cui gli esseri umani si rivelano invece essere dappertutto disuguali e in catene. Ma N. Bobbio ha contestato la validità di simili obiezioni, sostenendo che quell'espressione non deve essere presa alla lettera, ma interpretata. Che gli esseri umani nascano liberi ed uguali vuol dire in realtà che essi debbono essere trattati come se fossero liberi ed uguali. L'espressione è la prescrizione di un dovere. L'uguaglianza poi che il singolo essere umano può pretendere sulla base delle affermazioni della dichiarazione universale può essere poi specificata sotto i seguenti punti:

- a) uguaglianza civile, che consiste nella condizione di parità in cui tutti si trovano a fronte dell'esercizio dei diritti civili;
- b) uguaglianza giuridica, che consiste nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alle leggi e alle giurisdizioni dello Stato;
- c) uguaglianza sociale, che consiste nella pari dignità sociale, nell'uguale possibilità di operare nella vita sociale e di riuscita in essa;
- d) uguaglianza politica, che consiste nella pari opportunità di intervenire nella direzione della vita sociale, esprimendo le proprie esigenze e i propri ideali e prospettando le proprie soluzioni;
- e) uguaglianza economica, che consiste nelle uguali possibilità di acquisto dei mezzi economici, per ridurre la disparità sociale esistente.

Sotto altri profili, l'evoluzione ha riguardato la richiesta di godimento dei diritti cosiddetti formali (cioè tali solo davanti alla legge), quali i *diritti civili* (garanzia della libertà personale o religiosa), *diritti politici* (partecipazione alla direzione politica del proprio Paese); e dei *diritti definiti sostanziali* (cioè che mettono di fatto gli individui nella condizione di godere di tutti i diritti), quali quelli economici e sociali<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> I diritti civili sono quelli che attengono alla personalità dell'individuo (libertà personale, di pensiero, religione, riunione, libertà economica), per cui all'individuo è garantita una sfera di arbitrio o liceità, purché il suo comportamento non violi il diritto degli altri. I diritti civili obbligano lo Stato a un atteggiamento di non impedimento, a una astensione (sono una libertà da), I diritti politici (libertà di associazione nei partiti, diritti elettorali) sono collegati alla formazione dello Stato democratico rappresentativo e implicano una libertà attiva, una partecipazione dei cittadini nel determinare l'indirizzo politico dello Stato (sono una libertà di). I diritti sociali (diritto al lavoro, all'assistenza, allo studio, tutela della salute, libertà dalla miseria e dalla paura) maturati dalle nuove esigenze della società industriale, invece, implicano un comportamento attivo da parte dello Stato nel garantire ai cittadini una situazione di certezza (sono ancora libertà da).

Nel suo *L'età dei diritti*, N. Bobbio aggiunge a tale classificazione una serie di nuovi diritti, tra cui il diritto a un ambiente sano, i diritti dei consumatori, i diritti alla qualità della vita, alla privacy, allo sviluppo. E delinea, infine, dei

Un'altra linea evolutiva è quella per la quale, dalla rivendicazione dei diritti a favore dell'individuo (le famose sfere di libertà, nella loro accezione liberale), si è passati ad una più ampia rivendicazione a favore delle comunità e, magari oggi, dell'intera umanità. Questa evoluzione è consistita nella scoperta dell'esistenza del rapporto dialettico tra individuo e società, secondo il quale la prosperità della società in cui vive rappresenta il massimo interesse del singolo e, d'altra parte, la società, che non è altro che l'insieme degli individui che la compongono, ha il massimo interesse a riconoscere loro il godimento dei diritti.

Il testo della Dichiarazione così approvato è stato paragonato da uno dei suoi padri, René Cassin, ad un tempio sostenuto da quattro pilastri. Il primo è costituito dai *diritti della persona*: il diritto all'uguaglianza (art.1), alla vita, alla libertà e alla sicurezza (art.3), diritto a non subire punizioni o trattamenti inumani crudeli o degradanti (art.5), diritto al riconoscimento della personalità giuridica e di tutte le garanzie giudiziarie (artt.6/11); il secondo pilastro è formato dai *diritti che spettano all'individuo nei suoi rapporti con i gruppi sociali ai quali partecipa*: il diritto alla privacy (art.12), la libertà di movimento (art.13) e di cercare asilo in altri Paesi (art.14), il diritto ad una cittadinanza (art.15), il diritto di sposarsi (art.16), alla proprietà privata (art.17), la libertà religiosa, di pensiero (art.18) e di espressione (art.19), di riunione e associazione (art.20). Vi sono poi i *diritti politici* permettono di partecipare alla costituzione del governo del proprio Paese e al suo funzionamento - in particolare la libertà di pensiero e di riunione, diritto di elettorato attivo e passivo, diritto di accesso al governo e amministrazione pubblica - (art.21).

Infine sono codificati i diritti economici e sociali: diritto al lavoro e ad un'equa retribuzione (art.23), al riposo e allo svago (art.24), all'assistenza sanitaria (art.25).

Il frontone di questo tempio comprende disposizioni di varia natura. Innanzi tutto si proclama il diritto ad "un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati" (art.28). Sono previste anche possibili limitazioni all'esercizio dei diritti umani; esse devono però essere stabilite per legge e soltanto "per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e della libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica" (art.29). Lo stesso articolo sancisce anche l'esistenza di doveri degli individui nei confronti della comunità.

In un testo siffatto si riconoscono tre matrici ideologiche: la matrice giusnaturalistica, pur molto temperata; l'influenza dello statalismo dei Paesi socialisti; il principio nazionalistico della sovranità statale.

La matrice giusnaturalistica appare già nel preambolo, ove si riconosce la "dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana" e i "loro diritti, uguali ed inalienabili".

Inoltre va notato che accanto all'individuo, unico ed indiscusso titolare dei diritti naturali nei testi storici, sono riconosciuti ora anche gruppi sociali, come sedi di realizzazione della personalità individuale: la famiglia, la comunità nazionale e internazionale.

L'influenza dell'ideologia socialista si rileva nel concetto che sottrae l'individuo da un universo metastorico astratto per inserirlo in un contesto sociale che ne determina o ne condiziona la vita e gli svolgimenti pratici e frapponendo ostacoli concreti all'esercizio dei diritti fondamentali.

Si deve sicuramente alle pressioni dei Paesi socialisti l'inserimento nella Dichiarazione dei diritti economici e sociali, come pure il riconoscimento che l'individuo ha dei doveri nei confronti della comunità in cui vive; grazie ad essi, infine, furono redatti gli articoli 29.3 e 30 in cui si dichiarano ammissibili i diritti riconosciuti solo se esercitati in modo da non urtare i principi dell'ONU o l'esercizio dei diritti di altri individui o gruppi.

La matrice nazionalistica esprime la volontà di tutti gli Stati di salvaguardare la loro sovranità ed il timore di vederla in qualunque modo minata da un atto internazionale; essa ha determinato l'esclusione dalla Dichiarazione del diritto di petizione, di ribellione e dei diritti delle minoranze

---

diritti legati alla tutela dell'integrità del patrimonio genetico a fronte dei progressi della ricerca biologica (si tratta di tematiche sviluppatesi a partire dagli anni '70: basti pensare allo sviluppo dei movimenti femministi, alle lotte sul divorzio, obiezione di coscienza, aborto).



nazionali. Sicuramente questi timori degli Stati hanno impedito di dar vita ad un documento dal valore giuridico vincolante; la Dichiarazione si pone dunque come un ideale da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo e ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzino di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e libertà. Ancora, si vuole garantire, mediante misure progressive di carattere nazionale ed internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

### *I Patti del 1966.*

Lo stesso giorno in cui adottò la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite incaricò la Commissione per i diritti umani di preparare un progetto di convenzione e delle misure di attuazione.

L'opera non si rivelò affatto facile e richiese infatti quasi vent'anni di lavoro. In contrasti tra i membri della Commissione riecheggiavano il dibattito precedente all'adozione della Dichiarazione: a lungo si discusse sul valore, il ruolo e l'ordine gerarchico che dovevano avere i diritti civili e politici rispetto a quelli economici, sociali e culturali, fino a che si decise di elaborare due differenti patti. L'Assemblea Generale specificò, però, che essi dovevano contenere disposizioni il più possibile simili tra loro e codificare il diritto all'autodeterminazione dei popoli. I progetti elaborati dalla Commissione furono sottoposti al vaglio dell'Assemblea e dei Governi nel 1954 ed, in base alle loro osservazioni, iniziò l'anno successivo la revisione articolo per articolo che richiese altri undici anni di lavoro. Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, furono infine adottati il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale; essi entrarono tutti in vigore nel 1976<sup>24</sup>, dopo il deposito - per quanto riguarda i Patti - del trentacinquesimo strumento di ratifica o adesione. Nel 1989 è stato adottato un Secondo Protocollo facoltativo al Patto sui Diritti Civili e Politici che si propone di abolire la pena di morte.

In ottemperanza alle indicazioni dell'Assemblea Generale, le disposizioni pressoché identiche dei due Patti sono il preambolo, gli art. 1, 3 e 5.

Il preambolo richiama gli impegni che gli Stati parti hanno già assunto, in conformità alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite:

(...)

Considerando che, in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;

L'art. 1 di entrambi i Patti sancisce il diritto all'autodeterminazione dei popoli, "in virtù del quale essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale", disponendo liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali; di conseguenza, tutti gli Stati parti hanno il dovere di promuovere l'attuazione ed il rispetto di tale diritto. L'inclusione di un diritto collettivo, quale è quello dell'autodeterminazione dei popoli, in questi Patti è dovuta alla constatazione che un popolo sottoposto a dominazione coloniale non è libero e che, di conseguenza, qualsiasi nozione di godimento di diritti individuali non ha senso in tale contesto.

L'art. 3 ribadisce l'impegno degli Stati a "garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento" rispettivamente dei diritti economici, sociali e culturali oppure civili e politici enunciati nei Patti.

L'art.5 recita, in entrambi i testi:

1. Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata nel senso di implicare un diritto di qualsiasi

---

<sup>24</sup> Più precisamente, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è entrato in vigore il 3.01.1976, mentre quello sui diritti civili e politici e il protocollo facoltativo relativo a questi ultimi sono entrati in vigore il 23.03.1976 (l'Italia ha dato esecuzione ai tre atti con legge n. 881 del 1977 ed essi sono entrati in vigore per il nostro Paese il 15.12.1978). I Patti sono veri e propri trattati internazionali e, quindi, vincolanti per gli Stati che li abbiano ratificati.

Stato, gruppo o individuo di intraprendere attività o di compiere atti miranti a sopprimere uno dei diritti o delle libertà riconosciuti nel presente Patto, ovvero a limitarlo in misura maggiore di quanto è previsto nel Patto stesso.

2. Nessuna restrizione o deroga a diritti fondamentali dell'uomo, riconosciuti o vigenti in qualsiasi Paese in virtù di leggi, convenzioni, regolamenti o consuetudini, può essere ammessa con il pretesto che il presente Patto non li riconosce o li riconosce in minor misura.

La principale differenza tra i due testi si riscontra, invece, nell'art. 2: mentre il Patto sui Diritti Civili e Politici afferma che "ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto (...)", il medesimo articolo del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali recita:

Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di *assicurare progressivamente*<sup>73</sup> con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti dal presente Patto.

Ricompare quindi l'antica distinzione tra diritti della prima generazione, che richiedono solo il rispetto da parte dello Stato, e sono quindi immediatamente attuabili, e diritti della seconda generazione, che richiedono un intervento attivo da parte dello Stato, e vanno quindi realizzati progressivamente.

Per quanto riguarda i diritti specificamente tutelati dai due Patti, gli articoli da 6 a 15 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali riconoscono: il diritto al lavoro, liberamente scelto od accettato (art. 6), il diritto di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, ossia in particolare un'equa retribuzione, uguale per un lavoro di uguale valore, senza discriminazione, in primo luogo tra uomo e donna; la sicurezza, l'igiene, il riposo (art. 7). L'art. 8 garantisce il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi e il diritto di sciopero; sono inoltre riconosciuti il diritto alla sicurezza sociale, comprese le assicurazioni sociali (art. 9). "La protezione e l'assistenza più ampia che sia possibile devono essere accordate alla famiglia", in particolare alle madri, ai fanciulli e agli adolescenti (art. 10); ogni individuo ha il diritto ad un livello di vita adeguato, presupposto del quale è la libertà dalla fame (art. 11), nonché di godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire (art. 12). Infine vengono sanciti il diritto all'istruzione (art. 13), a partecipare alla vita culturale, a godere del progresso scientifico e delle sue applicazioni e alla tutela del diritto d'autore (art. 15).

Più numerosi sono i cosiddetti Diritti Civili e Politici sanciti negli articoli da 6 a 27 del relativo Patto: diritto alla vita (art. 6), alla libertà e alla sicurezza (art. 9); divieto di sottoporre chiunque a tortura o a punizioni o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (art. 7); nessuno può essere tenuto in stato di schiavitù o servitù (art. 8); chiunque venga privato della libertà deve essere trattato con umanità (art. 10); "nessuno può essere imprigionato per il solo motivo che non è in grado di adempiere ad un obbligo contrattuale" (art. 11).

Il Patto stabilisce inoltre la libertà di movimento (art. 13) e il divieto di espellere uno straniero se non in base alle prescrizioni di legge (art. 14).

Vengono poi fissate una serie di garanzie in materia giudiziaria: l'uguaglianza di fronte alla legge e la presunzione di innocenza (artt. 14 e 26), l'irretroattività della legge penale (art. 15), il diritto al riconoscimento della personalità giuridica (art. 16).

Inoltre sono garantiti il diritto alla privacy (art. 17), la libertà di pensiero, coscienza e religione e di espressione (artt. 18 e 19), anche se si vietano la propaganda a favore della guerra e "qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso" (art. 20); la libertà di riunione pacifica (art. 21) e di associazione (art. 22); il diritto di sposarsi (art. 23) e il diritto di partecipare alla direzione degli affari pubblici nel proprio Paese, di votare ed essere eletti, di accedere, in condizioni generali di uguaglianza ai pubblici impieghi (art. 25); infine particolari forme di tutela sono previste per i fanciulli (art. 24) e le minoranze (art. 27).

Il godimento dei diritti tutelati dai due Patti può, in talune circostanze, essere limitato. L'art. 4 del Patto sui Diritti Economici Sociali e Culturali stabilisce che:

(...) nell'assicurare il godimento dei diritti in conformità del presente Patto, lo Stato potrà assoggettarli esclusivamente a quei limiti che siano stabiliti per legge, soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti e unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica.

Una corrispondente previsione generale non si trova nel Patto sui Diritti Civili e politici; diversi articoli prevedono però che l'esercizio del diritto in questione non possa essere oggetto di restrizioni "tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità e la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà". Al contrario, certi diritti non possono mai essere sospesi o limitati, neppure in situazioni di emergenza; stabilisce infatti l'art. 4:

1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali deroghino agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale.

2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6,7,8 (paragrafi 1 e 2), 11, 15, 16 e 18.

Ossia sono inderogabili, sempre ed in ogni circostanza il diritto alla vita, il diritto a non subire tortura o trattamenti inumani o degradanti, il diritto a non essere tenuti in stato di schiavitù o servitù, il diritto a non essere imprigionati per non aver adempiuto ad obblighi contrattuali, l'irretroattività della legge penale, il diritto al riconoscimento della personalità giuridica, il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione.

### *I Protocolli aggiuntivi del 1977.*

I Protocolli aggiuntivi del 1977 integrano le quattro Convenzioni di Ginevra, volute fortemente nel 1949 da parte del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), con l'intento di promuovere la coscienza dei popoli e limitare le conseguenze degli effetti delle ostilità nei conflitti<sup>25</sup>.

A partire dagli anni '50, infatti, la guerra fredda è entrata nella sua fase più acuta, contrapponendo in maniera molto netta i due blocchi, occidentale e orientale, guidati dalle superpotenze statunitense e sovietica. Qualsiasi conflitto era dunque espressione di questa contrapposizione nella quale si inserirono dalla fine degli anni '50 le lotte di liberazione nazionale dei Paesi sottomessi ai regimi coloniali europei. Diversamente dai conflitti tradizionali che vedevano due o più Stati contrapposti, in questi casi forze irregolari conducevano la lotta, per lo più ricorrendo alla guerriglia, combattendo all'interno del proprio territorio nazionale contro forze straniere. Questo genere di lotta, mai attuato in precedenza su scala così vasta, presentava situazioni non regolamentate dal diritto e lasciava diverse categorie di persone senza adeguata protezione.

La necessità di garantire comunque il rispetto dei diritti fondamentali, nonché la natura ideologica di questi conflitti, causarono un progressivo interesse da parte delle Nazioni Unite, il cui Statuto garantisce il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il cui interesse per la tutela dei diritti umani era apparso chiaro già nel 1948, con l'approvazione della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo. Il mutato atteggiamento dell'ONU nei confronti del diritto dei conflitti armati culminò nel 1968, con la Risoluzione adottata alla Conferenza di Teheran: essa auspica un maggior rispetto dei diritti umani in tempo di guerra, rileva la necessità di assicurare una migliore applicazione delle esistenti norme di diritto umanitario ed esprime l'esigenza di elaborarne di nuove, per garantire soprattutto la tutela dei civili e delle altre vittime di guerra.

---

<sup>25</sup> La Conferenza, convocata ufficialmente dal governo svizzero, si concluse il 12 agosto 1949 con l'adozione di quattro Convenzioni:

- I Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna;
- II Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate sul mare;
- III Convenzione per il trattamento dei prigionieri di guerra;
- IV Convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra.

In questo contesto si inseriscono i numerosi conflitti degli anni '60: il conflitto arabo-israeliano, la guerra civile nigeriana, le guerre in Vietnam e in Corea, i diversi scontri tra India e Pakistan, il conflitto indo-cinese, l'operazione delle Nazioni Unite in Congo, le violenze croniche a Cipro, la guerra civile nella Repubblica Dominicana.

Tra questi il conflitto vietnamita, per le sue particolari caratteristiche e per l'attenzione riservatagli dai media, portò all'attenzione dell'opinione pubblica numerosi problemi irrisolti del diritto applicabile ai conflitti armati. In primo luogo la questione dei prigionieri di guerra: i continui maltrattamenti dei prigionieri di entrambe le parti e l'impossibilità di far rispettare la Convenzione di Ginevra ad essi relativa sensibilizzò in particolare il governo americano nei confronti dell'importanza del diritto umanitario e della necessità di trovare i mezzi per renderlo più efficace. D'altro canto, l'esercito americano fu accusato a più riprese di effettuare bombardamenti indiscriminati, di attaccare i civili e danneggiare l'ambiente e si trovò sottoposto alle contrapposte pressioni, politiche più che legali, che gli imponevano severe restrizioni all'uso della forza, da un lato; dall'altro, da un senso di impotenza per le sofferenze causate ai civili. Tutto ciò portò ad un attivo coinvolgimento degli Stati Uniti al processo di miglioramento del diritto internazionale umanitario.

Nel processo che portò alla convocazione della conferenza diplomatica nel 1974, ancora una volta il Comitato Internazionale della Croce Rossa ebbe un ruolo di primo piano. In realtà esso, già a partire dagli anni '50, aveva rilevato alcune carenze nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e cercava di colmarle con la preparazione di nuovi strumenti. Nonostante la IV Convenzione, la tutela della popolazione civile rimaneva incompleta, soprattutto con riguardo alla protezione dagli effetti delle ostilità; a tal fine tra il 1953 e il 1956 il CICR elaborò un documento denominato "*Draft rules for the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War*", il cui obbiettivo principale era la proibizione degli attacchi diretti contro la popolazione civile.

Alla XIX Conferenza Internazionale della Croce Rossa, tenutasi a New Delhi nel 1957, gli Stati partecipanti ritennero però tali regole troppo restrittive, soprattutto in merito all'uso di armi nucleari, ed il progetto venne accantonato. Ma nuovo impeto al lavoro del CICR venne dal sempre maggior interesse mostrato dalle Nazioni Unite per la materia: alla risoluzione del 1968 ne seguì un'altra, due anni più tardi, che poneva l'accento sulla necessità di garantire i diritti di civili e combattenti delle guerre di liberazione nazionale, nonché di assicurare una miglior applicazione delle norme esistenti durante questi conflitti. Il CICR si sentì in parte prevaricato nel suo ruolo storico da questo nuovo interesse dell'ONU per una materia di cui era tradizionalmente promotore e custode, ruolo che non voleva perdere, anche perché le garanzie di neutralità e apoliticità della Croce Rossa non potevano ritrovarsi nel contesto delle Nazioni Unite.

Nel 1971 il CICR convocò quindi una "Conferenza di esperti governativi sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati", cui presero parte le delegazioni di 41 Stati. A seguito di questa prima Conferenza, il servizio giuridico del CICR preparò i progetti dei due Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra: il primo relativo ai conflitti internazionali, il secondo ai conflitti interni. I 136 articoli elaborati dal Comitato Internazionale furono sottoposti ai 77 Stati intervenuti alla II Conferenza governativa, convocata nel 1972 a Ginevra. Dopo questo primo esame gli esperti legali del CICR si rimisero al lavoro per preparare i testi da sottoporre alla "Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati", convocata dal governo svizzero, la cui prima sessione si tenne a Ginevra dal 20 febbraio al 29 marzo 1974.

La Conferenza diplomatica poteva considerarsi veramente universale: erano presenti le delegazioni di 125 Stati, tra cui tutte quelle dei Paesi post-coloniali. Questo può indubbiamente considerarsi uno dei motivi per cui ebbe successo; altro fondamentale motivo fu anche il mutato clima politico internazionale: a discapito della contrapposizione ideologica, Stati Uniti ed Unione Sovietica cominciavano a rendersi conto di avere interessi comuni da difendere congiuntamente, soprattutto a seguito dell'allargamento della comunità internazionale. Questa convergenza di interessi, nonché una buona dose di realismo, fece prevalere la scelta di adottare la maggior parte degli articoli per

*consensus* piuttosto che tramite una votazione dall'esito incerto il cui risultato sarebbe stato, nella maggior parte dei casi, inaccettabile per una delle due parti.

Inoltre si rivelò insostituibile il ruolo di facilitatore e mediatore del CICR, grazie al quale sono state raggiunte soluzioni di compromesso inimmaginabili nel contesto politico delle Nazioni Unite.

Prima di affrontare le questioni sostanziali, la Conferenza dovette risolvere il fondamentale problema della partecipazione e della rappresentanza, soprattutto in relazione al ruolo dei movimenti di liberazione nazionale. In base ad una consuetudine affermata in seno alle Nazioni Unite, la maggior parte tra essi chiedeva di partecipare come osservatore, anche se molti Paesi in via di sviluppo chiesero la loro ammissione al pari degli Stati, con la possibilità anche di votare. Su posizioni totalmente contrastanti erano gli Stati Uniti e il blocco dei Paesi occidentali. Dopo un dibattito che occupò quasi per intero la prima giornata di lavori venne adottata, senza voto, una risoluzione con cui la Conferenza:

- 1) decide di invitare i Movimenti di Liberazione Nazionale riconosciuti dalle organizzazioni governative regionali a partecipare alle deliberazioni della Conferenza e ai suoi principali Comitati;
- 2) decide inoltre che, indipendentemente dalle regole di procedura, le dichiarazioni fatte o le proposte e gli emendamenti sottoposti dalle delegazioni di questi Movimenti di Liberazione Nazionale saranno fatti circolare dalla Segreteria della Conferenza come documenti della Conferenza a tutti i partecipanti alla Conferenza, ben inteso che solo le delegazioni rappresentanti gli Stati o i governi saranno legittimate a votare<sup>26</sup>.

I movimenti di Liberazione Nazionale che presero parte alla Conferenza furono 10: African National Congress, African National Council of Zimbabwe, Front de libération du Mozambique, Front National de libération de l'Angola, Mouvement populaire de libération de l'Angola, Organisation pour la libération de la Palestine, Panafricanist Congress, Seychelles People's Organisation, Zimbabwe African National Union, Zimbabwe African People's Union.

Come emergeva dai progetti dei Protocolli, i principali punti sostanziali da affrontare durante la Conferenza diplomatica erano la definizione delle diverse tipologie di conflitto armato, con riguardo soprattutto ai conflitti non internazionali; i limiti nella condotta delle ostilità; lo statuto di combattente e conseguentemente di prigioniero di guerra; la tutela dei feriti, malati, personale e mezzi sanitari civili; la protezione della popolazione civile dagli effetti delle ostilità; i mezzi di controllo e le sanzioni.

Dopo quattro sessioni, la Conferenza diplomatica ha approvato i testi dei due Protocolli aggiuntivi alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, l'8 giugno 1977.

Uno dei problemi sicuramente più controversi nella formulazione del testo del I Protocollo è stato la definizione del campo di applicazione materiale, in particolare l'equiparazione di alcune categorie di guerre di liberazione nazionale ai conflitti internazionali. Recita infatti l'art. 1:

(...)

3. Il presente Protocollo, che completa le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra, si applicherà nelle situazioni previste nell'articolo 2 comune a dette Convenzioni.

4. Le situazioni indicate nel paragrafo precedente comprendono i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni.

Questa parificazione, in uno strumento formale, delle "guerre di liberazione nazionale" ai "conflitti armati internazionali" rende applicabile alle prime tutte le norme delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e tutto il diritto umanitario in genere e rappresenta una indubbia vittoria dei Paesi post-coloniali nei confronti del blocco occidentale. Ma lo spessore di questa vittoria è ancora maggiore di quanto possa sembrare ad una prima lettura, se si considera che non tutte le guerre di liberazione nazionale sono definite conflitti internazionali, ma solo quelle "*contro dominazione coloniale, occupazione straniera o regimi razzisti*". In questo modo quegli stessi Paesi si sono voluti tutelare,

---

<sup>26</sup> Baxter R. R., "Humanitarian Law or Humanitarian Politics? The 1974 Diplomatic Conference of Humanitarian Law", in *Harvard International Law Journal*, 1975.

circoscrivendo la portata del principio stesso nel momento in cui veniva affermato, in modo tale da escludere la possibilità che esso potesse funzionare, magari in futuro, a loro sfavore. Si è evitato volutamente, invece, il puro e semplice riferimento alla carta delle Nazioni Unite che sancisce un concetto non circoscritto di “autodeterminazione dei popoli” (art. 1, par. 2), e che in ogni caso, avendo dato vita ad un sistema aperto, continuamente in evoluzione, avrebbe ben potuto condurre a nuovi e più generali significati.

Ad esclusione di quelli menzionati, tutti i conflitti interni sono disciplinati dal II Protocollo, “nei riguardi del quale si è realizzata una concordia di interessi che ha spinto nella direzione del massimo indebolimento, all’interno di esso, del diritto umanitario<sup>27</sup>”.

Il campo di applicazione materiale di questo Protocollo è specificato nel suo art. 1:

Il campo di applicazione materiale di questo Protocollo è specificato nel suo art.1:

1. Il presente Protocollo, che sviluppa e completa l’articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 senza modificarne le condizioni attuali di applicazione, si applicherà a tutti i conflitti armati che non rientrano nell’articolo 1 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), e che si svolgono sul territorio di un’Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate, e di applicare il presente Protocollo.
2. Il presente Protocollo non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati.

Questo articolo richiede dunque un altissimo grado di effettività dei movimenti insurrezionali perché tra essi e lo stato contro cui combattono possa essere riconosciuto un conflitto; tale grado di effettività non è richiesto dall’art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra che, nella sua genericità, cerca di garantire un minimo di protezione umanitaria a tutte le situazioni conflittuali e le cui condizioni di applicabilità non vengono, comunque, modificate. Questo limitato campo di applicazione è indice del timore degli Stati di vedere lesa la loro sovranità, timore che ha fortemente condizionato il testo di tutto questo II Protocollo, formato da soli 28 articoli, a fronte dei 102 del I. In riferimento ai mezzi e metodi di guerra, l’art. 35 pone le regole fondamentali riaffermando esplicitamente i principi fondamentali della materia nei suoi primi due paragrafi:

1. In ogni conflitto armato, il diritto delle Parti in conflitto di scegliere metodi e mezzi di guerra non è illimitato.
2. E’ vietato l’impiego di armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili.

Nel terzo paragrafo si rileva, per la prima volta, la volontà di proteggere l’ambiente:

3. E’ vietato l’impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all’ambiente naturale.

Per quanto riguarda più specificatamente i metodi di guerra, l’art.37 vieta la perfidia ossia (...) gli atti che fanno appello, con l’intenzione di ingannarla, alla buona fede di un avversario per fargli credere che ha il diritto di ricevere o l’obbligo di accordare la protezione prevista dalle regole del diritto internazionale applicabile ai conflitti armati.

Con riferimento invece ai mezzi di guerra l’art.36 impone che:

Nello studio, messa a punto, acquisizione o adozione di una nuova arma, di nuovi mezzi o metodi di guerra, un’Alta Parte contraente ha l’obbligo di stabilire se il suo impiego non sia vietato, in talune circostanze o in qualunque circostanza, dalle disposizioni del presente Protocollo o da qualsiasi altra regola del diritto internazionale applicabile a detta Alta Parte contraente.

Nulla di più si riuscì a statuire sulle armi, nonostante le proposte del Comitato Internazionale di Croce Rossa, sostenuto da alcuni Stati, in particolare dalla Svezia. La discussione dell’argomento in seno al comitato ad hoc, costituito durante la prima sessione della Conferenza del 1974, si concluse con la decisione di affrontare l’argomento, in una successiva Conferenza di esperti governativi sull’uso di certe armi convenzionali. Tale conferenza ha portato all’approvazione, nel 1980, della

---

<sup>27</sup> Benvenuti P., *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1981.

*“Convenzione sul divieto o la limitazione dell’uso di certe armi classiche che possono essere considerate produttive di effetti traumatici eccessivi o colpire senza discriminazione”, a cui sono allegati tre Protocolli:*

- Protocollo I relativo alle schede non localizzabili a raggi X;
- Protocollo II sul divieto o la limitazione dell’uso di mine, trappole o altri dispositivi;
- Protocollo III sul divieto o la limitazione dell’uso di armi incendiarie.

Il 13 ottobre 1995 è stato approvato il IV Protocollo relativo al divieto di armi laser accecanti. Altra innovazione assai controversa introdotta dal I Protocollo è l’attenuazione delle condizioni da rispettare perché venga riconosciuto lo status di combattente legittimo e conseguentemente di prigioniero di guerra. Pur ribadendo il fondamentale principio della distinzione tra popolazione civile e combattente, l’art. 44 riconosce:

3.(...) che vi sono situazioni nei conflitti armati in cui, a causa della natura delle ostilità, un combattente armato non può distinguersi dalla popolazione civile<sup>23</sup>, egli conserverà lo statuto di combattente a condizione che, in tali situazioni, porti le armi apertamente:

a) durante ogni fatto d’armi;

b) durante il tempo in cui è esposto alla vista dell’avversario, mentre prende parte ad uno spiegamento militare che precede l’inizio di un attacco al quale deve partecipare.

Oltre a questa attenuazione in merito alle armi, rispetto alla normativa precedente, decade l’obbligo di portare un segno distintivo riconoscibile a distanza; restano valide le altre condizioni: l’appartenenza a una delle parti in conflitto e la sottomissione ad un’autorità che assicuri il rispetto delle regole del diritto internazionale applicabile ai conflitti armati.

Infine, non hanno diritto allo statuto di combattente legittimo le spie (art. 46) e i mercenari (art. 47).

Ulteriore obbiettivo del I Protocollo è ampliare la tutela del personale e dei mezzi sanitari non inquadrati nelle forze armate, nonché di malati, feriti e naufraghi civili, dei dispersi e dei deceduti. A questi temi è dedicato l’intero titolo II: gli artt. 8 (par. a, b), 9, 10, 11, 22 e 23 equiparano la protezione di feriti, malati e naufraghi civili a quella dei membri delle forze armate; la protezione dei naufraghi è inoltre ampliata con l’inclusione nella normativa delle acque interne oltre che del mare. La protezione precedentemente riservata al personale e ai mezzi sanitari militari o agli ospedali civili è stata estesa a tutti quei servizi sanitari civili, costituitisi in molti Stati per supportare la sanità militare in caso di conflitto e non necessariamente legati alle strutture ospedaliere (artt. 8, par. c, g, 12-15, 18, 21, 31). Sono state ampliate anche le norme a protezione degli aeromobili sanitari, sia civili che militari; non è più necessario, per esempio, che essi abbiano un piano di volo concordato, a meno che non sorvolino una zona fisicamente controllata dalla parte avversa (artt. 8, par. f, g, j, 18, 24-31). Analoghe norme si trovano anche, seppur in forma più sintetica, nel II Protocollo.

Maggior tutela, in entrambi i Protocolli, viene riconosciuta alla professionalità ed etica e medica: infine gli artt. 11 del I Protocollo e 5.2 del II estendono la protezione dagli abusi delle procedure mediche.

Nonostante l’indubbio successo rappresentato dalla IV Convenzione, per quanto attiene la protezione della popolazione civile, numerose erano ancora le carenze soprattutto con riguardo agli effetti delle ostilità. Anche in questo caso viene prima ribadito il principio cardine della distinzione tra popolazione civile e combattenti, nonché tra beni di carattere civile e obbiettivi militari, contro i quali solamente si può indirizzare un attacco. Sono quindi vietati non solo gli attacchi contro persone o beni civili, ma anche quelli indiscriminati e le rappresaglie. Per garantire la maggior protezione possibile, gli artt. 57 e 58 impongono di condurre le operazioni militari prendendo tutte le precauzioni possibili per evitare gli obbiettivi civili.

L’art. 75 pone le garanzie fondamentali a tutela di tutte le persone, in ogni tempo e in ogni luogo, che non siano beneficiarie di un trattamento più favorevole in virtù della normativa vigente.

Da ultimo, si riscontra nel I Protocollo, la volontà di migliorare i mezzi di controllo e le sanzioni per le violazioni del diritto. A tal fine l’art. 7 dispone:

Il depositario del presente Protocollo convocherà, su richiesta di una o più delle Alte Parti contraenti e con l’approvazione della maggioranza di esse, una riunione delle Alte Parti contraenti per esaminare i problemi generali relativi all’applicazione delle Convenzioni e del Protocollo.

Viene inoltre attribuito un alto grado di responsabilità ai comandanti per quanto riguarda il controllo dell'applicazione del diritto (art.87):

1. Le Alte Parti contraenti e le Parti in conflitto esigeranno che i comandanti militari, per quanto riguarda i membri delle forze armate posti sotto il loro comando e le altre persone poste sotto la loro autorità, impediscano che siano commesse infrazioni alle Convenzioni e al presente Protocollo e, all'occorrenza, le reprimano e le denuncino alle autorità competenti.
2. Allo scopo di impedire e reprimere le infrazioni, le Alte Parti contraenti e le Parti in conflitto esigeranno che i comandanti, secondo il rispettivo livello di responsabilità, si assicurino che i membri delle forze armate posti sotto il loro comando conoscano i doveri che loro incombono in virtù delle Convenzioni e del presente Protocollo.
3. Le Alte Parti contraenti e le Parti in conflitto esigeranno che ogni comandante venuto a conoscenza che i suoi dipendenti o altre persone poste sotto la sua autorità stanno per commettere o hanno commesso una infrazione alle Convenzioni o al presente Protocollo, adotti le misure necessarie per impedire tali infrazioni alle Convenzioni o al presente Protocollo, e, quando occorra, promuova un'azione disciplinare o penale contro gli autori delle violazioni.

Anche la categoria dei crimini di guerra è stata ampliata; in base all'art.11 essa include:

- 1.(...) il divieto di sottoporre le persone indicate nel presente articolo ad un qualsiasi intervento medico che non sia motivato dal loro stato di salute e che non sia conforme alle norme sanitarie generalmente riconosciute che la parte responsabile dell'intervento applicherebbe in circostanze analoghe ai propri cittadini che non sono privati della libertà.
2. E', in particolare, vietato di praticare su dette persone, anche con il loro consenso:
  - a) mutilazioni fisiche;
  - b) sperimentazioni mediche o scientifiche;
  - c) prelevamenti di tessuti o organi per trapianti,a meno che detti interventi non siano giustificati nelle condizioni previste nel paragrafo 1. (...)

In aggiunta l'art.85 considera infrazioni gravi del Protocollo:

- (...)
- a) fare oggetto di attacco la popolazione civile o le persone civili;
  - b) lanciare un attacco indiscriminato che colpisca la popolazione civile o beni di carattere civile (...);
  - c) lanciare un attacco contro opere o installazioni che racchiudono forze pericolose (...);
  - d) fare oggetto di attacco le zone non difese e smilitarizzate;
  - e) fare oggetto di attacco una persona che si sa essere fuori combattimento;
  - f) usare perfidamente, (...), il segno distintivo della croce rossa, della mezzaluna rossa o del leone e sole rossi, o altri segni protettivi riconosciuti dalle Convenzioni o del presente Protocollo;
4. (...)
- a) il trasferimento da parte della Potenza occupante di una parte della propria popolazione civile nel territorio che essa occupa, oppure la deportazione o il trasferimento all'interno o fuori del territorio occupato della totalità o di una parte della popolazione del territorio stesso in violazione dell'art.49 della IV Convenzione;
  - b) qualsiasi ritardo ingiustificato nel rimpatrio dei prigionieri di guerra o dei civili;
  - c) la pratica dell'apartheid e le altre pratiche disumane e degradanti, fondate sulla discriminazione razziale (...);
  - d) il fatto di dirigere un attacco contro monumenti storici, opere d'arte o luoghi di culto chiaramente riconosciuti, che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli (...);
  - e) il fatto di privare una persona protetta dalle Convenzioni o indicata nel paragrafo 2 del presente articolo del diritto di essere giudicata regolarmente e imparzialmente.

Con riserva dell'applicazione delle Convenzioni e del presente Protocollo, le infrazioni gravi a detti strumenti sono considerate come crimini di guerra.

La principale innovazione in materia di controllo è senza dubbio costituita dall'art.90 che istituisce la *Commissione Internazionale di accertamento dei fatti*, ossia un organo permanente incaricato di condurre inchieste imparziali

(...) su qualsiasi fatto che si pretende costituire infrazione grave ai sensi delle Convenzioni e del presente Protocollo, o su qualsiasi altra violazione seria delle Convenzioni e del presente Protocollo (art.90, par. 2, lett. c);

Tale competenza della Commissione è, però, subordinata al consenso degli Stati che deve essere espresso in un atto distinto dalla ratifica del Protocollo; esso può essere prodotto una volta per tutte tramite la dichiarazione di accettazione della competenza obbligatoria della Commissione, oppure di volta in volta nel quadro di un determinato conflitto (art. 90, par. 2, lett. a).

La Commissione ha, inoltre la funzione di



facilitare, prestando i propri buoni uffici, il ritorno all'osservanza delle disposizioni delle Convenzioni o del presente Protocollo. (art.90, par. 2, lett. c);

La competenza della Commissione a prestare i suoi buoni uffici prescinde da qualsiasi dichiarazione facoltativa o da qualsiasi accordo posteriore: ad essa sono quindi subordinati tutti gli Stati parti del I Protocollo.

Fondamentale caratteristica della Commissione d'inchiesta è suo carattere di organo di controllo istituzionalizzato e permanente nell'ambito del diritto umanitario applicabile ai conflitti armati; tanto più importante perché si inserisce in una generale tendenza della comunità internazionale, volta all'istituzionalizzazione dei meccanismi di tutela delle regole umanitarie: la creazione ad opera del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dei due Tribunali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda ne è la riprova.

### ***L'importanza dei diritti umani nel Concilio Vaticano II.***

Il Concilio Vaticano II fu aperto ufficialmente l'11 ottobre 1962 da Papa Giovanni XXIII, per concludersi il 7 dicembre 1965 ad opera di Paolo VI.

Esso fu un vero e proprio Concilio ecumenico, che raccolse cardinali, patriarchi e vescovi cattolici da ogni parte del mondo.

In un'epoca di profondi mutamenti all'interno della Chiesa Cattolica (in cui essa passò da Chiesa fondamentalmente eurocentrica a universale, grazie alle attività missionarie e alla denuncia di situazioni di povertà estrema e degrado umano), il Concilio Vaticano II ebbe il merito di porre alla luce l'affermazione dei diritti inalienabili che hanno tutti gli uomini in forza della loro dignità di persona.

Ma è soprattutto con la promulgazione della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes* ad opera del Concilio Vaticano II (promulgata da Papa Paolo VI l'8 dicembre 1965) che si pose l'attenzione della Chiesa sulla necessità di aprire un confronto con la cultura e il mondo, soprattutto nell'impegno comune per la pace, la giustizia, le libertà fondamentali, la scienza.

Il contenuto della *Gaudium et spes* è fondamentale perché ha ad oggetto:

- diritti fondamentali della persona considerata in sé stessa (diritto alla vita fin dal primo momento del concepimento; diritto all'uguaglianza e contestualmente all'eliminazione di ogni genere di discriminazione; diritto alla libera vita dello spirito tramite il rispetto della propria coscienza; diritto all'educazione e alla cultura senza discriminazione);
- diritti della persona come essere sociale e comunitario (diritto di partecipazione alla vita in società; diritto all'informazione; diritto alla sicurezza economica e giuridica);
- diritti della persona come essere familiare (diritto di fondare una famiglia; diritto di uguaglianza tra marito e moglie; diritto-dovere di procreare);
- diritti della persona umana come lavoratore (diritto al lavoro; diritto a una giusta e dignitosa remunerazione; diritto alla difesa sindacale);
- diritti della persona come essere politico (diritto di appartenenza alla comunità politica; diritto di partecipazione alla determinazione dell'attività politica);
- diritti dell'uomo in quanto membro della comunità internazionale (diritto alla pace tra i popoli; diritto-dovere della cooperazione internazionale; diritto all'emigrazione);
- diritti alla libertà religiosa (diritto affinché nessuno venga forzato ad agire contro la sua professione di fede).

### ***Da dove nascono i doveri?***

Dovere è, in prima battuta, tutto ciò che il singolo deve fare (o i comportamenti che deve tenere) affinché il gruppo sociale di cui fa parte realizzi i fini per i quali si è costituito. La società umana non è un mero aggregato di individui, semplici coabitanti che si incontrano momentaneamente, ma una vera comunità di persone. Una condizione di vita in cui sia possibile soddisfare il proprio bisogno di nutrirsi adeguatamente, di aver riparo ed ospitalità in una casa confortevole, di essere protetto dalle aggressioni e dai pericoli, in cui sia possibile istruirsi, divertirsi e vivere in modo

soddisfacente la propria vita affettiva, di godere, insomma, dei diritti sanciti dagli strumenti internazionali dei giorni nostri, è possibile soltanto nel contesto sociale.

Nei discorsi correnti e perfino in quelli degli studiosi, per definire l'obbligo di dare il proprio contributo allo svolgimento della vita sociale in termini di civiltà, viene normalmente impiegato il termine dovere. E' un termine che in maniera fuorviante sembra indicare qualcosa che va contro il nostro interesse, che può essere compiuto soltanto con un sacrificio da parte nostra. Esso va visto invece come perseguimento dell'interesse comune, poiché è dal suo conseguimento di risultati generali che è reso possibile il conseguimento degli interessi personali. Già diceva il filosofo inglese J. S. Mill che l'altruismo è in realtà soltanto un egoismo beninteso, concependo la felicità come un patrimonio collettivo di cui tutti possono godere tramite il soddisfacimento del bene individuale. In effetti fu proprio la filosofia inglese del XVIII sec. a non essere disposta ad accettare la teoria della fondazione religiosa della morale e del potere: essa conduceva le proprie analisi dal fatto che fosse la società, piuttosto che Dio, il movente delle azioni umane, determinate dal criterio dell'utilità. L'utile è ciò che viene ritenuto dal soggetto idoneo a soddisfare le proprie necessità, a fuggire il dolore e a perseguire il piacere e, più in generale, a migliorare le proprie condizioni di vita. La corrente utilitaristica conduceva alla fondazione di una morale laica, che individua nel mondo umano le ragioni della propria legittimazione. Allora, se il movente dell'azione umana è rappresentato dall'utile individuale (il cui perseguimento viene ritenuto sacrosanto) come mai non ne nasce un egoismo sfrenato, una guerra di tutti contro tutti, la disfatta della vita sociale e di qualunque organizzazione politica? Non ne consegue tutto questo perchè il criterio dei comportamenti risiede in realtà in un calcolo dell'agire dei singoli che operano in forza del medesimo interesse. Al comportamento morale presiede, in altri termini, una concezione socialmente più ampia dell'utile, che fa di esso un fattore generale di utilità per tutti, che viene divisa tra il maggior numero di persone.

Nella Costituzione italiana i doveri vengono enunciati, oltre che nelle affermazioni di principio dell'art. 2, nell'art. 4 comma 2, che comprende la formula del compimento del proprio dovere con lo svolgimento di un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; nell'art 54 per il dovere di essere fedeli alla Repubblica, e nell'art. 52 per il dovere di difendere la Patria e concorrere alle spese pubbliche.

### ***Divergenze nelle concezioni filosofiche e nelle tradizioni culturali oriente-occidente.***

Anche se la Carta delle Nazioni Unite riafferma l'esistenza dei diritti umani, sottintendendo quindi che essi già fossero stati affermati, e proclama l'esigenza di tutelarli, essa non contiene alcuna lista di tali diritti, né fa riferimento ad alcuna fonte che li elenchi. Nacque quindi contemporaneamente all'approvazione della Carta l'esigenza di redigere una lista dei diritti umani. Il compito di elaborare un "*International Bill of Rights*" fu affidato alla Commissione per i diritti umani, istituita il 16 febbraio 1946 dal Consiglio Economico e Sociale, composta da 18 membri e presieduta da Eleanor Roosevelt. Tra i suoi membri, hanno dato un apporto fondamentale alla redazione della Dichiarazione René Cassin (Francia), Charles Malik (Libano), Peng Chun Chang (Cina), Hernán Santa Cruz (Cile), Alexandre Bogomolov e Alexei Pavlov (Unione Sovietica), Lord Dukeston e Geoffrey Wilson (Regno Unito), William Hodgson e John Humphrey (Canada).

La Commissione prese due decisioni preliminari, che potremmo definire metodologiche: innanzitutto che tale Dichiarazione avrebbe avuto la forma giuridica di Risoluzione dell'Assemblea Generale, ossia non avrebbe avuto alcun valore vincolante nei confronti degli Stati ma avrebbe rappresentato, come dichiarò Eleanor Roosevelt, un importante impegno per tutti i popoli e tutte le Nazioni; in secondo luogo si decise di redigere un testo il più possibile pragmatico, limitando al massimo ogni riferimento alle concezioni filosofiche dei diritti umani e alla ricerca di un loro possibile fondamento.

Nonostante queste premesse la stesura della Dichiarazione non si rivelò affatto facile, anzi ci fu un acceso scontro ideologico tra gli allora 58 membri delle Nazioni Unite, tanto che il dibattito fu definito un vero e proprio *pezzo di guerra fredda*.

Ben presto si vennero delineando quattro schieramenti. Innanzitutto il gruppo dei Paesi occidentali che prese la leadership sin dall'inizio della discussione: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna cui si allinearono altri Paesi occidentali in senso politico, tra cui emerse l'Australia. Un secondo gruppo era costituito dagli Stati latino-americani che difesero la causa dei diritti umani con maggior vigore e, per certi versi audacia, di quelli occidentali.

Su posizioni diametralmente opposte si schierò l'Europa socialista; ai margini del dibattito rimasero i Paesi asiatici interessati più che altro a far valere le riserve dettate dalla tradizione culturale musulmana, in materia di religione e vita familiare.

Lo scontro essenziale avvenne tuttavia tra Est e Ovest.

Gli occidentali propugnarono con fermezza il vangelo democratico-parlamentare della loro tradizione e si sforzarono costantemente di proiettarlo sulla scena mondiale. Essi si proponevano di esportare le concezioni, prevalentemente giusnaturalistiche, che erano alla base dei loro testi politici interni: in particolare posero l'attenzione sui diritti civili e politici di connotazione sostanzialmente individualistica che erano stati sanciti nelle dichiarazioni del Settecento.

Le costituzioni democratiche dell'Europa Occidentale si sono caratterizzate per attuare i diritti dei singoli in versione garantista: diritti che trovano la loro massima espressione giuridica nella positivizzazione del diritto a una procedura costituzionale. Oltre a ciò, in tali Paesi si evidenziava una particolare tutela alla proprietà privata e all'iniziativa liberista del singolo individuo (attraverso la valorizzazione del libero mercato).

Soltanto di fronte alle pressioni dei Paesi socialisti e latino-americani, gli occidentali accettarono di inserire nella Dichiarazione Universale anche una serie di diritti economici e sociali, estranei alla loro più antica tradizione.

I Paesi socialisti accettarono di partecipare attivamente all'elaborazione della Dichiarazione solo dopo questo ammorbidimento delle posizioni occidentali, fermi nella convinzione che comunque tutti i diritti così strenuamente difesi dagli occidentali erano pienamente riconosciuti e praticati nei loro ordinamenti interni. In quest'ottica quindi la Dichiarazione era più un documento che si sarebbe imposto agli occidentali, conseguentemente i Paesi socialisti agirono secondo diverse linee di azione. Innanzitutto premettero per il riconoscimento di alcuni diritti che i Paesi occidentali erano assai restii ad accettare, quali il principio di uguaglianza<sup>28</sup>, ossia il divieto di qualsiasi discriminazione all'interno della società; il diritto di ribellione contro autorità oppressive; il diritto di manifestare nelle strade, i diritti di gruppo delle minoranze, il diritto all'autodeterminazione dei popoli coloniali; il diritto dei lavoratori di avere a propria disposizione stampati e giornali, per diffondere le proprie idee. I Paesi socialisti insistettero anche su un'adeguata previsione di meccanismi di attuazione dei diritti riconosciuti in via di principio dalla Dichiarazione e presentarono una serie di emendamenti - tutti respinti - affinché i diritti e le libertà civili non potessero minare l'organizzazione democratica dello Stato e favorire la nascita di nuovi regimi

---

<sup>28</sup> Il principio di uguaglianza è concepito nei Paesi socialisti come il punto di inizio verso la più ampia tutela dei diritti: partendo dal livellamento delle classi sociali si creerebbero le condizioni per una società giusta ed equa, senza disparità e forme di privilegio. Basti pensare all'ex art. 1 della Costituzione ex sovietica, che definiva la sua forma di governo come l'espressione di uno Stato socialista di tutto il popolo, esprime la volontà e gli interessi dei contadini e intellettuali. Parimenti l'art. 3 afferma il criterio del centralismo democratico (decisioni prese al vertice da parte della classe dirigente, obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori verso quelli inferiori), mentre l'art. 4 sancisce la tutela dell'ordine legale nel rispetto della Costituzione.

In pratica le Costituzioni socialiste concepiscono l'evoluzione della società secondo una visione di avanguardia progressista: il ritmo dialettico che scandisce la storia incanala l'edificazione dello Stato verso un modello perfetto e permanente, senza contrapposizioni di classe e disparità sociali. In questo quadro il popolo ha un ruolo passivo, essendo il destinatario della sovranità statale. A ciò si aggiunga che, nella sua missione salvifica, il partito unico assume un ruolo messianico di infallibilità, essendo presente in ogni struttura organizzativa, associativa e rappresentativa dello Stato.

totalitari, quali il fascismo. Infine questi Paesi sostenevano che i diritti umani dovessero essere compatibili con la sovranità statale e quindi realizzati all'interno del sistema giuridico nazionale. Tali e tanti contrasti non impedirono di raggiungere un compromesso e di elaborare un testo che incontrasse alla fine l'approvazione di tutti in misura sufficiente per essere approvato.

Fondamentalmente, esistono profonde divergenze nella concezione filosofica dei diritti umani. I Paesi occidentali sono ancora tenacemente legati ad una visione giusnaturalistica, in cui i diritti umani sono connaturati agli individui, sono un elemento intrinseco della qualità della persona umana, e dunque precedono ogni struttura statale e devono essere rispettati dai governi. Uno Stato che li viola con le sue leggi e con le sue azioni infrange uno dei presupposti stessi del consorzio civile, ponendosi in una situazione di colpevolezza per la quale può essere legittimamente contestato dagli individui.

Un'altra divaricazione importante si ha riguardo alle differenti concezioni culturali e religiose. Per gli occidentali proclamare i diritti significa soprattutto tutelare la sfera di libertà dell'individuo contro lo strapotere di uno Stato invadente. Diversa è la visione che ne hanno prospettato per decenni i Paesi socialisti e che propugnano tuttora quelli del Terzo Mondo. Per i primi la libertà dell'individuo si realizzava solo in una società in cui le classi, legate ad un sistema di produzione ben preciso (quello capitalistico) fossero scomparse, talché l'individuo potesse pienamente partecipare senza intralci o disuguaglianze, alla vita della comunità. Libertà allora non significava necessariamente porre un freno ad un potere centrale oppressivo: il potere centrale era espressione della comunità e si identificava con essa. Libertà significava dunque creazione dei meccanismi che facilitassero ed esaltassero l'integrazione individuo-comunità<sup>29</sup>.

Nel sistema etico-religioso dell'India<sup>30</sup> la separazione in caste – formalmente abolita – comporta la necessità per ogni membro di ciascuna di queste categorie sociali di accettare senza ribellioni la sua condizione. Compito di ogni individuo è quello di adoperarsi per agire positivamente all'interno della propria casta, in modo da poter passare ad una casta superiore nella vita futura, o comunque da non peggiorare dopo la morte la propria condizione sociale. Osservazioni analoghe possono essere svolte per il confucianesimo, religione (e anche visione della società e rapporti interindividuali)

---

<sup>29</sup> Si può scorgere un'ulteriore divaricazione tra Paesi socialisti e occidentali: i primi adottano una concezione statalista dei diritti umani (delineando i parametri o direttive sui tipi di diritti umani da riconoscere, dopodiché spetterà a ciascuno Stato specificare con proprie leggi la portata di quei diritti, i poteri delle autorità statali e le procedure disponibili agli individui per agire in caso di violazione. A quel punto la comunità internazionale non ha più nulla da dire sulla questione, dal momento che solo gli Stati sovrani possono decidere come far osservare e attuare quei diritti umani); i secondi invece, privilegiano una visione internazionale, ritenendo che debba esservi un continuum tra l'azione internazionale e attuazione a livello statale, le quali devono procedere di pari passo. Perché? Per un motivo molto semplice: gli organi statali spesso trascurano di ottemperare agli imperativi internazionali che promanano dall'esterno, oppure manipolano quegli imperativi per adattarli alle esigenze della sovranità nazionale.

Un'altra area di divergenza tra i due sistemi (socialisti e occidentali) attiene al rapporto tra due gruppi di diritti umani: i diritti civili e politici da un lato, e quelli economici, sociali e culturali dall'altro. Secondo i Paesi in via di sviluppo e quelli socialisti, è il secondo gruppo che dovrebbe essere privilegiato nell'azione internazionale, perché solo quando i diritti economico-sociali vengono pienamente realizzati è poi possibile creare quella eguaglianza di fatto che renda proficue le libertà civili e politiche (a ciò va aggiunto che è soprattutto nelle nazioni in via di sviluppo che appaiono le carenze più dolorose, dal momento che l'arretratezza economico-sociale fa sì che manchino non solo strade, ospedali, cantieri e infrastrutture, ma anche un'adeguata scolarizzazione, per cui è in questo tipo di diritti che è più necessario intervenire). Gli Stati occidentali invece, tendono a porre l'enfasi sui diritti civili e politici, anzitutto perché quei diritti corrispondono a momenti salienti della loro storia e quasi simboleggiano il progresso dello Stato moderno, essendo stati strappati al potere dispotico a seguito di aspre lotte, ribellioni o rivoluzioni. E inoltre perché la struttura economica di mercato di questi Paesi (in cui l'iniziativa e l'impresa del singolo devono conciliarsi con la penetrazione della macchina statale burocratica) fanno sì che i diritti civili e politici restino cruciali.

<sup>30</sup> Il fatto che l'India sia caratterizzata come Stato secolare (cioè senza religione di Stato), il fatto che coesistano su un unico territorio minoranze spesso difficili da far coesistere in un ambito pluralista estremamente frammentato, sono fenomeni che hanno dato luogo ad una notevole difficoltà nel garantire i diritti umani di tali minoranze contenuti nella Costituzione. Seguendo il modello federale statunitense, la Costituzione indiana include l'elenco più elaborato dei diritti umani che mai abbia espresso una Costituzione democratica (diritto all'eguaglianza, alla libertà - di parola, espressione, riunione, circolazione -, al non sfruttamento, alla libertà religiosa, alla cultura e istruzione, alla proprietà, al lavoro ecc..).

sviluppatasi nel passato in Cina e diffusasi in altri Paesi asiatici, tra cui il Giappone. Nella società confuciana, il metodo fondamentale della società è la famiglia, e all'interno di questa ministruttura sociale il ruolo fondamentale spetta al capofamiglia, cui gli altri membri del gruppo devono rispetto incondizionato. Questa visione patriarcale è estesa allo Stato: l'Imperatore è visto come un capofamiglia, cui di deve ossequio assoluto. Rimane dunque poco spazio per i diritti umani. Analogamente, lo stesso vale per la tradizione islamica<sup>31</sup>, dove vi è un'incompatibilità radicale con i principi dei diritti umani, dove i rapporti tra uomo e donna sono posti su due piani profondamente diversi (l'uomo è il padrone, la donna occupa un posto inferiore).

Inoltre, se si considera l'applicazione universale dei diritti, occorrerebbe distinguere tra due tipi di violazione: quella ad opera di dittatori o regimi oppressivi e quella da parte di culture indigene. Ciascuna richiede strategie differenti di prevenzione e differenti meccanismi di applicazione. La violazione dei diritti nei regimi oppressivi nel migliore dei casi ha una legittimità superficiale: anche se la popolazione accetta la situazione politica, comunque non accorre a difendere il regime nel momento in cui questo cade. Il caso della violazione dei diritti nelle culture tradizionali è meno chiara e più complessa, poiché essa ha una certa legittimità, a volte molto forte. I difensori dei diritti umani sono accusati dalla comunità locale di compiere a loro volta delle violazioni e sono considerati come invasori. I loro tentativi di tutelare i diritti vengono spesso vanificati dalle stesse vittime. Se un regime dittatoriale cade, ciò non comporta un mutamento culturale. L'intervento militare o anche le sanzioni militari da parte di forze esterne hanno un'efficacia limitata: pare essere più utile convincere le autorità locali del male inflitto da alcune consuetudini e sostenerle nell'intraprendere una strada diversa: il governo della Nigeria ha bandito la lapidazione per adulterio e le autorità del Ghana hanno dichiarato la mutilazione genitale femminile un crimine.

Anche se contrastano con i diritti dell'uomo e la libertà, hanno una loro legittimità e sono difficilmente sradicabili, solitamente le consuetudini non portano al genocidio o ad altre gravi violazioni (queste sono piuttosto il risultato di regimi dittatoriali e di conflitti armati tra dittatori). Formare, aiutare e mettere in grado le vittime di organizzarsi in movimenti per cambiare la realtà sono altri metodi efficaci.

### ***I diritti umani e il Parlamento europeo.***

L'Unione europea è una comunità di valori, il cui disegno fondamentale e messaggio educativo è che, se si possono superare i confini territoriali (e quindi i muri delle sovranità statuali) deve essere possibile superare anche i pregiudizi e le divisioni tra gruppi e popoli. Per realizzare tale disegno fu ritenuto opportuno adottare il metodo funzionalista della gradualità (infatti l'obiettivo principale dei trattati istitutivi della Ceca, Cee ed Euratom fu quello inteso a realizzare le famose quattro libertà di movimento con riferimento ai fattori della produzione). L'Unione europea è fondata sui principi basilari del rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto: principi, comuni a tutti gli Stati membri, racchiusi nei Trattati. Essa rispetta i diritti fondamentali enunciati nella Convenzione europea dei diritti umani, firmata a Roma nel 1950 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa. Il Trattato Ue stabilisce che i diritti di uno Stato membro dell'Unione, che sia colpevole di violazione grave e continuata dei diritti umani, possano essere sospesi e che ciascun nuovo Stato membro debba rispettare incondizionatamente tali principi. Nei confronti dei paesi terzi, il Trattato stabilisce che il rafforzamento e lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono tra i principali obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

---

<sup>31</sup> La dottrina islamica proclama l'Islam religione di Stato e la sua legge (*sciari'a*) fonte primaria ed essenziale di tutte le altre leggi positive. Il Corano è il testo sacro della religione dell'Islam. In tale ottica l'uomo è visto come soggetto alla volontà di Dio e portatore in primo luogo di doveri: solo successivamente di diritti. Secondo l'impostazione coranica, si ha una naturale superiorità dell'uomo, a cui vengono riconosciuti, per legge, tutti i diritti. Per contro, la donna musulmana non viene trattata ugualmente (ad es., ci vogliono due donne per testimoniare al posto di un uomo). Inoltre, anche i diritti all'eredità femminile sono quasi sempre ridotti alla metà di quanto prende un erede maschio.

Negli anni, il Parlamento europeo è riuscito a usare i propri poteri di bilancio per incrementare in modo sostanziale le risorse assegnate per i programmi riguardanti la democrazia e i diritti umani, creando un capitolo separato nel bilancio che è usato per finanziare un'ampia gamma di progetti che comprendono la riforma dei sistemi giuridici, la formazione nel campo dei diritti umani per le forze di sicurezza e i funzionari di polizia, sostegno per i mezzi di comunicazione indipendenti, la riabilitazione delle vittime della tortura, la reintegrazione nella società dei bambini di strada e il consolidamento della società civile. Contestualmente a ciò, il Parlamento europeo adotta decisioni nel campo della protezione dei diritti economici e sociali, così come alle misure per combattere il razzismo, l'intolleranza religiosa e la xenofobia, nonché per il trattamento di quanti chiedono asilo e lavoratori immigrati. Il Parlamento europeo ha altresì sostenuto attivamente la campagna per una moratoria dell'Onu sulla pena di morte; quella per la creazione del Tribunale Internazionale per i crimini di guerra; la costituzione di un centro di monitoraggio europeo per il razzismo e la xenofobia; la campagna dell'Unione europea per combattere la violenza contro le donne; la giornata mondiale della donna, nel 1998, organizzata per mettere in luce la situazione delle donne in Afghanistan; il Congresso mondiale per l'abolizione della pena di morte<sup>32</sup>, tenutosi nel giugno del 2001 a Strasburgo, nonché alla promozione dei diritti delle donne e del bambino<sup>33</sup>, delle popolazioni indigene e dei disabili.

### ***L'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani.***

Nel corso degli anni sono stati adottati tutta una serie di strumenti volti ad arricchire ed ampliare il settore del diritto internazionale verso i diritti umani. In questo senso si osservano due linee direttrici: una volta alla settorializzazione ed una volta alla regionalizzazione.

Rispondono alla logica della settorializzazione tutti quei documenti dedicati alla protezione di un singolo diritto, oppure ad una particolare categoria di individui.

Contemporaneamente alla Dichiarazione Universale fu approvata la *Convenzione per la Prevenzione e Repressione del Crimine di Genocidio* (9 dicembre 1948), conseguenza immediata degli eventi bellici; è dell'anno successivo la *Convenzione per la soppressione del traffico di persone e dello sfruttamento della prostituzione* (2 dicembre 1949); ricordiamo inoltre la *Convenzione sull'abolizione dei lavori forzati* del 1957, la *Convenzione Internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (1965, in vigore dal 1969) e quella relativa all'apartheid (1973), nonché la *Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti inumani crudeli o degradanti* (10 dicembre 1984, entrata in vigore tre anni dopo)<sup>34</sup>.

Sono protette da apposite convenzioni quelle categorie di individui, considerate particolarmente vulnerabili e aventi pertanto esigenze di tutela speciali, quali: i rifugiati; le donne per quanto attiene

---

<sup>32</sup> Nel frattempo, tutti i Paesi in via di adesione, inclusa la Turchia, hanno abolito la pena di morte per i crimini comuni. Un importante passo avanti è stata l'adozione del Protocollo 13 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali, riguardante l'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze, che è entrato in vigore il 1 luglio 2003.

Sul tema della pena di morte è recentissima la risoluzione sulla moratoria ONU del 16.11.07 (99 voti a favore, 33 gli astenuti, 52 i Paesi contrari): il testo, che passerà all'Assemblea Generale dove dovrebbe essere votato a metà dicembre, è stato presentato a 87 Nazioni e fortemente voluta dall'Italia. Valore morale e politico, la moratoria, come tutti i documenti dell'Assemblea Generale dell'ONU, non ha un valore vincolante, ma un forte peso morale e soprattutto politico. Si tratta di un appello agli Stati che prevedono la pena di morte affinché ne riducano progressivamente l'uso e il numero di delitti per i quali può essere imposta.

<sup>33</sup> Per quanto concerne la protezione dei diritti del bambino, importanti iniziative durante questa legislatura sono state prese contro l'uso di bambini-soldato e contro il lavoro infantile, soprattutto dalla Commissione per lo sviluppo e la cooperazione e dall'assemblea parlamentare Ue.

<sup>34</sup> In quest'ottica si inseriscono anche il Tribunale Russell (fondato nel 1967 con il compito di denunciare pubblicamente quegli Stati che hanno commesso fatti di genocidio e atrocità in zone sottosviluppate), e Amnesty International (1961), dichiaratamente autonomo da governi e gruppi politici, col precipuo intento di far risaltare all'opinione pubblica le violazioni dei diritti dell'uomo di cui viene a conoscenza (imprigionamenti, tortura nelle sue varie forme).

ai loro diritti politici e tutte le forme di discriminazione; gli apolidi; i bambini; i lavoratori migranti e le loro famiglie.

Sono attualmente tre i sistemi regionali di protezione dei diritti umani. Il primo ad essere stato creato è quello americano: risale infatti al 1948 la fondazione dell'*Organizzazione degli Stati Americani*, il cui statuto vincola tutti gli Stati parti al rispetto dei diritti umani. Il sistema americano è stato completato nel 1969 dalla *Convenzione Americana sui Diritti Umani*, altrimenti nota come Patto di San José, che tutela quasi esclusivamente i diritti civili e politici; per garantire la progressiva attuazione dei diritti economici, sociali e culturali, è stato adottato, nel 1989, un Protocollo, il Patto di San Salvador, che prevede un diritto di petizione individuale presso la Commissione Interamericana, qualora vengano negati il diritto di iscriversi ad un sindacato o il diritto all'educazione.

Tale Commissione è istituita, insieme alla Corte, dalla Convenzione del 1969. La Commissione, composta da sette membri che agiscono a titolo individuale, ha il compito generale di incoraggiare il rispetto dei diritti umani nelle Americhe; essa inoltre esamina tutti i ricorsi, le accuse e le comunicazioni di individui, gruppi di persone o Stati parti che abbiano esplicitamente accettato tale competenza; esaminate le condizioni di ricevibilità, la Commissione cerca di trovare una soluzione amichevole della controversia; in caso contrario rimette il caso alla Corte, ove gli Stati ne abbiano accettato la giurisdizione, generale o limitata al caso specifico. La Corte ha il potere di emettere pareri vincolanti e fissare indennizzi a carico degli Stati colpevoli di violazioni.

Il sistema europeo si basa sulla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, adottata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, dal Consiglio d'Europa; essa tutela essenzialmente i diritti civili e politici<sup>35</sup>.

I diritti economici, sociali e culturali sono garantiti dalla *Carta Sociale Europea*<sup>36</sup>, anch'essa adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961, in cui è previsto un sistema di rapporti statali esaminati da un Comitato di esperti indipendenti.

La Convenzione europea, così come emendata dal Protocollo n. 11 del 1994, istituisce una Corte dei diritti umani permanente, composta da tanti giudici quanti sono gli Stati parti del Consiglio d'Europa; i giudici sono eletti dall'Assemblea Parlamentare per sei anni, ricoprono la carica a titolo individuale e possono essere rieletti (art. 23). La Corte si articola in una grande camera composta da diciassette giudici e in comitati di tre giudici (art. 27). La giurisdizione della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione europea (art. 32); la Corte può essere adita da uno Stato parte per denunciare qualsiasi sospetta violazione della Convenzione da parte di un altro Stato (art. 33). Oppure da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati, che pretenda di essere vittima di una violazione da parte di una delle altre parti contraenti dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione e nei suoi Protocolli (art. 34). La Corte, dopo che il ricorso sia stato dichiarato ricevibile da uno dei comitati, si mette a disposizione per pervenire ad una regolamentazione amichevole; in caso non si riesca a raggiungere un accordo, la Corte procede nell'esame del caso e conduce le indagini necessarie alle quali gli Stati coinvolti devono collaborare con la massima disponibilità (art. 38). Contro le sentenze della Corte si può ricorrere, in casi eccezionali, davanti alla sua grande camera (art. 43). Le sentenze definitive della Corte sono vincolanti e sono trasmesse al Comitato dei Ministri che deve controllare la loro puntuale esecuzione (art. 46).

---

<sup>35</sup> L'aspetto più significativo della Convenzione va rilevato nel fatto che essa non esaurisce il suo compito nell'elencazione di una serie di diritti e libertà fondamentali (diritto alla vita, tutela contro le torture, garantismo processuale, possibilità di riunirsi ed associarsi liberamente), ma ha voluto altresì garantirne l'osservanza a livello internazionale. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione nel 1955, facendo assumere ad essa il valore di una vera e propria legge.

<sup>36</sup> Alla Carta sociale europea, poi consacrata alla tutela dei diritti economici e sociali, vennero aggiunti tre Protocolli:

- il Protocollo aggiuntivo del 1988 (ratificato dall'Italia nel 1994, n. 207);
- il Protocollo di emendamento del 1991 (ratificato dall'Italia nel 1994, n. 705);
- Il Protocollo "Ricorsi collettivi" del 1995 (ratificato dall'Italia nel 1997, n. 298).

Nel quadro del Consiglio d'Europa è stata adottata anche la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e di trattamenti o punizioni inumani o degradanti* (Strasburgo, 26 novembre 1987), che affida al Comitato europeo per la prevenzione della tortura il compito di visitare luoghi di detenzione, al fine di prevenire il sorgere o il perdurare delle condizioni nelle quali è più probabile che si verifichino episodi di tortura.

Il più recente dei sistemi regionali è quello africano: l'Organizzazione dell'Unità Africana ha adottato la *Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli* nel 1981. Accanto ai tradizionali diritti civili e politici, essa riconosce i diritti economici e sociali ed anche alcuni dei più controversi diritti della terza generazione odi solidarietà, quali il diritto all'autodeterminazione dei popoli, il diritto alla pace e ad un ambiente sano, nonché i doveri degli individui verso i propri simili, la famiglia, la società e la comunità internazionale.

La Carta africana istituisce un solo organo di tutela: la Commissione sui diritti umani, composta da sette membri che siedono a titolo individuale. La Commissione ha il compito di promuovere i diritti umani tramite la ricerca, l'organizzazione di seminari e convegni, indirizzando raccomandazioni ai governi. Essa ha inoltre la facoltà di esaminare i rapporti periodici degli Stati e le loro comunicazioni in cui sostengono che un altro Stato abbia violato la Carta; dopo aver svolto le necessarie indagini la Commissione cerca di trovare una soluzione amichevole della controversia e prepara un rapporto per l'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo in cui presenta le conclusioni dell'indagine e fa le raccomandazioni che ritiene utili.

La Commissione può esaminare anche comunicazioni individuali. Se ritiene che una particolare denuncia riguardi violazioni ripetute dei diritti tutelati dalla Carta, coinvolge l'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo che, a sua volta, può incaricare la Commissione di svolgere uno studio approfondito sulla questione e preparare un rapporto e le raccomandazioni che ritiene opportune.

#### *Le conferenze internazionali sui diritti umani.*

Per celebrare il ventesimo anniversario della Dichiarazione di Diritti Umani, l'Assemblea Generale decise di proclamare il 1968 anno internazionale dei diritti umani e di convocare una Conferenza Internazionale sui Diritti Umani. La Conferenza ebbe luogo a Teheran, dal 22 aprile al 13 maggio 1968 e vi presero parte 84 Stati con 1300 delegati. Essa si proponeva di riaffermare la volontà della comunità internazionale di porre termine alle violazioni dei diritti umani e di intraprendere nuove iniziative, sia sul piano nazionale che internazionale, in questo campo. Furono adottate 29 Risoluzioni ed un Proclama, mentre altre 18 risoluzioni furono trasmesse ai competenti organi delle Nazioni Unite per essere esaminate.

La Conferenza valutò l'influenza che la Dichiarazione Universale, nei suoi venti anni di vita, aveva avuto nella formazione di molti altri atti internazionali, nonché di molte costituzioni nazionali e, in alcuni casi, anche di decisioni giudiziarie; sottolineò, inoltre, il suo valore vincolante per tutta la comunità internazionale, nonché la necessità di garantire meglio l'applicazione dei principi in essa affermati.

Si richiamò inoltre l'attenzione degli Stati sulla necessità di garantire anche il rispetto dei diritti codificati nei nuovi strumenti approvati dalle Nazioni Unite, in primo luogo i Patti sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, nonché la Dichiarazione per la Garanzia dell'Indipendenza delle Nazioni e dei Popoli Coloniali, del 1960, e la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, del 1965.

Tra i temi affrontati dalla Conferenza vi è, per la prima volta nel contesto ufficiale delle Nazioni Unite, anche quello della tutela dei diritti umani durante un conflitto armato. Ad esso è dedicata una apposita risoluzione che si apre affermando che la pace è la condizione essenziale per garantire la piena osservanza dei diritti umani, mentre la guerra è la loro negazione; tuttavia anche durante un conflitto armato, i principi umanitari devono prevalere. Si richiamano poi i principali documenti di diritto umanitario, le Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907, il Protocollo del 1925 sulle armi chimiche e i gas asfissianti e le Convenzioni di Ginevra del 1949, che non sono però sufficienti per comprendere tutte le fattispecie di conflitto armato.



L'importanza della tutela dei diritti umani durante i conflitti armati viene ribadita anche nel Proclama di Teheran, adottato il 13 maggio 1968, a conclusione della Conferenza.

Come detto più sopra, viene anche sottolineata la necessità per tutti gli Stati di adeguarsi ai nuovi standards posti dagli altri atti adottati dopo la Dichiarazione Universale; fondamentale è poi adoperarsi perché tali diritti vengano realmente rispettati.

Tra le priorità della comunità nazionale vi sono l'eliminazione dell'apartheid, condannata come crimine contro l'umanità, e di tutte le altre forme di discriminazione razziale; il problema del colonialismo, il divario tra i Paesi economicamente sviluppati e quelli in via di sviluppo; l'analfabetismo; la discriminazione nei confronti delle donne; la necessità di proteggere meglio la famiglia, i bambini e il disarmo.

Inoltre, il proclama afferma l'indivisibilità e l'interdipendenza di tutti i diritti umani. Venticinque anni dopo la Conferenza di Teheran, l'Assemblea Generale convocò un'altra Conferenza sui diritti umani, che si tenne a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993, a cui parteciparono 171 Stati e 840 Organizzazioni Non Governative.

Il processo di preparazione di questa Conferenza fu molto lungo e articolato. Il Comitato Preparatorio ebbe il non facile incarico di coordinare l'attività dei rappresentanti degli Stati membri delle Nazioni Unite, nonché delle organizzazioni governative e non governative, nazionali ed internazionali. Per facilitare l'opera furono convocati tre incontri, a Tunisi, San José e Bangkok, durante i quali furono analizzati i principali problemi relativi ai diritti umani nelle rispettive regioni. All'apertura dei lavori si erano così individuati i principali temi da affrontare durante la Conferenza; era innanzitutto necessario esaminare la relazione, incontestabile ormai nell'ambito delle Nazioni Unite, tra lo sviluppo, la democrazia e tutte le categorie di diritti umani. La loro universalità, indivisibilità e pari importanza sono, dunque, più volte richiamate nella Dichiarazione, adottata alla conclusione dei lavori.

L'impegno delle Nazioni Unite perché tali diritti e libertà fondamentali siano ovunque osservati e rispettati contribuisce a creare quelle condizioni di stabilità e benessere, necessarie all'instaurarsi di relazioni amichevoli fra gli Stati, al mantenimento della pace e allo sviluppo sociale ed economico. Il diritto allo sviluppo era stato esplicitamente riconosciuto, per la prima volta, dalla comunità internazionale nel 1986, con l'approvazione della *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*; esso viene ora riaffermato come diritto universale ed inalienabile, parte integrante dei fondamentali diritti umani. Benché la mancanza di favorevoli condizioni economiche non possa giustificare la limitazione o violazione dei diritti umani, certo essi sono più facilmente attuabili in un contesto di benessere economico e stabilità politica. E' necessario quindi garantire anche il diritto all'autodeterminazione dei popoli, ed è dovere di tutta la comunità internazionale sostenere le Nazioni più povere nel loro processo di democratizzazione e sviluppo economico. Non per questo però bisogna dimenticare che la promozione e la tutela dei diritti umani spetta, in primo luogo, ai singoli Stati: la loro responsabilità è più volte richiamata nel testo della Dichiarazione.

Gli Stati sono quindi esortati a ratificare tutti gli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani senza, possibilmente, apporre riserve; essi devono inoltre provvedere ad istituire idonei meccanismi giudiziari per reprimere eventuali violazioni.

Un tema che ricorre in tutta la Dichiarazione di Vienna è quello della discriminazione: con particolare insistenza si ribadisce che tutti i diritti devono essere garantiti a tutti indistintamente. Sono, in particolare, richiamati i diritti delle donne che devono poter partecipare, pienamente e su un piano di parità, alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale sia a livello locale, che nazionale e internazionale.

Una tutela speciale è prevista anche per le minoranze, etniche, linguistiche o religiose, e per i popoli indigeni che rappresentano oggi il 5% della popolazione mondiale (circa 300 milioni di persone); oltre a non essere discriminati e ad avere quindi pari opportunità di partecipare alla vita politica del loro Paese, essi devono poter liberamente vivere secondo le loro tradizioni, mantenere la proprietà delle loro terre.

Infine, vanno garantiti i diritti dei lavoratori migranti, che spesso sono pagati poco e lavorano in condizioni di sicurezza e sanitarie assai precarie; le lavoratrici, inoltre, subiscono spesso abusi sessuali da parte dei loro datori di lavoro se addirittura non sono vendute o costrette a prostituirsi: queste pratiche sono condannate come nuove forme di schiavitù. Bisognosi di particolare attenzione sono poi i bambini, che devono essere protetti dallo sfruttamento economico e sessuale, inclusi il lavoro minorile, la pornografia, la prostituzione ed il traffico di organi; tra i minori alcune categorie sono particolarmente a rischio: bambini abbandonati o che vivono in strada, bambini malati di AIDS, rifugiati, detenuti, bambini coinvolti in conflitti armati, vittime della fame e della sete o di altri disastri naturali. Ultima categoria presa in considerazione, ai fini della non discriminazione, è quella dei disabili.

La Conferenza esprime grave preoccupazione anche per le violazioni dei diritti umani durante i conflitti armati.

Un altro importante punto all'ordine del giorno della Conferenza era la valutazione dell'efficacia delle Nazioni Unite, in tutti i settori di attività in qualsiasi modo inerenti ai diritti umani. Nella Dichiarazione di Vienna si raccomanda, a questo proposito, un miglior coordinamento tra tutti gli organi, corpi, agenzie specializzate la cui attività abbia a che fare con la tutela dei diritti umani. Il coordinamento è necessario per rafforzare, razionalizzare e rendere più efficace il loro lavoro, nonché per evitare duplicazioni, inutili e dispendiose, o addirittura conflitti e rivalità; tale compito di direzione, sia amministrativa che tecnica, dovrebbe essere affidato al Centro per i Diritti Umani. La Conferenza raccomanda, inoltre, all'Assemblea Generale di esaminare, con la massima priorità, la proposta di stabilire un Alto Commissariato per i diritti umani e di compiere tutti i passi necessari per incrementare le risorse umane e finanziarie destinate alle attività inerenti ai diritti umani.

Accanto alla riaffermazione dei diritti e all'importanza della loro tutela, nella Dichiarazione di Vienna sono dunque presenti molte esortazioni e raccomandazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite, agli Stati, alle organizzazioni regionali e alle Organizzazioni Non Governative perché continuino nella loro opera cercando di renderla sempre più efficace.

#### *Le norme di diritto internazionale dei diritti umani che hanno valore consuetudinario.*

Molte delle conseguenze del valore consuetudinario di una norma relativa ai diritti umani sono identiche a quelle già osservate in merito al diritto umanitario; per di più gli accordi inerenti i diritti umani non sono così universalmente ratificati, né sono tutti giuridicamente vincolanti. Riconoscere una norma come consuetudinaria significa, quindi, poterla considerare applicabile anche a tutti gli Stati non firmatari dello strumento che codifica la norma.

Inoltre, se uno Stato riconosce che una norma è parte del diritto internazionale consuetudinario, accetta implicitamente che il soggetto tutelato da quella norma goda della protezione del diritto internazionale nel suo complesso e sia quindi posto al di fuori della *domestic jurisdiction*.

In terzo luogo, anche se gli organi istituiti tramite accordi regionali o trattati multilaterali sui diritti umani possono, in genere, applicare solo le norme convenzionali specificamente previste dall'accordo stesso, spesso essi hanno fatto riferimento anche al diritto consuetudinario.

Infine, il riconoscimento di una norma relativa ai diritti umani come consuetudinaria, permette di ricorrere, per la sua applicazione e tutela, a tutti gli strumenti offerti dal diritto internazionale, anche se non esplicitamente previsti dai trattati che codificano tale norma; a meno che il trattato stesso non escluda questa possibilità.

Per stabilire il valore consuetudinario o meno dei diritti umani sono stati utilizzati, oltre a quelli tradizionali, altri metodi di indagine.

Innanzitutto, per promuovere un comportamento conforme alle disposizioni dei trattati inerenti i diritti umani anche da parte degli Stati non firmatari, molti studiosi hanno sostenuto che essi derivano la loro autorità *erga omnes* dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare dagli artt. 55 e 56. Secondo uno dei principali esponenti di questa dottrina, il professor Sohn, tutti gli atti approvati dagli organi delle Nazioni Unite a tutela dei diritti umani non fanno che specificare quanto statuito

nella Carta in modo troppo generico; il professor Sohn attribuisce questo ruolo anche a tutta la giurisprudenza degli organi che indagano sulle violazioni dei diritti umani. Un altro metodo di indagine, il cui principale sostenitore è il professor Cassese, sostiene che il valore consuetudinario di una norma si può dedurre dal consenso, raggiunto in sede di negoziazione, che ha portato alla sua codificazione. Secondo questo criterio, dunque, nel momento stesso in cui la norma viene codificata, sarebbe espressione di diritto consuetudinario. Anche le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, adottate per consenso o all'unanimità, possono contenere norme di questo genere, purchè la comunità internazionale ne riconosca il valore vincolante, al momento della codificazione o con la successiva pratica conforme da parte della maggioranza degli Stati. La pratica conforme degli Stati è uno dei metodi tradizionali di formazione del diritto consuetudinario; ma sostenere che una norma abbia tale valore nel momento stesso in cui viene codificata ha sollevato molte obiezioni. Spesso, infatti, anche se gli Stati accettano di inserire determinate disposizioni in un trattato, non significa che siano disposti a considerarle giuridicamente vincolanti; in secondo luogo, il fatto che i rappresentanti degli Stati non si oppongano ad una determinata formulazione di una norma, non significa che siano pienamente concordi e favorevoli; infine non si può attribuire un tale valore vincolante per lo Stato, a norme approvate da suoi rappresentanti, seppur dotati del potere di negoziare.

Particolare attenzione, nel campo dei diritti umani, va riservata alla legislazione e alla giurisprudenza interna dei singoli Stati. Sono proprio gli Stati, infatti, che devono adottare le concrete misure di attuazione dei trattati internazionali in materia e spetta ai sistemi giudiziari interni sanzionare le violazioni dei diritti umani; molti trattati internazionali prevedono infatti la possibilità di ricorrere agli organi che istituiscono previo esaurimento dei ricorsi interni. Non per questo manca la giurisprudenza internazionale, che ha un ruolo fondamentale nel contribuire alla formazione del diritto consuetudinario; ci si riferisce, in primo luogo, alle sentenze della Corte Internazionale di Giustizia, ma anche agli atti di istituzioni quasi-giudiziarie, quali il Comitato per i Diritti Umani predisposto dal Patto sui Diritti Civili e Politici e a tutti gli altri organi che operano in un contesto regionale o nell'ambito dei singoli trattati.

Accanto a questi metodi di indagine rimangono validi tutti quelli tradizionali di rilevazione del diritto consuetudinario: la prassi degli Stati; *l'opinio juris*, deducibile dalle dichiarazioni rese nei fori internazionali dai rappresentanti di governi, organizzazioni governative e non, nonché dall'atteggiamento di condanna della comunità internazionale verso i trasgressori; la codificazione in più strumenti della stessa norma e, come appena ricordato, la giurisprudenza. In base a tutti questi criteri si può sostenere che uno Stato viola il diritto internazionale se pratica, incoraggia o tollera che sul suo territorio venga praticato il genocidio, la schiavitù o la tratta degli schiavi, assassinii o sparizioni forzate, la tortura o qualsiasi altro trattamento crudele, inumano o degradante, la prolungata detenzione arbitraria, una sistematica discriminazione razziale, nonché tutte le altre forme di discriminazione.

Possono essere considerati diritti consuetudinari anche molte garanzie giudiziarie, quali il diritto ad un processo equo di fronte ad un tribunale istituito per legge, la presunzione di innocenza ed il divieto della legge penale retroattiva, il diritto a non essere costretti a testimoniare contro se stessi o a dichiararsi colpevoli, il diritto all'assistenza legale ed il diritto ad avere riesaminata la sentenza in un secondo grado di giudizio; il diritto ad un trattamento umano dei detenuti.

Anche il diritto all'autodeterminazione dei popoli, statuito già nella Carta delle Nazioni Unite e in innumerevoli atti successivamente adottati, può essere considerato oggi norma di diritto consuetudinario.

Secondo alcuni autori anche alcuni diritti, quali quello all'uguaglianza nel contesto dell'art.3 della Convenzione contro la tortura, possono essere considerati consuetudinari. Tra i diritti emergenti come consuetudinari, inoltre, vi sarebbero il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di farvi liberamente ritorno ed il divieto di condannare alla pena di morte i minorenni.

*La giurisprudenza internazionale.*

Già nel 1951, la Corte Internazionale di Giustizia considerava il genocidio un crimine contro l'umanità secondo il diritto consuetudinario; nel parere consultivo "*Riserve alla Convenzione sul Genocidio*", la Corte afferma che l'origine della Convenzione, redatta principalmente in risposta alle atrocità del nazismo, rivela l'intenzione delle Nazioni Unite di punire il genocidio come crimine in base al diritto internazionale.

La risoluzione dell'Assemblea Generale del 1946 conferma quanto sostenuto dalla Corte, affermando che il "genocidio è un crimine secondo il diritto internazionale". Lo stesso art.1 della Convenzione per la Prevenzione e Repressione del Crimine di Genocidio, *confermando* che il genocidio è un crimine in base al diritto internazionale, esprime chiaramente che la Convenzione codifica un diritto già esistente.

La Corte si è poi espressa in merito al valore consuetudinario del diritto all'autodeterminazione dei popoli in due pareri consultivi; nel parere sulle "*Conseguenze legali per gli Stati della prolungata presenza del Sudafrica in Namibia*" (1971) la Corte ha dovuto interpretare il Patto della Società delle Nazioni, in particolare le previsioni relative ai mandati.

La Corte, inoltre, ritiene che la Risoluzione dell'Assemblea Generale 2145 (XXI) del 1966 - che dichiara estinto il mandato del Sudafrica in Namibia - nonché le altre risoluzioni in merito dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, vincolino anche gli Stati non membri.

Nello stesso parere la Corte dichiara che la politica di apartheid, estesa dal Sudafrica alla Namibia, costituisce una violazione dei fondamentali diritti umani e quindi della Carta delle Nazioni Unite.

Richiamando questo parere e senza nulla aggiungere, la Corte fa riferimento al diritto di autodeterminazione dei popoli anche nel suo successivo parere consultivo in merito al Sahara Occidentale (1975).

Anche la giurisprudenza nazionale applica il diritto internazionale dei diritti umani ove lo ritengano avere valore consuetudinario.

Il diritto ad un processo rapido è stato riconosciuto da una sentenza della Corte Suprema Indiana – *Hassainara Khatoon and Others v. Home Secretary, State of Bihar* – che fa riferimento alla Convenzione Europea sui Diritti Umani e sostiene che tale principio è implicito nella propria Costituzione, anche se non chiaramente espresso. La sentenza *Mullin v. Administrator, Union Territory of Delhi and Others* afferma che lo stesso articolo 21 della Costituzione indiana riconosce implicitamente anche il diritto a non essere sottoposti a tortura o a qualsiasi altro trattamento inumano, crudele o degradante, che è enunciato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dal Patto sui Diritti Civili e Politici.

Le sentenze statunitensi che fanno riferimento al diritto internazionale dei diritti umani sono molto numerose, anche perché, essendo pochi gli strumenti ratificati dagli Stati Uniti, i cittadini statunitensi non hanno la possibilità di ricorrere agli organi giurisdizionali, o quasi giurisdizionali, internazionali e possono vedere tutelati i loro diritti solo dalle corti nazionali.

Una delle prime - *United States v. The La Jeune Eugenie* - riguarda il commercio degli schiavi e risale al 1822 e riscontra una vasta *opinio juris* in merito alla condanna di tale attività. Per venire a tempi a noi più vicini, nel 1980, la sentenza *Filartiga v. Pena-Irala*, afferma lo status di norma consuetudinaria del divieto di torturare o di infliggere qualsiasi trattamento inumano crudele o degradante; si fa riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e alla Convenzione sulla Tortura, nonché a numerosi atti delle Nazioni Unite che richiamano tale diritto. Nello stesso anno la sentenza *Rodriguez-Fernandez v. Wilkinson* riconosce il diritto di non subire una detenzione arbitraria.

Infine le Corti tedesche hanno affermato che la libertà di contrarre matrimonio non è riconosciuta solo dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma anche dal diritto internazionale consuetudinario, come uno dei fondamentali diritti umani; lo stesso dicasi per il principio *ne bis in idem*.

***Le città come luogo di diritti.***

Nell'ottobre del 1998, alla vigilia del cinquantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, a Barcellona si riunirono i rappresentanti di una quarantina di città europee per riflettere sullo stato di applicazione dei diritti umani. Quel primo incontro si concluse con un accordo con il quale quelle città si impegnavano a diventare scudo, luogo di protezione e applicazione dei diritti. Due anni più tardi, il 18 maggio del 2000, a Saint Denis (Francia) si aggiunsero ai delegati di quelle 40 città i rappresentanti di altre 56 amministrazioni municipali europee, firmando la Carta europea dei diritti dell'uomo nella città.

Quella Carta è un documento nato dalla volontà di dare un corpo ai diritti, di renderli effettivi nelle città in primo luogo (tramite il principio di sussidiarietà e devoluzione decentralizzante<sup>37</sup>), concepite come ambito in cui si è formata l'idea stessa di democrazia, luogo della politica e anche in cui si è espresso e si esprime il progresso.

La disgregazione della famiglia allargata, connessa alla mobilità e velocità dei cambiamenti anche nel mondo del lavoro (precarietà) e la conseguente diffusione della famiglia atomistica creano condizioni tali per cui gli individui devono ricorrere alla solidarietà della comunità territoriale che li circonda, che diventa anche un elemento di identità fondamentale. La città che non risponde a queste domande diventa, invece, sinonimo di alienazione, solitudine ed egoismo: l'emblema dell'esclusione sociale di molti, dell'isolamento nel proprio bozzolo di confort di alcuni, della paura dell'esterno e dell'altro.

La Carta europea dei diritti dell'uomo nella città si è dotata nel 2001 di un nuovo statuto, cercando di interpretare in senso progressivo i diritti umani. Viene infatti stabilito che il comune si impegna a garantire alle unioni di fatto la rimozione degli ostacoli di natura regolamentare che possano impedirne o limitarne l'accesso ai servizi comunali, promuovere la solidarietà della comunità locale tra generazioni, culture, gruppi etnici e le fasce di popolazione più svantaggiate; a favorire e promuovere l'incontro tra le varie e diverse realtà etniche presenti sul territorio, ponendosi l'obiettivo di una piena integrazione nel rispetto delle diverse espressioni culturali, nell'ottica dell'affermazione di una società multi-etnica; a riconoscere e garantire il diritto di partecipazione dei giovani alla vita della società civile e delle istituzioni democratiche, organizzando la propria azione al fine di concorrere all'adozione di interventi idonei alla promozione di politiche volte a favorire il pieno e libero sviluppo della personalità dei giovani; in generale, a promuovere l'eguaglianza di opportunità tra uomo e donna, nell'accesso al lavoro e progressione di carriera, nonché equilibrio tra responsabilità familiari e professionali.

### ***I diritti umani sono davvero universali?***

Mentre la Dichiarazione Universale del 1948 lega tutti gli Stati del mondo tramite una serie di principi giusnaturalistici cui gli Stati del mondo sono invitati a conformarsi, diverso valore hanno i Patti: proprio perché costituiscono veri e propri trattati internazionali, essi non obbligano se non i paesi che li hanno espressamente accettati attraverso la procedura formale della ratifica o dell'adesione. Essi dunque sono più forti per un verso (perché impongono imperativi giuridici obbligatori), ma più deboli per un altro (perché coinvolgono solo quegli Stati che hanno scelto di impegnarsi ad osservarli).

Ogni Paese ha il diritto di stabilire in che modo organizzare le consultazioni periodiche necessarie per eleggere gli organi di vertice, così come ha il diritto di decidere in che modo far partecipare concretamente i cittadini al governo della cosa pubblica. Parimenti, ogni Stato è autorizzato ad apportare talune limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali, per ragioni dettate da esigenze di ordine pubblico, o di sicurezza nazionale, rispetto della morale e tutela della salute.

Come si vede, dunque, i decaloghi internazionali sono flessibili. Ogni Stato legato dai Patti gode dunque di un ampio margine di manovra, e può ritagliarsi una sua sfera di libertà di notevole

---

<sup>37</sup> Anche in Italia la recente modifica costituzionale del titolo V ha concepito le realtà locali (comune, provincia, regione - secondo un meccanismo a cascata di competenza delle funzioni - ) come le principali depositarie per l'affermazione e lo sviluppo dei diritti in genere, basandosi appunto sul principio di sussidiarietà.

ampiezza. Malgrado tutto ciò, resta il fatto che la Dichiarazione e i due Patti consacrano dei parametri di portata universale, che almeno tendenzialmente dovrebbero valere per tutti gli Stati. La categoria dei diritti umani è una categoria sempre aperta: l'evolversi e il mutare della società fanno nascere nuove esigenze che richiedono promozione e tutela. Purtroppo però molto deve essere ancora fatto per garantire che almeno "i diritti e le libertà fondamentali" siano rispettati ovunque nel mondo.

Senza tralasciare l'attività normativa, l'impegno alla codificazione di nuovi diritti, o ad una migliore e più efficace codificazione di quelli già riconosciuti, va, però, riservata particolare attenzione ai processi di attuazione e alle esigenze di crescita delle istituzioni nazionali e della informazione/educazione.

L'informazione è una chiave per l'universale attuazione del corpo di leggi disponibile nel campo dei diritti umani. Conoscendo i propri diritti essenziali, tutti diventano interessati a promuoverli e a garantirne la tutela e l'applicazione: "un mondo in cui la gente è cosciente dei propri diritti, un mondo meglio educato rispetto ai diritti umani, è un mondo più incline a promuovere e difendere tali diritti"<sup>38</sup>.

Di questo impegno a promuovere l'informazione devono farsi carico le Nazioni Unite, gli Stati membri e le organizzazioni non governative. Destinatari devono essere "tutti i settori della popolazione mondiale anche se, per raggiungere il massimo grado di efficacia, certi gruppi e certe professioni saranno privilegiate da maggiore attenzione a causa del loro ruolo di moltiplicatori e della loro particolare influenza sulla società. Essi apparterranno a queste cinque grandi categorie: parlamentari organizzazioni non governative, mezzi di comunicazione, comunità educative e istituti di ricerca."<sup>39</sup>

La stessa Conferenza sui diritti umani del 1993 ha ribadito che l'educazione nel campo dei diritti umani, la formazione e l'informazione pubblica sono essenziali per una reciproca comprensione e tolleranza tra le comunità e per promuovere la pace.

L'applicazione delle convenzioni internazionali, la promozione ed il rafforzamento delle istituzioni nazionali e la creazione della coscienza mondiale dei diritti umani costituiscono, dunque, le priorità per gli anni a venire.

### ***Diritto al lavoro e tutela dei lavoratori.***

Alla tutela dell'attività lavorativa va data un'importanza fondamentale, poiché è il lavoro che costituisce gran parte della vita dell'individuo, e tutto ciò ha riflessi nell'assetto della vita sociale e nello sviluppo economico mondiale.

E' necessario pertanto che l'ordinamento giuridico (attraverso la branchia del diritto del lavoro) riservi al lavoratore la massima tutela e garanzia ad una retribuzione giusta, equa e proporzionata alle proprie capacità.

In quest'ottica si inquadra il diritto del soggetto all'appartenenza sindacale: il sindacato nella società odierna viene investito del compito di disciplinare i rapporti di lavoro attraverso la contrattazione collettiva (contratti collettivi vincolanti, predisposizione alle tariffe salariali minime, organizzazione di scioperi e manifestazioni, influenza negli accordi governativi per le forme di previdenza sociale riconosciute ai lavoratori).

Sulla tutela dei lavoratori si sono avute diverse disposizioni e normative da parte di Istituti collegati all'ONU (in particolare l'Organizzazione Internazionale sul Lavoro), mentre in Italia è soprattutto lo Statuto dei Lavoratori (1970)<sup>40</sup> che disciplina e offre maggiori tutele e garanzie alla classe lavoratrice.

---

<sup>38</sup> Martenson J., "L'impegno delle Nazioni Unite per i diritti umani", in I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione Universale, CEDAM, Padova, 1989.

<sup>39</sup> Martenson J., op. cit.

<sup>40</sup> Lo Statuto dei lavoratori fu una legge fondamentale nel panorama italiano, poiché garantiva per la prima volta il rispetto delle regole democratiche nei luoghi di lavoro e poneva limiti precisi al potere dei datori di lavoro. In quest'ottica vanno viste le rivendicazioni relative al salario con precise garanzie per i lavoratori.

### ***I diritti delle donne, dei minori e la protezione delle persone più deboli.***

Particolare attenzione è stata dedicata nei recenti documenti da parte delle organizzazioni internazionali al problema della protezione delle donne dalla violenza contro di esse diffusa in tutto il mondo, ivi compresa quella esercitata da parte delle forze dell'ordine e negli stabilimenti carcerari.

La violenza contro le donne può essere fisica, sessuale o psicologica, e include maltrattamenti, abusi sessuali, violenza relativa alla dote, stupro da parte del marito, pratiche dannose tradizionali, violenza e stupro non a scopo matrimoniale, molestie sessuali, prostituzione forzata, traffico di donne e violenze connesse allo sfruttamento (lo si trova in *Dichiarazione sulla eliminazione della violenza contro le donne*, art 2).

La violenza contro le donne, in tutte le sue forme, viola e lede o annulla il godimento dei diritti umani e le libertà fondamentali da parte delle donne (Risoluzione 48/104 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 20/12/1993, Preambolo 5).

La violenza contro le donne pertanto è un crimine e deve essere trattato come tale, compreso quando essa ha luogo all'interno della famiglia (ivi, Preambolo 8).

Le forze di polizia si applicheranno con la dovuta diligenza a prevenire, indagare e compiere arresti per tutti gli atti di violenza contro le donne, sia che siano perpetrati da pubblici ufficiali o da privati cittadini, in casa, nella comunità e nelle istituzioni ufficiali (*Dichiarazione sulla eliminazione della violenza contro le donne*, art. 4).

La Costituzione italiana, oggi anch'essa sospettabile di sessismo dal momento che all'art. 2 parla di diritti dell'uomo, riconosce alle donne la condizione di pari dignità sociale e uguaglianza di fronte alla legge; l'art 29 che sancisce l'uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi; l'art. 31 che addossa alla Repubblica il compito di proteggere la maternità, e anche l'art. 37 che delinea la condizione della donna lavoratrice, riconoscendole gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.

### ***Condizione tradizionale delle donne e nuovo femminismo.***

Tra gli esseri umani cui, nel corso della storia, si attribuisce una condizione non solo di diversità, ma anche di vera e propria inferiorità (pretesto di una condizione di disuguaglianza sociale) sono, in blocco, le donne.

L'anti-femminismo (cioè il pregiudizio che le donne siano meno dotate, meno razionali, meno intelligenti, meno riflessive, meno costanti, meno intraprendenti ecc..) degli uomini è duro a morire spesso anche in chi proclama ad alta voce la parità dei sessi, sia perché quest'ultima affermazione non deve restare puramente teorica e verbale (ma deve semmai tramutarsi in atteggiamenti concreti, riversarsi in ogni circostanza della vita individuale e sociale fortemente impregnata di maschilismo), sia a causa dell'antichità del pregiudizio e della discriminazione sessuale.

Le origini della teoria dell'inferiorità delle donne sono infatti antichissime; ma, naturalmente, anche il reale configurarsi della condizione femminile e dell'istituto della famiglia, sono istituti storico-sociali risultato di cambiamenti e destinato a cambiare.

Tralasciando le culture in cui le donne stanno fuori casa e lavorano alla produzione dei beni, nella famiglia borghese modello le donne stanno in casa, accudiscono alle incombenze dei lavori domestici ed hanno cura del merito e dei figli. Il loro lavoro non è ritenuto economicamente produttivo nella diretta produzione di beni di scambio (cioè di beni che mette l'individuo in una condizione di potere, dal momento che è con il denaro che si ottengono beni e servizi). E' accaduto, in altri termini, per la diversità naturale tra l'uomo e la donna, , quello che è accaduto in generale per le diversità tra gli esseri umani, che le semplici diversità naturali sono diventate pretesto per l'instaurazione di disuguaglianze sociali che a loro volta giustificano la diversa attribuzione di compiti e prerogative e, di conseguenza, anche di privilegi.

Così, le donne non hanno ancora raggiunto nella società contemporanea la parità con gli uomini nella titolarità della condizione di soggetti di diritti. Dalle statistiche e da un'osservazione sia pure frettolosa della realtà emerge che le donne non hanno ancora raggiunto la parità nelle condizioni economiche e sociali; ad es., che la disoccupazione è più alta tra le donne che tra gli uomini, che il loro accesso alle diverse professioni è ancora più difficoltoso, che la loro partecipazione alla spartizione del reddito è ancora minoritaria e via di questo passo.

In tempi più vicini a noi, tuttavia, è maturato un nuovo modo di pensare, sulla base di nuove esigenze sociali. Da un lato, il modo di vivere delle società umane è profondamente cambiato, modificando le cause che hanno originato la condizione di disparità; dall'altro è nato, nella storia, e si è affermato in particolare nella società contemporanea, il movimento universale di rivendicazione dei diritti, che non poteva non coinvolgere anche la discriminazione sessuale. Così, possiamo apprendere che nel corso del sec. XIX è sorto in molti Paesi europei e negli Stati Uniti d'America un movimento femminista, inteso a battersi affinché fossero riconosciuti alle donne il diritto di voto e quelli dell'accesso all'istruzione e lavoro extra-domestico.

I movimenti femministi hanno avuto grande sviluppo, andando oltre la richiesta di semplice emancipazione, cioè di conseguimento della parità giuridica, politica, sociale ed economica con gli uomini e di una condizione di pari opportunità agli effetti della realizzazione della personalità femminile. La cosiddetta tematica della differenza (maschile e femminile) sostiene che le donne devono rivalutare sé stesse per riappropriarsi della loro identità umana, sessuale, culturale che è stata loro negata nel corso della storia. La vera liberazione sta per le donne non più nella semplice omologazione al modello maschile, ma nell'esplicazione di quelle che sono le peculiarità della natura femminile.

#### *I diritti del bambino.*

La tutela dell'infanzia trova espressione in diverse trattazioni quali carte, dichiarazioni, documenti internazionali a carattere generale.

In particolar modo, il *Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (la Convenzione fu firmata a Roma nel 1950, mentre il Protocollo venne firmato due anni più tardi, nel 1952) prevede il diritto all'istruzione e l'educazione da parte dei genitori verso i figli, secondo le proprie convinzioni religiose e filosofiche.

La *Carta sociale europea* (Torino, 1962) afferma che i fanciulli e gli adolescenti abbiano diritto ad una protezione sociale contro i pericoli morali e fisici ai quali sono esposti, enunciando anche alcune garanzie come l'età minima di accesso al lavoro, diritto all'orientamento e apprendistato professionale.

Facendo una rapida sintesi dei documenti specifici sui diritti del bambino riconosciuti a livello internazionale, si collocano nell'ordine: *Dichiarazione dei diritti del bambino* (Ginevra, 1924, è la prima carta internazionale dell'infanzia); *Carta dell'infanzia* (Londra, 1942, evidenzia il problema dell'uguaglianza dei bambini di tutto il mondo, combattendo la discriminazione); *Dichiarazione dei diritti del bambino* e *Manifesto per la gioventù* (entrambi sono documenti ONU, anno 1959 e 1965, che hanno il merito di diffondere tra i giovani gli ideali per la pace, giustizia, libertà e reciproco rispetto). E' stato stabilito inoltre che il gioco debba avere una fondamentale importanza per contribuire all'adeguato sviluppo del bambino (a tal fine in Italia venne elaborata la *Carta dei diritti del fanciullo al gioco e al lavoro* nel 1967).

Tuttavia, problemi irrisolti quali la mortalità infantile nei Paesi in via di sviluppo (dovuta alle gravi condizioni igieniche e nutrizionali) e il lavoro minorile (che tocca circa 60 milioni di bambini nel mondo), oltre che l'angosciata realtà dei bambini rifugiati in condizioni precarie nei campi di accoglimento profughi, hanno spinto organismi internazionali (l'UNICEF fra tutti) a svolgere un'azione sempre più incisiva di denuncia di tali situazioni agli occhi della scena mondiale.

#### *Che fare?*



I diritti umani hanno avuto l'effetto assai importante di contribuire ad introdurre, nel sistema di norme esistenti, una serie di principi e criteri nuovi, che hanno rotto in larga misura con la tradizione. In primo luogo, la graduale formazione di norme internazionali consuetudinarie (valevoli per tutti gli Stati) nonché di trattati multilaterali in materia di diritti umani indusse nel 1970 la Corte Internazionale di Giustizia (il supremo organo internazionale a carattere giurisdizionale) ad osservare che nell'ordinamento internazionale bisogna distinguere tra obblighi basati sulla reciprocità (che fanno riferimento a valori relativi allo *jus cogens*, cioè rispetto della dignità umana, autodeterminazione dei popoli, pace<sup>41</sup>) e obblighi *erga omnes* (cioè che uno Stato assume nei confronti di tutti gli altri Stati, quali ad es., le norme che vietano il genocidio, la schiavitù e discriminazione razziale).

Se il diniego sistematico dei diritti umani non impedisce la presenza in seno all'Onu da parte di uno Stato, qual è allora il valore della dottrina dei diritti umani? Essa ha una portata generale che non va sottovalutata, in quanto serve a delegittimare sul piano politico gli Stati che non vi si conformano. Ad es., il Sudafrica, Cile, Israele ed altri Stati ripetutamente condannati dall'Onu restano soggetti a pieno titolo della comunità internazionale e membri dell'Organizzazione, ma nondimeno essi non vengono considerati dalla maggioranza internazionale come consociati a pieno titolo (la maggioranza preferisce non intrattenere rapporti con essi perché a ciò si oppone la violazione di certi valori (diritti umani appunto) considerati essenziali dalla maggioranza stessa).

Del resto, il tentativo di realizzare i diritti umani è continuamente rimesso in discussione: ogni giorno urtiamo contro l'irrazionale, che soppianta la ragione e fa a pezzi quei diritti. Le forze che si oppongono alla loro realizzazione sono numerose: i regimi autoritari, le strutture governative soverchianti e onnicomprensive, i gruppi privati che usano la violenza contro persone innocenti e indifese; più in generale, gli impulsi aggressivi e la volontà di predominio degli uomini che quelle strutture e quei gruppi animano e fanno vivere. Contro tutti questi nemici, i diritti stentano a levare la loro voce. Che fare dunque? La protezione dei diritti umani non si consegue né in un giorno né in un anno: essa richiede un arco di tempo assai vasto. Si tratta poi di un processo che non è lineare ma continuamente spezzato da ricadute, imbarbarimenti, ritorni all'antico. Nella comunità internazionale attuale gli Stati sovrani si sono gradualmente autolimitati, riducendo il proprio imperio sui rispettivi sudditi, impegnandosi a garantire le libertà e i diritti.

Ovviamente finché gli Stati non rinunceranno alla loro sovranità, finché non si riuscirà a creare un'autorità sovraordinata e centralizzata, non si potrà essere certi di poter assicurare un minimo di rispetto universale per la dignità umana.

Si aggiunga poi che lo Stato complessivamente inteso è una realtà assai complicata. Accanto all'apparato centrale agiscono infatti una serie di organizzazioni e gruppi (partiti politici, sindacati, organismi regionali, gruppi economici, associazioni private, oltre che gruppi terroristici ecc..) che mettono gravemente a repentaglio la vita e i beni dei cittadini. La proliferazione di questi gruppi costituisce anzi uno dei fenomeni più preoccupanti della nostra vita, perché gli apparati governativi appaiono troppo spesso impotenti di fronte alla violenza privata. Così si spiega perché

---

<sup>41</sup> Essendo questi obblighi che riguardano le parti aderenti ai trattati, ne deriva che la loro violazione in concreto (ad es., un trattato per lo sterminio di un gruppo etnico o per la soppressione delle libertà fondamentali) riguarderebbe solo le parti direttamente coinvolte, le quali possono reagire contro quel trattato per farne valere la nullità. In pratica nel caso di trattati contrari allo *jus cogens* tutto rimane nelle mani delle due parti contraenti, dal momento che nessun terzo Stato può far valere la nullità del Trattato. Ebbene, nel 1969 la comunità internazionale ha posto una norma innovatrice in tal senso: la Convenzione di Vienna (1969) all'art. 60 dispone la regola tradizionale secondo cui la violazione di un trattato autorizza l'altra parte contraente a sospendere l'applicazione del trattato o a porvi termine. Il par. 5 della stessa norma dispone però che la regola appena accennata non si applica alle disposizioni relative alla protezione della persona umana. Ciò significa che se uno Stato viola le norme di un trattato miranti a proteggere i diritti umani, un'altra parte contraente non è da ciò legittimata a sciogliersi dal trattato o a sospenderne l'efficacia (se, ad es., la Francia calpestasse i diritti umani di cittadini italiani soggiornanti in quel paese – arrestandoli arbitrariamente o sottoponendoli a trattamenti discriminatori, violando in tal modo un trattato bilaterale che la lega all'Italia – l'Italia non potrebbe reagire misconoscendo a sua volta i diritti umani dei francesi che si trovano in Italia).

anche in certi Stati che posseggono un assetto tendenzialmente democratico, le autorità centrali non sono in grado di assicurare puntualmente il godimento dei diritti e libertà fondamentali.

## **PARTE II**

### **IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA. IN PARTICOLARE, LA STRUTTURA ONU E LE OPERAZIONI DI PEACE-KEEPING**

- **Le Organizzazioni internazionali come soggetti promotori di pace e diritti.**
- **La nascita delle Nazioni Unite. Cenni storici (l'Organizzazione delle Nazioni Unite, premessa critica e appartenenza; l'ammissione di nuovi Stati: gli accordi politici; l'ONU e l'ammissione degli Stati decolonizzati; le finalità dell'ONU e il suo governo; segue: le finalità dell'ONU e il divieto dell'impiego della forza; gli organi rappresentativi: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia, il Segretariato generale; altri organi delle Nazioni Unite - gli organi sussidiari e gli Istituti specializzati - ; le modifiche allo Statuto: la sicurezza mondiale e il disarmo nucleare);**
- **Forze impegnate nelle operazioni di peace-keeping e situazioni non adeguatamente tutelate.**
- **Appendici (il Tribunale Penale Internazionale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia; il Tribunale per i crimini commessi in Ruanda; la Corte Speciale per la Sierra Leone; la Corte Penale Internazionale).**

***Le Organizzazioni internazionali come soggetti promotori di pace e diritti.***

Le Organizzazioni internazionali (OI) possono essere definite come associazioni di Stati costituite mediante trattati, dotate di uno statuto e di organi propri, che perseguono interessi comuni a tutti gli Stati membri.

Le OI si distinguono in base a due criteri:

- a) in base all'area geografica in cui operano si distinguono OI:
  - planetarie, alle quali sono associate Stati di tutti i continenti (es, ONU);
  - regionali, i cui Paesi membri appartengono ad una ben definita area geografica (es., Unione europea, OAS, Unione Africana ecc.);
- b) in base al settore in cui operano è possibile individuare OI:

- a vocazione universale, quando operano in tutti i settori della vita politica, militare, sociale ed economica (es., ONU, OAS, UE ecc.);
- a vocazione settoriale, nel caso in cui il loro campo di attività è limitato ad un solo settore che può essere militare (NATO, UEO), economico (WTO, FMI, BIRS, OCSE), umanitario (OMS) o tecnico (ICAO, IATA, ITU).

Sebbene la notevole diffusione nel mondo di OI a partire dal secondo dopoguerra renda difficile delineare una struttura comune, vi sono tuttavia alcune caratteristiche che più di frequente ricorrono:

- le OI sono generalmente associazioni tra Stati;
- la nascita dell'organizzazione ha quasi sempre natura convenzionale, in quanto la sua istituzione è generalmente prevista da un trattato;
- le OI hanno una struttura che si distingue nettamente da quella degli Stati membri, anche se i suoi organi sono composti da rappresentanti di questi ultimi;
- le OI hanno spesso personalità giuridica internazionale. Questa caratteristica ha dato luogo a molte controversie in ambito dottrinale e non è unanimemente accolta.

Elementi comuni alla struttura di quasi tutte le OI possono, inoltre, individuarsi:

- nell'esistenza di un trattato istitutivo;
- nella partecipazione all'organizzazione di vari Stati che assumono lo status di membri;
- nell'articolazione dei propri organi interni;
- nelle modalità di votazione in seno agli organi delle OI;
- nelle fonti di finanziamento che le OI possono gestire.

Una OI nasce sempre da un trattato istitutivo<sup>42</sup>, redatto nell'ambito di una conferenza multilaterale, nel quale sono delineati gli scopi e la struttura dell'organismo che viene creato.

Gli Stati firmatari di un accordo che istituisce una OI assumono lo status di membri. Questi possono essere membri originari, cioè firmatari del trattato istitutivo dell'organizzazione, o membri ammessi successivamente (la distinzione ha scarsa rilevanza in quanto gli Stati ammessi a far parte di una OI assumono, con l'adesione al trattato, i medesimi obblighi degli Stati originari).

La perdita dello status di membro di una OI può aversi (oltre che per scioglimento della stessa) nei seguenti due casi:

- per volontà dello Stato (il recesso dall'OI può essere disciplinato dallo stesso trattato istitutivo o accettato dagli altri Stati facenti parte dell'organizzazione (semmai un problema si pone nel caso in cui il trattato istitutivo non prevede alcuna norma per il recesso dello Stato dall'organizzazione, come il caso dell'ONU);
- per volontà dell'OI (che espelle lo Stato membro per gravi violazioni o mancato rispetto degli obblighi previsti dal trattato istitutivo; in genere l'espulsione è prevista dallo stesso trattato e rappresenta la sanzione finale da adottare nei confronti degli Stati<sup>43</sup>).

Per quanto riguarda gli organi, in via generale le OI prevedono:

- un'istituzione che riunisce i rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'organizzazione (denominata Assemblea);

<sup>42</sup> Caratteristiche comuni generalmente riscontrabili nei trattati istitutivi di OI sono:

- la rivendicazione della superiorità dell'atto costitutivo rispetto ai trattati conclusi tra Stati membri;
- il trattato istitutivo non può essere oggetto di riserve (dal momento che l'opposizione di riserve potrebbe fortemente limitare l'operatività dell'organizzazione stessa);
- la procedura di revisione è sovente precisata dal trattato stesso;
- non esiste in genere alcun limite temporale all'attività dell'organizzazione;
- nel trattato istitutivo sono delineati gli scopi, la struttura e le competenze dell'organizzazione.

<sup>43</sup> L'art. 6 della Carta delle Nazioni Unite prevede espressamente la possibilità di espellere uno Stato membro con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. Tale potere non è stato mai esercitato, nemmeno in quei casi di palese violazione dei principi della Carta o di risoluzioni dell'organizzazione (ad es., Israele, Irak e Sud Africa).

- un organo collegiale ristretto, in cui sono rappresentati soltanto alcuni Stati membri dell'OI di norma eletto dall'organo che riunisce tutti i rappresentanti degli Stati membri (denominato Consiglio);

- un'istituzione che svolge le mansioni amministrative ed esecutive connesse al funzionamento dell'OI (assume la denominazione di Segretario generale).

Per quanto riguarda le modalità di votazione, in seno alle OI possono essere stabilite varie modalità di votazione che assicurano una maggiore o minore rappresentatività degli Stati membri.

Di solito le tecniche più frequentemente impiegate nell'ambito delle OI prevedono votazioni:

- all'unanimità, quando s'intende garantire la massima adesione possibile alla proposta oggetto di votazione (tale criterio ha tuttavia un effetto paralizzante sull'attività dell'organizzazione, ragion per cui esso è sempre più raramente utilizzato);

- a maggioranza, quando è sufficiente l'approvazione da parte di un certo numero di Stati membri (a seconda dei casi la maggioranza richiesta può essere semplice - metà più uno dei membri dell'OI - ; qualificata (2/3 o 3/4 dei membri dell'organizzazione);

- per consensus, che consiste nell'adozione di una decisione in assenza di una qualsiasi obiezione presentata da un rappresentante di uno Stato membro (si evita in tal modo di giungere ad una votazione finale della decisione da assumere, favorendo così la formazione di una più larga maggioranza, raggiungendo un compromesso tra le esigenze dei diversi Stati).

Non tralasciando l'importante fenomeno delle organizzazioni internazionali non governative (OING), è importante dire che queste ultime sono associazioni create ad iniziativa di persone private e volte ad instaurare un legame transnazionale fra persone fisiche o enti di nazionalità diversa. L'elemento distintivo è dato dal fatto che si tratta di associazioni tra organismi privati appartenenti a Stati diversi che però avvertono l'esigenza di un coordinamento a livello internazionale della loro attività.

Esse non perseguono fini di lucro; per il resto possono perseguire fini più disparati, tra cui:

- un fine umanitario, come la Croce Rossa Internazionale;
- un fine religioso, come il Consiglio Ecumenico delle Chiese;
- un fine politico, come la Federazione socialista;
- un fine scientifico, come l'Istituto di Diritto internazionale;
- un fine economico, come le associazioni professionali;
- un fine sociale, come Greenpeace.

Sebbene l'azione delle OING nella Comunità Internazionale abbia un rilievo considerevole, non si può ritenere che ad esse vada riconosciuta la personalità giuridica internazionale. Pur non essendo soggetti di diritto internazionale le OING godono talvolta di uno status di organi consultivi presso determinate OI.

E' possibile, inoltre, che convenzioni internazionali facciano riferimento esplicitamente all'azione delle OING. E' il caso della Croce Rossa Internazionale (con sede a Ginevra e fondata nel 1863) la cui azione è indirizzata da un lato al soccorso e all'assistenza delle vittime dei conflitti armati, dall'altro al controllo del rispetto dei diritti umani.

Le OI, inoltre, non disponendo di un territorio e di una comunità, non esercitano la sovranità territoriale e pertanto non sono destinatarie di tutte le norme internazionali relative al suo esercizio.

In sostanza le organizzazioni:

- concludono trattati con gli Stati membri, con Stati terzi e con altre organizzazioni;
- godono del diritto di legazione attivo e passivo, potendo inviare propri rappresentanti presso gli Stati membri, gli Stati non membri e le altre OI;
- hanno diritto all'immunità dalla giurisdizione dello Stato territoriale e i funzionari di esse alle immunità diplomatiche;
- hanno il diritto di richiedere riparazione agli Stati membri o a Stati terzi per danni causati al patrimonio o ai funzionari dell'organizzazione, attraverso proteste, negoziati, o rivolgendosi ad arbitri o giudici internazionali.

### ***La nascita delle Nazioni Unite. Cenni storici***

La nascita delle Nazioni Unite avvenne con la conferenza di San Francisco, svoltasi tra il 25 aprile e il 25 giugno del 1945. Stati organizzatori e sottoscrittori erano tutti quelli, lontani o vicini del campo alleato.

La Conferenza, in realtà, non aveva davvero molto modificato l'abbozzo primitivo della carta delle Nazioni Unite concordato fra i "grandi": bisogna tenere conto di tre elementi importanti per una effettiva comprensione del periodo storico di nascita delle Nazioni Unite<sup>44</sup>:

- 1) i redattori della carta non tennero conto alcuno del precedente storico della Società delle Nazioni;
- 2) lo statuto ONU era completamente svincolato dai trattati di pace;
- 3) esso era pesantemente influenzato dalla cosiddetta "carta dell'atlantico", documento frutto dell'incontro del 1941 fra Churchill e Roosevelt a bordo di una nave militare nell'oceano Atlantico; che già conteneva tutti i principi delle future Nazioni Unite.

I lavori preparatori dello Statuto ONU si svolsero durante l'anno 1944, fino alla Conferenza di Dumbarton Oaks, nei sobborghi di Washington: erano presenti solo le quattro Grandi Potenze, non essendo riconosciuto "de iure" il governo provvisorio francese, che non fu invitato. In quella sede si raggiunsero accordi su tutti gli organismi fondamentali dell'ONU. In particolare fu presa la decisione, invero inizialmente osteggiata dai sovietici, di ammettere anche la Francia nel novero dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, e di creare, accanto agli organi tradizionali, per lo più ereditati pro forma dalla Società delle Nazioni, un Consiglio Economico e Sociale, e un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, anch'essi voluti dagli USA malgrado le resistenze sovietiche e britanniche, scettici sulla possibilità, in effetti mai realizzatasi, di una collaborazione economico-sociale in un mondo che si poteva prevedere diviso.

La Conferenza di San Francisco si riunì, come peraltro già citato, dal 25 aprile al 25 giugno del 1945; in quella sede erano presenti le quattro grandi potenze; 42 Stati invitati e quattro ammessi per l'occasione, di cui ,oltre all'Argentina ed alla Danimarca, due non effettivamente indipendenti: la Russia bianca, o Bielorussia, e l'Ucraina. Il motivo per cui si procedeva a questa curiosissima risoluzione era da ricercarsi in alcuni dati di fatto. In effetti, con guardo retrospettivo, il primigenio sistema ONU faceva sì che i maggiori beneficiari ne fossero i paesi occidentali.

La Conferenza di San Francisco chiuse i suoi lavori il 16 giugno 1945: la Carta fu ratificata dalla maggioranza degli Stati membri entro il 24 dello stesso mese: la vita dell'organizzazione cominciò con la prima assemblea il 10.1.1946, a Londra, per trasferirsi subito dopo nella sede definitiva di New York. Cominciava così, simbolicamente, una nuova era delle relazioni mondiali.

Vedendo di analizzare, ora, le differenze con il passato, si può notare come anche per la Società delle Nazioni, l'ONU sia una "comunità di eguali"; che si impegna a "preservare le generazioni future dal flagello della guerra che, per ben due volte nel corso di una generazione, ha inflitto all'umanità indicibili sofferenze" (dal discorso introduttivo Carl Grimberg; storia universale). Però i

---

<sup>44</sup> E' da rilevare come l'ONU sia nata nel 1945 sulle ceneri della Società delle Nazioni, la quale a sua volta era nata alla fine della I Guerra Mondiale con il patto della Società delle Nazioni (patto che legava giuridicamente quasi tutti gli Stati del mondo di allora, con l'obiettivo di prevenire nuovi conflitti mondiali e quindi ricercare il mantenimento della pace).

Tuttavia, mentre la Società delle Nazioni nasce con un patto, l'ONU nasce con una carta, la cosiddetta Carta di San Francisco.

La sconfitta della Società delle Nazioni deriva dal fatto che, pur essendo stata dotata di determinati poteri per perseguire il mantenimento della pace, non era in grado di imporre, nel momento delle votazioni, le decisioni prese anche a quegli Stati che eventualmente, pur essendo in minoranza, non erano d'accordo. Questo perché nel patto era previsto che le decisioni che riguardassero il raggiungimento dei fini dell'organizzazione dovessero essere prese all'unanimità, cosa che faceva somigliare la Società delle Nazioni, più che a un'organizzazione internazionale, a una conferenza diplomatica ( in queste conferenze se non si raggiunge l'unanimità non si può imporre nessuna decisione). Se l'ente invece viene dotato di organi che possono assumere delle delibere a maggioranza (come l'ONU), questa può imporre la volontà dell'ente stesso agli Stati che non sono d'accordo.

“cinque grandi”<sup>45</sup>, hanno un seggio permanente nel principale organo politico dell’ONU; il Consiglio di Sicurezza. Tale Consiglio, composto da 11 membri, ha la responsabilità del mantenimento della pace, riservando dunque all’Assemblea Generale il solo ruolo ratificativo delle decisioni prese, nella maggioranza dei casi.

Al Consiglio spetta, inoltre, il diritto di utilizzo per il mantenimento della pace di contingenti armati, che di fatto hanno operato in casi come la guerra di Corea, come paravento dell’effettivo intervento della parte interessata al mantenimento dello status quo. All’Assemblea, infine, spetta la competenza in materia di questioni generali, da decidersi, a secondo della portata, con maggioranza qualificata.

#### *L’Organizzazione delle N. U., premessa critica e appartenenza.*

A prescindere dagli Stati che furono ammessi nelle Nazioni Unite a titolo originario, il procedimento di ammissione è previsto nell’art.4 dello Statuto. Lo Stato che risulti “amante della pace” e che accetti gli obblighi pertinenti, verrà ammesso su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza, con successiva votazione con maggioranza dei 2/3 da parte dell’Assemblea Generale.

La prima differenza di notevole entità che si riscontra leggendo la Carta delle Nazioni Unite è la distinzione operata fra Stati Membri originari e non.

Per Stati Membri Originari, in ogni caso si intendono gli Stati partecipanti alla conferenza di S. Francisco del 1942, o che comunque abbiano data la loro adesione all’organizzazione entro e non oltre il 1° gennaio del 1942, data della cd. “dichiarazione delle Nazioni Unite”.

L’articolo 4 della Carta prescrive che possono divenire membri dell’ONU tutti gli Stati “amanti della pace” (peace-loving) purché accettino gli obblighi dello Statuto.

L’ammissione, a norma dell’articolo 4, avviene tramite la decisione a maggioranza dei due terzi dell’Assemblea, ma dei soli membri presenti e votanti, dietro una raccomandazione del Consiglio di Sicurezza.

Questa delibera deve essere presa con le consuete regole compreso il diritto di veto dei Membri permanenti.

Gli argomenti lasciati aperti dal dettato dell’articolo 4 sono notevoli e di difficile soluzione. Il concetto di peace-loving, ad esempio, è stato a lungo oggetto di contestazioni per la difficoltà data nello stabilire ove una Nazione sia o non sia pacifica, presupponendo che, comunque, sia possibile stabilire una distinzione fra possesso e uso di armi da guerra.

Un’altra domanda che sorge spesso nelle procedure di ammissione è quella se sia necessario un requisito minimo di popolazione o di territorio per poter ottenere l’ammissione.

In linea di principio la risposta non può che essere negativa; in pratica, però, nell’ONU si è sempre assistito ad una certa riluttanza ad ammettere come membri nazioni “esigue” cioè di scarsa consistenza geografica o densitiva.

Recentemente sono state fatte delle proposte di creare uno speciale membro di “Stato associato” per tutti quei membri del diritto internazionale al di sotto di un determinato limite di dimensione.

Per applicarsi inoltre la legislazione in materia di ammissibilità fissata nella Carta, è infine necessario un ultimo requisito: il riconoscimento dello Stato richiedente l’ingresso da parte della comunità internazionale.

Infine, neppure è un impedimento all’ingresso nell’ONU la qualità di Stato neutralizzato. Sebbene in apparenza tale status sarebbe inconciliabile al dettato degli articoli 41 e 43 della Carta ( che obbligano i vari appartenenti a prodursi con vari mezzi all’appoggio delle risoluzioni, dall’uso di mezzi pacifici a quello della forza ), alcuni Stati, come l’Austria, sono stati ugualmente ammessi, dato che l’articolo 4 della Carta non pone alcun vincolo reale, salvo quello dell’accertamento della capacità e della disposizione ad accettare gli obblighi della Carta stessa.

---

<sup>45</sup> Agli Stati vincitori è stato assegnato il cosiddetto seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza e quindi la possibilità di esprimere il loro voto. Non solo: l’eventuale diniego di uno degli Stati vincitori impedisce la formazione della delibera, della decisione. I Paesi che occupano un seggio permanente sono Gran Bretagna, Cina, Stati Uniti, Russia e Francia.

Ma può uno Stato neutralizzato rifiutarsi di prestare la sua collaborazione quando l'ONU agisce a tutela della pace? L'articolo 2 stabilisce: “*I Membri devono dare all'Organizzazione ogni aiuto in qualsiasi azione intrapresa da essa in conformità alle disposizioni del presente Statuto, ed astenersi dal dare aiuto ad uno Stato contro il quale l'Organizzazione intraprenda una azione coercitiva o preventiva*”.

Stando anche al dettato dell'articolo 103, che impone ai membri di prevalere gli obblighi dello Statuto a qualunque altro obbligo anche derivante da trattati e ad applicare le decisioni del Consiglio di Sicurezza ( cfr. art. 25 ; 48) sembrerebbe di no; in realtà l'articolo 43, che consente al Consiglio di Sicurezza di affidare la partecipazione alle imprese militari ad accordi “speciali” tra i membri, comporta che non vi sia una piena automaticità per l'obbligo di partecipazione fra queste, con conseguente possibilità di escludere, di volta in volta, questo o quell'alto Stato Membro.

#### *L'ammissione di nuovi Stati: gli accordi politici.*

Gli Stati originari delle Nazioni Unite, sono quelli che hanno firmato e ratificato la Carta. Un nuovo numero di Stati fu però ammesso; Stati definiti “amanti” della pace, su proposta del Consiglio di Sicurezza, proposta poi successivamente ratificata dall'Assemblea: nei primi cinque anni di vita delle Nazioni Unite furono ammesse nove Nazioni: Afghanistan, Islanda, Siam (poi Thailandia), Svezia nel 1946; Pakistan, Yemen nel 1947; Birmania (oggi Myanmar) nel 1948, Israele nel 1949, Indonesia nel 1950.

Successivamente i procedimenti di ammissione entrarono in una grave crisi dovuta alla graduale ripartizione strategica del ristretto numero delle potenze, che vedevano l'Unione Sovietica fronteggiare il blocco di leadership occidentale statunitense. Questo periodo politico graduò notevolmente il comportamento delle Nazioni Unite a fronte del nodo più spinoso che andava ponendo nei confronti degli Stati ex alleati della Germania nazista, con i quali stavano per concludersi i trattati di pace.

Nel 1955, dopo una laboriosa trattativa di contrappesi fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti d'America, furono ammessi in blocco sedici Stati, di cui sei dell'area politica europea di controllo americano (Italia, Austria, Irlanda, Finlandia; in verità capitalistica per gentile concessione sovietica), Spagna e Portogallo; quattro dell'area europea Sovietica (Albania, Bulgaria, Romania, Ungheria) e sei Stati Afro-Asiatici, non allineati. A partire da quel momento furono, per fortuna, abbandonate le pregiudiziali di gradimento che erano state tipiche della prima fase della guerra fredda, e si passò ad un sistema di ammissione molto più liberale, di tutti gli Stati, anche ex coloniali. Un unico momento di tensione fu affrontato in seguito alla situazione venutasi a determinare nelle due Germanie. Ivi, infatti, i due blocchi occupazionali avevano dato luogo a due Nazioni contrapposte: la Repubblica Federale di Germania, e la Repubblica Democratica (popolare) tedesca. Venute entrambe giuridicamente alla vita nel 1949, vedevano trasformarsi il regime di occupazione in “ospitalità di truppe alleate” a partire dal 1952. La città di Berlino continuò ad essere occupata dalle autorità territoriali alleate, e ad essere divisa nelle due zone occidentali ed orientali. Più avanti, è stato stipulato un trattato a Mosca (precisamente il 12 agosto 1970) contenente, oltre ad un reciproco riconoscimento, l'accettazione delle frontiere internazionali stabilitesi a seguito della ripartizione dei territori tedesco- orientali dopo il termine del conflitto.

La domanda di ammissione delle due Germanie all'ONU fu accolta il 18 settembre del 1973. Infine, a seguito dell'incidenza della Perestroika nella vita tedesca ed alla riunificazione tedesca, compiutasi nel settembre del 1990, la nuova Nazione tedesca riunificata è entrata a far parte a pieno titolo, come membro unico, delle Nazioni Unite.

#### *L'ONU e l'ammissione degli Stati decolonizzati.*

La composizione delle Nazioni Unite è ampiamente mutata dalla sua fase originaria che vedeva una prevalente presenza europea, ad una fase in cui è divenuto netto il vantaggio delle Nazioni afroasiatiche.



A dire il vero, il motivo per cui il sistema mutò così rapidamente è da cercarsi nella graduale benché rapida opera di decolonizzazione svolta dalle Nazioni Unite stesse. La stessa Carta, all'articolo 73, sancisce il diritto delle popolazioni non autonome all'autodeterminazione, e prevede particolari regimi transitori con la completa indipendenza, atti a favorirne l'attuazione: in particolare regimi di Amministrazione Fiduciaria per i territori coloniali delle Nazioni ex-nemiche, regimi di stretto controllo per i territori non autonomi (artt. 75-85 della Carta).

Tutto questo incise precisamente nella Carta dell'ONU, favorendo la produzione della Risoluzione 1514 del 1960, che condannava il colonialismo come manifestazione politica, proclamando il diritto dei popoli all'autodeterminazione. La forza di tale movimento provocò la concessione dell'indipendenza da parte di quasi tutti gli Stati europei.

Dolorose eccezioni vi furono da parte di quelle Nazioni che, o avevano al potere classi governative legate al nazionalismo di tipo revanscista, come nel caso della Francia (dal 1956/58) con l'indipendenza della Tunisia e del Marocco, poi dell'Algeria (quest'ultima riuscì ad ottenere l'indipendenza solo nel 1962 dai francesi, grazie anche ad una notevole opera di mediazione che le Nazioni Unite svolsero fra le due parti, riuscendo prima ad ottenere la sospensione dei combattimenti e poi elezioni generali che condussero al potere il partito nazionalista locale, così gestendo la fase transitoria dell'indipendenza) e successivamente anche dell'Indocina francese; o che erano legate all'idealismo fascista come la Spagna del "caudillo" Francisco Franco, o il Portogallo di Salazar.

Nel complesso, dopo il 1960, sono entrati a far parte delle Nazioni Unite più di cinquanta Stati afroasiatici; essi costituiscono oggi il nuovo asse politico planetario e povero, ma, almeno in sede di Assemblea Generale, certamente risolutivo. Il loro numero è infatti tale da risultare più del doppio della rimanente componente euroamericana in generale, con la presenza anche di Stati esigui, di piccole dimensioni e scarsamente popolati, in posizione anomala rispetto all'entità degli Stati tradizionali.

Tale prevalenza è ormai da ritenersi un dato di fatto anche nelle più importanti manifestazioni della vita dell'ONU, come per esempio, nel caso della condanna del regime di "apartheid" vigente nella Rhodesia del sud (oggi Zimbabwe) e, ancora attualmente ma in via di dissoluzione, grazie agli accordi intercorsi tra i leader delle varie etnie di quel paese, nella Repubblica Sudafricana.

#### *Le finalità dell'ONU e il suo governo.*

Le finalità delle Nazioni Unite sono indicate nell'articolo 1:

- 1) mantenimento della pace e della sicurezza collettiva internazionale;
- 2) sviluppo delle relazioni amichevoli fra tutti i popoli, fondate sulla completa uguaglianza e autodeterminazione fra tutti i firmatari ed associati;
- 3) cooperazione internazionale, particolarmente finalizzata alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>46</sup>;
- 4) coordinamento dell'attività individuale degli Stati per il raggiungimento di tali scopi comuni.

I principi delle NU sono indicati nell'art. 2: essi pongono la fondamentale uguaglianza di tutti i membri (art. 2; par. 1) e ne fissano i rispettivi doveri: primo fra tutti il non uso della forza nell'ambito dei conflitti fra Stati, adempimento degli obblighi internazionali, divieto dell'uso della forza come minaccia o per motivi territoriali, assistenza delle Nazioni Unite, collaborazione degli Stati estranei all'ONU: unico limite alle competenze delle Nazioni Unite consiste nella cd. competenza domestica o "dominio riservato"<sup>47</sup> degli Stati membri, cioè una totale ridefinizione del ruolo ONU con una

---

<sup>46</sup> Tutta la Carta delle Nazioni Unite è approntata al rispetto della sovranità degli Stati. La cooperazione internazionale per la risoluzione di problemi internazionali di carattere economico, sociale o culturale, costituisce un'attività che le Nazioni Unite non perseguono da sole, ma in collaborazione con i cosiddetti istituti specializzati delle Nazioni Unite (basti pensare ad es. all'ECOSOC che ha la finalità di perseguire la cooperazione economica e sociale internazionale; per questioni alimentari interverrà la FAO; per quelle sanitarie l'OMS, ecc..).

<sup>47</sup> E' il discorso della domestic jurisdiction (ovvero il rispetto della sovranità statale), in base al quale non possono superare tutti i conflitti di varia natura esistenti nel mondo (ad es., l'ONU non è potuta intervenire per sedare i conflitti

fondamentale non ingerenza degli affari di politica interna, anche se portata avanti con l'uso della forza, a meno che non sia in grado di minacciare la sicurezza collettiva (cd: "internazionalizzazione del conflitto"). L'esecuzione delle deliberazioni dell'ONU è spesso lasciata agli stessi Stati membri interessati (gli USA nella guerra di Corea, per esempio), mentre vi sono stati solo due esempi di "sanzioni" economiche: contro la (ex) Rhodesia per la discriminazione attuata contro la popolazione nera, più recentemente per la stessa ragione anche contro il Sudafrica, ed una sola di tipo politico-militare, nella recente guerra del golfo, peraltro anch'essa lasciata alla preponderante azione militare americana.

*Segue: le finalità dell' ONU e il divieto dell'impiego della forza.*

Già nella dichiarazione di Mosca del 30 ottobre del 1943 erano presenti vari elementi di accordo che, nei mesi successivi, avrebbero portato alla Carta delle Nazioni Unite. L'organizzazione entrò in vigore il 24 ottobre 1945. Come si è visto in precedenza, tra i fini essenziali che l'organizzazione si è data, si annoverano:

- a) mantenere la pace internazionale;
- b) ripristinarla in caso essa sia cessata.

I primi due articoli della Carta delle Nazioni Unite sono l'elemento che permette di dare una effettiva caratterizzazione di questa organizzazione. Nell'articolo 1 sono fissati in sintesi tutti quei principi di buon vicinato (promuovere rapporti amichevoli fra i membri dell'organizzazione, rispettare i diritti dell'uomo, prevenire le minacce alla pace, ecc.) che permeano il sistema.

Di tono più giuridico è l'articolo 2, nel quale sono fissati i principi in base ai quali si devono regolare gli Stati membri. La grande novità del dettato dei due articoli della Carta non è già la presenza di norme rivoluzionarie che ne garantiscano l'adempimento, quanto l'obbligo di risolvere le controversie usando mezzi pacifici, sistema sconosciuto al diritto internazionale classico.

Di grande rilevanza sono poi talune risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite, come la risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 9 aprile del 1964, in cui si fa divieto di rappresaglia armata agli Stati membri (la rappresaglia è incompatibile con i principi e le finalità delle Nazioni Unite) fortemente voluta, all'epoca, dal governo americano; e la risoluzione 1514 del 14 dicembre 1960 (XV) che stabilisce: "La sottoposizione dei popoli allo sfruttamento e al dominio di altri costituisce una negazione di fondamentali diritti umani, è contraria alla Carta dell'ONU ed è un ostacolo al progresso della pace mondiale...".

L'articolo 2 della carta dell'ONU stabilisce che i membri dell'organizzazione debbono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, o in qualsiasi altra maniera incompatibile con le finalità delle Nazioni Unite.

Il divieto dell'articolo 2 si collega strettamente con l'obbligo a carico dei membri di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in modo tale che la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia non siano messe in pericolo.

Il divieto comprende anche le rappresaglie armate. Non comprende, viceversa, le pressioni di carattere economico (leggi embargo) oggi largamente usate. Sino ad alcuni anni fa, le pressioni che si volevano bandire erano quelle esercitate da Stati europei o di civiltà europea contro Stati decolonizzati. L'embargo petrolifero decretato ed attuato nell'ottobre 1973 dagli Stati arabi a carico degli USA e di altri Stati per il sostegno dato ad Israele, ha posto la pratica internazionale di fronte ad una pressione di tipo nuovo, non armata ma a carattere economico comunque non illecita dal punto di vista diplomatico.

Ben diverso era ed è il sostegno di bande armate nel territorio di altri Stati, ormai universalmente considerato come un atto di terrorismo internazionale o, nella peggiore delle prospettive, come un attacco non convenzionale.

---

interni ai singoli Stati, come durante la guerra dei Balcani - il Kosovo appartiene alla ex-jugoslavia, per cui vige il principio della domestic jurisdiction - ).

L'uso della forza condannato dall'organizzazione delle Nazioni Unite è quello riferito alle relazioni internazionali, ovvero a tutto quell'insieme di rapporti sottostante alla pratica dell'uso della forza, cioè nelle controversie fra Stati. Questo si evince soprattutto dal dettato dell'articolo 2 e dal successivo articolo 7, che escludono l'intervento dell'Organizzazione in tutte quelle questioni che attengono all'organizzazione interna degli Stati.

#### *Gli organi rappresentativi.*

L'articolo 7 enumera gli organi principali dell'ONU: l' Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale ed il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, che sono organi collegiali; la Corte internazionale di Giustizia ed il Segretariato, che sono invece organi individuali, cioè composti da persone scelte già per le loro qualità e non per l'appartenenza ad uno Stato.

Organi sussidiari sono invece quelli cui spetta l'attività dell'organizzazione (UNICEF, UNCTAD, UNDP), mentre gli Istituti specializzati svolgono accordi di collegamento con funzioni di tipo normativo quali l'emanazione di raccomandazioni, risoluzioni e progetti (FAO, ILO o OIL, UNESCO, ICAO, WHO, IMO, ITU, WIPO, WMO, UPU, IBRD o BIRS, IMF o FMI, IFAD, UNIDO, WTO).

#### *1) l'Assemblea Generale.*

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è l'organo plenario dell'organizzazione, nel quale sono rappresentati tutti gli Stati membri.

I compiti di questo organo sono, in linea generale:

- discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e sicurezza internazionale;
- esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e sicurezza internazionale;
- intraprendere studi e far raccomandazioni per promuovere la cooperazione internazionale nel settore economico, politico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, incoraggiare lo sviluppo del diritto internazionale e la sua codificazione e il rispetto dei diritti umani e libertà fondamentali;
- formulare raccomandazioni per l'adozione di misure per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione suscettibile di pregiudicare il benessere generale e le relazioni amichevoli tra le Nazioni;
- eleggere i dieci membri non permanenti del Consiglio di sicurezza, i 54 membri del Consiglio Economico e Sociale, i giudici della Corte Internazionale di Giustizia ed il Segretario Generale;
- decidere dell'ammissione, sospensione ed espulsione di un membro;
- istituire eventuali organi sussidiari.

Appartengono all'Assemblea tutti gli Stati membri dell'ONU. Ogni Stato può avere fino a 5 rappresentanti disponendo pure di un solo voto (qualunque sia la grandezza e importanza dello Stato, il voto ha lo stesso identico valore per tutti i membri, secondo il principio di parità tra gli Stati). Le sessioni, ai sensi dell'articolo 20 della Carta, sono distinte in sessioni ordinarie e straordinarie. La sessione ordinaria si apre ogni anno, di regola, il terzo martedì del mese di settembre, (cfr. art. 1 regolamento interno); mentre le sessioni straordinarie sono convocate dal Segretario generale su richiesta del Consiglio di Sicurezza oppure della maggioranza dei membri delle Nazioni Unite.

Inoltre vi è la possibilità di convocare entro 24 ore una sessione straordinaria d'emergenza (*emergency special session*) in base alla risoluzione del 3 novembre 1950 "Uniting for peace", allorché il Consiglio di Sicurezza fosse paralizzato nel suo agire dal veto di uno dei suoi membri permanenti. Bastano, allo scopo, i voti di 9 membri del Consiglio o della maggioranza dei membri dell'ONU.

I lavori si svolgono in maggioranza nelle "commissioni principali" in cui sono rappresentati tutti i membri che preparano le delibere da sottoporre all'Assemblea plenaria. Le commissioni principali sono la Commissione politica speciale, la Prima Commissione (politica e sicurezza), e così, in via

numerica, quella per le questioni economiche e finanziarie (II), per le questioni umanitarie, sociali e culturali (III), per l'amministrazione fiduciaria dei territori non autonomi (IV), per le questioni amministrative e di bilancio (V) e per le questioni giuridiche (VI).

A queste si aggiungono: il Comitato Generale, o Bureau, composto dal Presidente dell'Assemblea, dai vicepresidenti e dai presidenti delle Commissioni principali, che forma l'ordine del giorno da sottoporre all'Assemblea; la Commissione di verifica dei poteri, composta da nove membri, che esamina le credenziali dei delegati e presenta le sue osservazioni in materia all'Assemblea, ed infine una serie di altre Commissioni e Sottocommissioni, di carattere semipermanente, fra le quali la Commissione di diritto internazionale, costituita fin dal 1947, allo scopo di provvedere alla codificazione e diffusione del diritto internazionale ai sensi dell'articolo 13a della Carta.

Infine, ad ogni sessione vengono eletti un Presidente e numerosi Vicepresidenti.

#### Le deliberazioni dell'Assemblea.

L'Assemblea Generale può emanare atti (risoluzioni o raccomandazioni) in tutti i campi: l'attività dell'Assemblea conosce un unico limite rispetto ai fini dell'ONU, ossia quando il Consiglio di Sicurezza si sta occupando delle misure attinenti ad un conflitto armato, l'Assemblea Generale non può deliberare (questo è sancito dall'art. 12 della Carta).

Le questioni di competenza dell'Assemblea sono definite in due categorie: "questioni importanti" ed "ordinarie". Le deliberazioni della prima categoria sono prese alla maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti. Sono considerate questioni importanti quelle indicate dall'articolo 18, ovvero: le raccomandazioni relative alla preservazione della pace e della sicurezza mondiale; l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza (non muniti di diritto di veto); l'elezione dei membri del Consiglio economico e sociale e dei membri del Consiglio di amministrazione fiduciaria (cfr. art. 86,1,c) e, prima di tutto, l'ammissione, la sospensione e l'espulsione dei Membri dell'ONU.

Tutte le altre questioni, compresa la determinazione di nuove categorie di questioni da decidersi con la maggioranza dei due terzi, come il caso dell'ammissione della Cina insegna, sono prese a maggioranza semplice dei presenti e votanti.

#### Le competenze dell'Assemblea.

Queste si distinguono in due nette categorie, a seconda che all'Assemblea sia consentito di emanare decisioni vincolanti, oppure semplici raccomandazioni. In base all'articolo 10 : *"l'Assemblea può discutere qualsiasi questione o problema che rientri nel quadro del presente Statuto o che riguardi i poteri e le funzioni degli organi previsti nel presente Statuto e, con la riserva dell'articolo 12, può fare raccomandazioni in proposito ai Membri dell'ONU, al Consiglio di Sicurezza o ad entrambi"*.

In pratica la competenza dell'Assemblea comincia dove finisce quella del Consiglio di Sicurezza. Per questo l'articolo 12 fa obbligo al Segretario generale di informare l'Assemblea delle questioni di cui il Consiglio si sta occupando. Al di fuori di queste ipotesi, le competenze di carattere puramente consultive affidate all'Assemblea dalla Carta sono indicate negli articoli 11, 13, 14 e 15. L'articolo 11 assegna all'Assemblea il compito di *"prendere in esame i principi di cooperazione internazionale per la preservazione della pace e della sicurezza"*, incluso il disarmo; l'articolo 14 autorizza l'Assemblea a *"raccomandare misure idonee ad assicurare la sistemazione pacifica di qualsiasi situazione [...] che essa ritenga in grado di nuocere al benessere generale"*; infine, in base all'articolo 15, l'Assemblea riceve le relazioni annuali e speciali del Consiglio di Sicurezza.

In altre materie l'Assemblea ha invece un concreto potere decisionale che si caratterizza a livello giuridico. Tali materie sono:

- 1) l'ammissione ed espulsione dei Membri, sospensione dei diritti di questi;
- 2) conclusione di trattati internazionali (cfr. articolo 63 ed 85);
- 3) emanazione di norme generali.

Vi sono, inoltre, tutta una serie di competenze esclusive spettanti all'Assemblea a livello interno, fra le quali la nomina dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza e di amministrazione fiduciaria e, conformemente all'articolo 22, l'istituzione degli *“organi sussidiari che giudica necessari per l'adempimento delle sue funzioni”*.

L'Assemblea, inoltre, esamina ed approva il bilancio dell'ONU. In esso sono stabiliti i contributi di ciascun membro.

Nell'ambito dei poteri decisionali l'Assemblea nomina una serie di organi ausiliari. Conformemente all'articolo 22, l'Assemblea *“può istituire gli organi sussidiari che giudica necessari per l'adempimento delle sue funzioni”*.

## 2) Il Consiglio di Sicurezza.

In base al disposto dell'articolo 23 della Carta, il Consiglio di Sicurezza<sup>48</sup> (organo più importante con compiti fondamentali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) è costituito da 15 Membri<sup>49</sup>; di cui 5 permanenti, definiti anche “grandi potenze” che sono Francia, Russia (ex Unione Sovietica) Cina<sup>50</sup>, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America (Paesi che sono titolari anche del diritto di veto, cioè la facoltà di bloccare l'adozione di una risoluzione del Consiglio, manifestando la propria opposizione), e 10 non permanenti, eletti a maggioranza dei due terzi dei presenti e votanti, dall'Assemblea generale per la durata di 2 anni.

Ogni membro del Consiglio ha un rappresentante ed un voto: come già detto i membri permanenti godono anche della prerogativa del cd. “diritto di veto”.

### Funzionamento del Consiglio.

Il Consiglio è organizzato in modo da poter agire mediante “riunioni periodiche” che devono essere tenute due volte l'anno (cfr. art. 28).

A convocarlo è il Presidente, che cambia ogni mese seguendo una rotazione di tipo alfabetica, su richiesta di uno dei membri. Alle sue sedute possono prendere parte, senza diritto di voto, Stati che non ne siano membri o che addirittura non fanno parte dell'ONU. Salvo rare eccezioni, per le decisioni è sempre necessaria la maggioranza di nove voti; nove voti qualsiasi nelle competenze di carattere procedurale (sono competenze che non conducono all'adozione di misure dirette per la soluzione di una controversia), comprensive dei membri permanenti del Consiglio negli altri casi.

## 3) Il Consiglio Economico e Sociale.

Dal 1971 il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC secondo la sigla inglese - organo preposto al coordinamento e conseguimento dei fini economico-sociali dell'ONU, nonché alla cooperazione umanitaria e culturale - ) si compone di 54 membri (originariamente erano 18) eletti dall'Assemblea Generale per 3 anni e annualmente rinnovato per 1/3: i membri uscenti possono essere immediatamente rieletti a differenza di quanto previsto per il Consiglio di Sicurezza. Le decisioni sono assunte a maggioranza dei membri presenti e votanti.

---

<sup>48</sup> Il Consiglio svolge funzioni di conciliazione delle controversie internazionali e predispone le misure idonee a prevenire o reprimere ogni aggressione. Si può avvalere a tale scopo di forze armate messe a disposizione dagli Stati membri e deve essere tenuto al corrente da questi ultimi dalle misure adottate nell'esercizio della loro legittima difesa. Il Trattato istitutivo dell'ONU ha infatti vietato agli Stati membri ogni azione di aggressione o di conquista, e imposto il preventivo ricorso ai mezzi pacifici di risoluzione delle controversie politiche. Il Consiglio di Sicurezza può inoltre fare indagini su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, al fine di determinare se tale controversia possa mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio può inoltre adottare, contro lo Stato che minaccia la pace internazionale, misure sanzionatorie.

<sup>49</sup> Fino al 1965 esso era composto da 11 membri, di cui 6 non permanenti.

<sup>50</sup> Quest'ultima, nel 1971, con voto a maggioranza dell'Assemblea Generale, è stata riconosciuta legittima rappresentante del Paese cinese all'ONU, posto fino ad allora ricoperto dai rappresentanti del governo nazionalista di Chang Kai-shek (che governava peraltro sulla sola isola di Formosa).

Ogni membro invia al Consiglio un delegato. La durata in carica dei membri è di tre anni: pertanto ogni anno l'Assemblea elegge 18 membri. Le decisioni sono prese a maggioranza semplice dei membri presenti e votanti.

Le competenze di questo organo sono definite all'articolo 62 della Carta: compiere o promuovere studi e relazioni su questioni sociali, sanitarie e di economia internazionale; produrre raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali (cfr art. 68); preparare progetti di convenzione e convocare conferenze internazionali su questioni rientranti nella sua competenza. Nei compiti di tale organo rientrano pure tutte quelle questioni che riguardano il coordinamento delle attività delle istituzioni specializzate dell'ONU, il controllo delle loro attività e la conclusione di accordi con esse (cfr artt. 63; 64). A causa della vastità delle competenze, il Consiglio opera suddiviso in tre comitati: Economico, Sociale, Programma e Cooperazione. Inoltre nel corso degli anni, il Consiglio ha fatto largamente uso del potere riservatogli dall'articolo 68 della Carta, istituendo organi aventi composizione e funzioni assai diverse, raggruppabili secondo il seguente schema:

1) *Commissioni funzionali*; composte da rappresentanti dei governi, che si occupano delle più varie competenze sociali che vanno dalla statistica agli stupefacenti, passando per lo sviluppo sociale;

2) *Commissioni economiche regionali*; attualmente sono in numero di cinque per le seguenti aree mondiali, ovvero:

-ECE (Europa)

-ECWA (Asia occidentale)

-ECLA (America latina)

-ECA (Africa)

-ESCAP(Asia e Pacifico;)

3) *altre Commissioni*, istituite per far fronte a qualche altra esigenza non prevista dalle altre due prime categorie.

Il Consiglio Economico e Sociale si riunisce di regola più volte l'anno a Ginevra o New York, non ha comunque il potere di adottare atti normativi di portata generale e nemmeno assumere decisioni concrete vincolanti (come l'Assemblea o il Consiglio di Sicurezza). In sostanza, questo si comporta come un organo ausiliario sotto l'autorità dell'Assemblea, pur non essendolo (come è dimostrato dal fatto che questa non può sostituirlo nelle sue attività). Appare nella sostanza come il progetto originario sia rimasto sostanzialmente inattuato, visto che, lungi dall'essere diventato un organo di stabilizzazione della politica economica delle Nazioni, il Consiglio appare oggi un superato tentativo di bonifica conciliativa dei contrasti mondiali.

#### 4) *Il Consiglio di Amministrazione fiduciaria.*

Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria aveva il compito di accelerare il processo di decolonizzazione e controllare la fase di transizione dei Paesi sottoposti a dominio coloniale alla completa indipendenza. Il suo compito è terminato con la conclusione del processo di decolonizzazione e attualmente non tiene più riunioni.

Esso era composto, in base all'articolo 86 della Carta, dai seguenti membri:

1) membri che amministravano territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria;

2) membri menzionati nominativamente dall'articolo 23 della Carta (membri permanenti del Consiglio di Sicurezza);

3) Tanti altri membri quanti ne facevano parte sub 1<sup>a</sup>, eletti per tre anni dall'Assemblea generale.

Fine essenziale del Consiglio era quello stabilito dall'articolo 76, consolidare la pace e la sicurezza collettiva, e dello stesso articolo 76, di obbligo al progressivo avviamento ad una forma di autogoverno e di indipendenza.

L'unico caso di un certo rilievo storico dato dal contrasto con le suddette norme della Carta, si è verificato alla fine degli anni sessanta, con la condanna del Sud Africa per il mancato rispetto degli obblighi nei confronti della Namibia, territorio affidatole in gestione fiduciaria fin dai tempi della Società delle Nazioni, e che lo stesso Sud Africa si era impegnato ad avviare all'indipendenza. Le

varie misure adottate per far desistere il governo di Pretoria culminarono con la Risoluzione 2145/XXI del 27 ottobre 1966, quando esso fu dichiarato colpevole di violazione del mandato sul territorio, la cui gestione venne affidata al Consiglio di Amministrazione Fiduciaria medesimo.

##### 5) *La Corte Internazionale di Giustizia.*

La Corte Internazionale di Giustizia, che ha sede all'Aja, è un organo giurisdizionale con il compito di risolvere le controversie giuridiche sottoposte dagli Stati membri.

Essa, in base al dettato dell'articolo 92, è il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite. Le norme relative alla Corte si trovano in parte nella Carta dell'ONU ( cfr art. 92;96) ed in parte in uno speciale Statuto annesso a questa e di cui sono parti tutti gli Stati membri dell'ONU ed altri Stati estranei alla Organizzazione.

Una competenza generale della Corte è invece fissata nella Carta per quanto riguarda la pronuncia, dietro richiesta dell'Assemblea Generale del Consiglio di Sicurezza o di altri organi dell'ONU, e di Istituti Specializzati che siano autorizzati dall'Assemblea generale, di pareri consultivi di qualunque questione giuridica (cfr art.96).

La Corte si compone di 15 membri scelti da una lista, compilata dal Segretario Generale con l'ausilio degli Stati membri, comprendente persone di alta levatura morale che possiedano i requisiti richiesti nei loro rispettivi Paesi per la nomina alle più alte cariche giudiziarie, o siano giureconsulti di riconosciuta competenza nel campo del diritto internazionale ( cfr art. 2 statuto della Corte).

La scelta avviene per elezione da parte dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, che votano l'una indipendentemente dall'altro: sono eletti quei candidati che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti in ciascun organo. I giudici della Corte che non sono rappresentanti degli Stati di cui possiedono la cittadinanza ma sono scelti a titolo personale, sono eletti per nove anni dall'Assemblea Generale e sono rieleggibili anche alla scadenza del loro mandato. Le controversie giuridiche che possono essere sottoposte alla Corte sono, come precisato dall'articolo 36, quelle relative all'interpretazione di un trattato per qualsiasi questione di diritto internazionale, o riferite all'esistenza di qualsiasi fatto che, se accertato, costituirebbe la violazione di un obbligo internazionale, nonché la natura o la riparazione della riparazione dovuta per la violazione di un obbligo internazionale<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Le controversie possono essere sottoposte alla Corte mediante un accordo, una clausola compromissoria contenuta in un trattato di arbitrato, oppure mediante il comportamento concludente dei due litiganti.

Ogni Stato aderente allo Statuto (cioè tutti gli Stati membri dell'ONU, dal momento che lo Statuto costituisce un annesso della Carta stessa, inoltre eventualmente anche altri), può in ogni momento dichiarare, anche mediante una dichiarazione unilaterale, di riconoscere come obbligatoria la giurisdizione della Corte nei confronti degli altri Stati che assumono un'obbligazione analoga.

Questa dichiarazione, che non crea l'obbligo di sottoporre una controversia alla Corte ma solo quello di accettarne la competenza se l'altra parte adisce la Corte, può essere incondizionata oppure condizionata.

Appare quindi chiaro che la competenza della Corte ha una duplice fonte: accanto ai casi nei quali l'accordo delle parti è necessario, ve ne sono altri in cui basta l'istanza di una di esse. Il presupposto della competenza della Corte è pur sempre l'accettazione della sua giurisdizione, ma questo atto non significa obbligo di sottoporre una controversia alla Corte, ma di accettarne la competenza se la controparte la adisce.

Nei casi in cui è sufficiente l'istanza di una delle parti sussiste la cd. "giurisdizione obbligatoria" della Corte. In realtà, come è stato spesso osservato, per effetto delle numerose riserve e limitazioni da cui l'atto di accettazione è accompagnato, la giurisdizione da obbligatoria è divenuta facoltativa.

Negli ultimi anni la Corte è riuscita in due importantissimi casi, ad affermare la propria competenza ad esaminare una controversia contro la precisa volontà di uno dei contendenti (naturalmente si trattava del convenuto) di boicottarla. In un caso si trattava dell'azione legale intrapresa dagli USA contro l'Iran per la presa in ostaggio dei diplomatici americani a Teheran: qui la Corte affermò la propria competenza sulla base di un Protocollo che accompagna la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, il quale prevede che, una della parti possa adire la Corte per ogni questione relativa all'interpretazione della Convenzione (questa sentenza della Corte è del 1980). Nell'altro caso gli USA erano convenuti in giudizio dal Nicaragua per la violazione di numerosi trattati tra i due paesi e per l'uso della forza contro il Nicaragua. Nonostante gli USA avessero dichiarato pochi giorni prima del deposito dell'istanza del Nicaragua che la loro accettazione della giurisdizione della Corte non si applicava per la durata di due anni alle dispute nascenti da vicende dell'America Centrale, la Corte si dichiarò competente, in una prima sentenza del 26 novembre

#### 6) il Segretariato generale.

Il Segretariato generale svolge compiti esecutivi, amministrativi, diplomatici e politici, e non è legato a nessuno Stato, nello svolgimento della sua attività<sup>52</sup>.

Esso comprende, secondo quanto dispone l'articolo 97 della Carta, *“un Segretario generale e l'altro personale che l'Organizzazione può richiedere”*. Il Segretario Generale, si legge sempre nell'articolo 97, è *“il più funzionario dell'organizzazione”*. Come tale dirige tutto il lavoro amministrativo e funge da segretario dell'Assemblea Generale, del Consiglio di Sicurezza, del Consiglio Economico e Sociale e del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria; inoltre convoca le sessioni straordinarie dell'Assemblea generale e le *“emergency special sessions”*.

Il Segretario generale è nominato dall'Assemblea generale su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza (essendo escluso il carattere procedurale della questione, vale il veto dei membri permanenti). Non è previsto un limite specifico alla durata in carica di un singolo Segretario, essendo andato a vuoto il tentativo sostenuto durante la Conferenza di San Francisco di limitarne la durata in carica a tre anni, al pari di altri Organi interni alle Nazioni Unite.

Il ruolo del Segretario generale non si riduce a compiti puramente esecutivi: pur non avendo il diritto di votare egli può prendere la parola nelle riunioni degli organi dell'ONU, esprimendo il proprio parere consultivo. Inoltre fra le sue spettanze, vi è anche quella di eseguire le decisioni degli organi dell'ONU, con l'esclusione delle sentenze emesse dalla Corte internazionale di Giustizia.

Il potere principale del Segretario è però quello di presentare all'Assemblea generale una relazione annuale nella quale egli può muovere delle critiche e formulare delle risposte sul lavoro svolto da questa, nonché nel richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su quelle questioni che egli ritenga poter mettere in pericolo la pace e la sicurezza collettive.

Queste funzioni esorbitano da quelle puramente amministrative delle segreterie in senso stretto e fanno del Segretario generale un vero osservatore politico delle Nazioni Unite. Il Segretario ha anche il compito di registrare e pubblicare i trattati conclusi dai membri dell'ONU.

Nello svolgimento dei suoi compiti il Segretario generale, come del resto gli altri funzionari dell'ONU, non deve tener conto di sollecitazioni o richieste di autorità diverse dall'organizzazione stessa. Inoltre in base agli articoli 100 e 102, il Segretario deve essere rispettato da tutti gli Stati membri che devono garantirgli l'immunità sui loro territori e i privilegi necessari all'esercizio delle sue funzioni, estendendo questi benefici anche ai suoi collaboratori.

Il Segretario è coadiuvato da tutto quel personale che l'Organizzazione può richiedere (cfr art. 97).

#### *Altri organi delle Nazioni Unite.*

#### *Gli organi sussidiari.*

---

1984, sulla base di una clausola compromissoria contenuta in un trattato di amicizia tra i due paesi del 1956 e pronunciò sul merito (il 27 giugno 1986, quanto gli USA avevano ormai abbandonata la procedura) condannando lo Stato nordamericano.

La Corte, che ha il potere di decidere sulla propria competenza, decide applicando il diritto internazionale: può tuttavia decidere *“ex aequo et bono”* se le parti l'autorizzano. La procedura si apre con un'istanza: in forza dell'articolo 34 dello statuto, solo gli Stati possono essere parti nei processi avanti alla Corte, non i privati e gli enti pubblici interni. La procedura comporta una fase scritta ed una orale (recentemente è stata messa in pratica la norma dello Statuto che prevede la possibilità di istituire delle speciali camere); le sedute sono pubbliche, ma la formazione delle decisioni è segreta. Le decisioni, prese a maggioranza semplice dei giudici, sono annunciate pubblicamente e sono definitive: ogni giudice ha il diritto di esprimere la sua opinione quando è in disaccordo con quella della Corte. La Corte può disporre delle misure provvisorie a salvaguardia dei diritti delle parti quando ritiene che la circostanze lo richiedano.

<sup>52</sup> Tra i compiti di quest'organo ricordiamo:

- la partecipazione a tutte le riunioni degli altri organi dell'ONU;
- la presentazione di una relazione annuale all'Assemblea Generale sul lavoro svolto;
- richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualsiasi questione che possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;
- la registrazione e pubblicazione di tutti i trattati conclusi dagli Stati membri.



Nel corso degli anni, l'ONU ha istituito vari organi sussidiari nei campi in cui si esplica l'attività dell'organizzazione. Tra essi è opportuno ricordare i principali: l'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, istituito nel 1946 con il compito di soccorrere i bambini che soffrono la fame e sono in pericolo di vita per malattie); l'UNCTAD ( Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, convocato nel 1964 a Ginevra con il compito di accelerare lo sviluppo dei Paesi del Terzo mondo e ridurre il divario fra Paesi ricchi e in via di sviluppo incrementando gli scambi); l'UNDP (programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, istituito nel 1965 allo scopo di mettere a disposizione dei Paesi in via di sviluppo le conoscenze tecniche necessarie al loro sviluppo).

#### *Gli Istituti specializzati.*

Accanto agli organi sussidiari, l'Assemblea Generale ed il Consiglio Economico e Sociale si avvalgono della cooperazione di numerose organizzazioni internazionali vincolate dall'ONU mediante accordi di collegamento. Tali organizzazioni sono sorte in modo del tutto autonomo rispetto all'ONU e soltanto in seguito alla stipula degli accordi di collegamento hanno assunto lo status di Istituti specializzati.

Gli istituti specializzati svolgono funzioni di tipo normativo, quali:

- emanare raccomandazioni e risoluzioni dirette agli Stati aderenti;
- predisporre progetti di convenzione tra Stati;
- emanare norme direttamente applicabili nell'ordinamento interno degli Stati a meno che questi, entro un certo periodo di tempo, non manifestino la volontà di ripudiarle.

Essi svolgono anche attività di carattere operativo e ausiliario, volte a favorire e promuovere la cooperazione e lo sviluppo degli Stati.

Tra gli istituti specializzati dell'ONU si possono ricordare la FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura, col compito di finanziare e incoraggiare la materia di prodotti agricoli), l'ILO o l'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro, col compito di formulare raccomandazioni per i problemi del lavoro e sue relative soluzioni), l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, col compito di contribuire al mantenimento della pace, giustizia e libertà fondamentali, senza distinzione di sesso, razza, lingua e religione), la WHO o OMS (Organizzazione mondiale della Sanità, con lo scopo di combattere la diffusione di epidemie e promuovere la salute dei popoli), l'IBRD o BIRS (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, col compito di contribuire alla ricostruzione post-bellica attraverso la concessione di mutui agli Stati membri), l'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale, con lo scopo di promuovere lo sviluppo industriale in vista di un nuovo ordine economico internazionale nei Paesi emergenti).

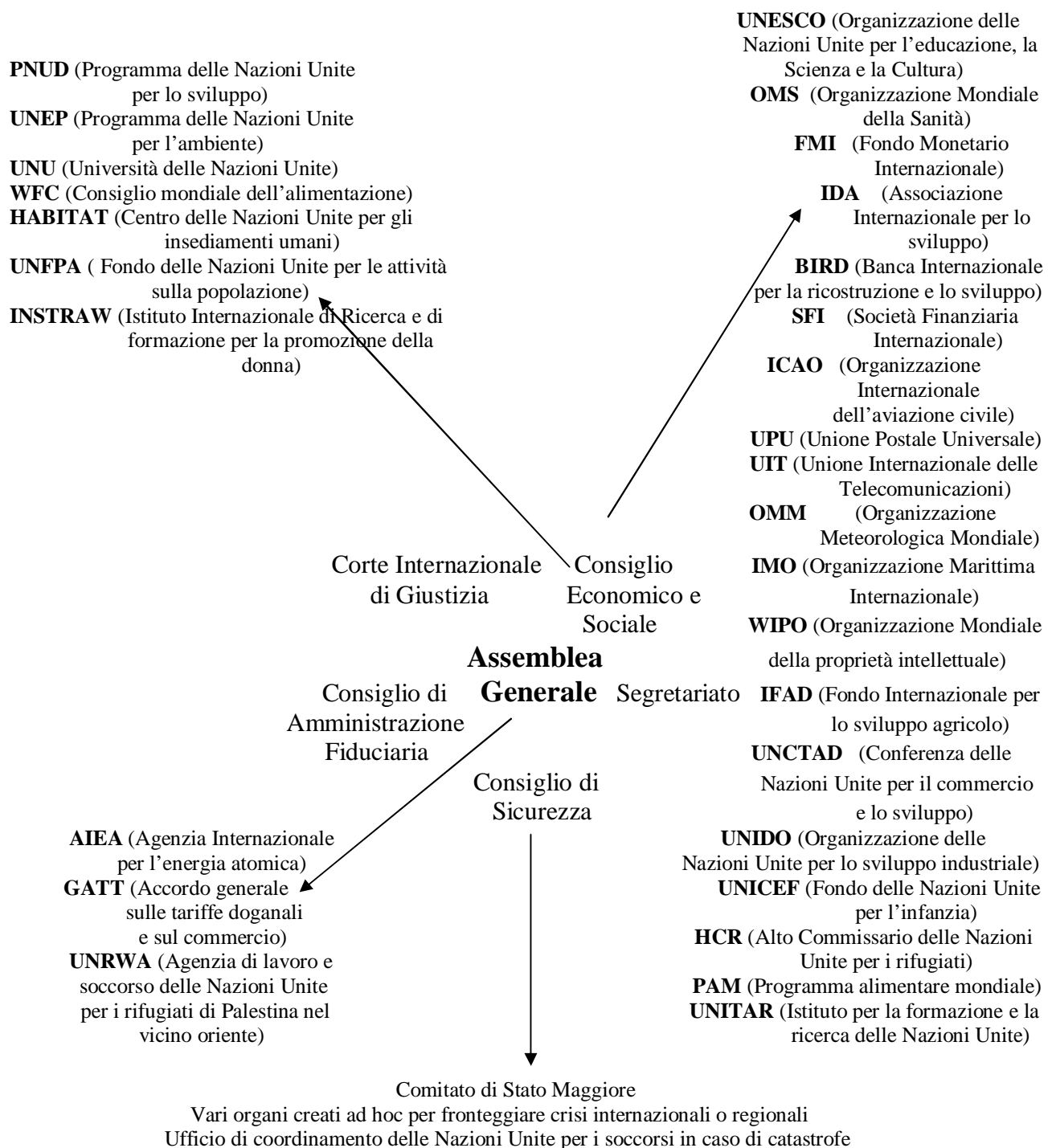
#### *Struttura dell'ONU ed enti collegati.*

Commissioni regionali  
Commissioni tecniche  
Comitati permanenti



**OIL** (Organizzazione Internazionale del Lavoro)

**FAO** (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura)



### *Le modifiche allo Statuto: la sicurezza mondiale e il disarmo nucleare.*

Il 6 agosto del 1945, con l'esplosione della prima rudimentale arma nucleare, avvenne una svolta definitiva nell'ambito dell'uso delle armi convenzionali a scopo di sanzione militare.

In effetti le ricerche sviluppate dal fisico americano J. Oppenheimer, ponevano la parola conclusiva nella folle ricerca umana dell'arma definitiva, in grado di annientare il nemico prima che fosse in grado di reagire.

Il pericolo, poi, che armi di tale portata potessero incendiare l'alta percentuale di azoto presente nell'atmosfera, se la temperatura di fissione, e dunque la portata distruttiva, avesse superato un

determinato gradiente, fu addirittura denunciato pubblicamente da uno degli stessi collaboratori di Oppenheimer, in una seduta stampa ufficiale. La paura di una possibile guerra atomica, comunque destinata ad annientare buona parte dell'umanità, condusse ad una serie di accordi raggiunti sotto forma di Trattati, in vigore ancora oggi. Essi, che garantiscono l'uso dell'arma atomica ad i soli Stati del Consiglio di Sicurezza, sono principalmente:

- 1) Trattato di Mosca del 5 agosto 1963, relativo al divieto di esperimenti nucleari in mare, nell'atmosfera e nello spazio;
- 2) Trattato del 1968, approvato su risoluzione dell'Assemblea Generale del 12 giugno 1968 N°273-XXII sulla non proliferazione delle armi atomiche, ed attualmente in vigore per 80 Stati, escluse Francia e Cina;
- 3) Trattato dell'8 dicembre 1989 USA-URSS, sulla regolamentazione e successiva demolizione e smaltimento delle armi di lancio a testate atomiche balistiche europee (cd. "euromissili");
- 4) accordi del periodo successivo sino al mese di giugno del 1995, sul futuro controllo e smaltimento dei missili balistici a testata plurima intercontinentali (Stalt2);
- 5) accordi di garanzia sul controllo da parte del governo centrale sovietico sulle testate atomiche, su assicurazioni date dal Presidente della Repubblica Russa Boris Eltsin al governo americano, successivamente al tentato colpo di Stato della destra stalinista del PCUS (ora sciolto), guidato dal vicepresidente sovietico M. Iannaiev. Questi ultimi sono senz'altro i più importanti, non fosse altro giacché, per la prima volta, anziché limitarsi alla riduzione della costruzione di nuove testate atomiche, ne regolamenteranno una, seppur più che graduale e controllata, demolizione.

Non bisogna, peraltro, dimenticare il ruolo avuto dall'Assemblea Generale che, sin dal lontano 11 dicembre 1975, con la Risoluzione 3478-XXX, nella quale, prendendo posizione sull'eliminazione delle testate atomiche, visto l'ormai completo fallimento delle opere di regolamentazione, finanche degli esperimenti, ne proibiva il possesso e la vendita agli Stati non nucleari.

Proprio questa direttiva fu, peraltro, alla base dell'imposizione ONU di ispettori sul territorio iracheno, a seguito della "guerra del golfo" del gennaio 1991. Peraltro il sequestro dei documenti che provavano il possesso e l'utilizzo di acceleratori di fase avanzata da parte irachena, nonché degli ispettori che ne avevano fatto scoperta, ha prodotto una nuova risoluzione di condanna nel mese di settembre 1991, con ulteriori minacce di intervento punitivo da parte statunitense. Non bisogna, peraltro, dimenticare gli avvenimenti dell'agosto 1988, quando benché fosse a tutti certo il possesso di armi nucleari da parte israeliana, non vi furono analoghe prese di posizione.

### ***Forze impegnate nelle operazioni di peace-keeping e situazioni non adeguatamente tutelate.***

Nel tempo, i fatti hanno dimostrato che le Nazioni Unite si sono da sempre impegnate a favorire lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, che ha uno scopo principale: limitare l'impiego della forza nei conflitti armati e la protezione dei non combattenti e dei civili.

Con l'inizio della guerra fredda e l'opposizione tra i due blocchi, è cominciato un periodo in cui le Nazioni Unite non sono più riuscite a svolgere un ruolo determinante nel mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio di Sicurezza non ha potuto realmente dare attuazione al sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta a causa delle

profonde divergenze politiche che si manifestavano al suo interno. Ecco pertanto che, per far fronte alle esigenze di sicurezza, sono stati posti in essere dei meccanismi operativi ibridi, il cui scopo principale sarebbe costituito nel congelare la situazione conflittuale e favorire il regolamento concordato tra i belligeranti: le cosiddette operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*).

Con la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, inizia un periodo in cui il Consiglio di Sicurezza può finalmente operare con maggiore autonomia e, sotto l'egida di una sola grande potenza, autorizza sempre più frequentemente delle azioni militari contro gli Stati che mettono a repentaglio la pace e la sicurezza internazionali.

Qual è in questo contesto il ruolo assunto dal diritto internazionale umanitario? Fin dalla costituzione della prima operazione di *peace-keeping*<sup>53</sup> venne avanzata la richiesta, sostenuta anche da organizzazioni non governative, e in particolare dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, di prendere in considerazione e di applicare le disposizioni contenute nelle Convenzioni di Ginevra, ma tale richiesta rimase per diverso tempo solo un proposito iscritto nell'agenda internazionale. Oggi l'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni delle Nazioni Unite è pienamente riconosciuto.

Le operazioni istituite dagli organi delle Nazioni Unite rappresentano, in particolare a partire dai primi anni novanta, il principale strumento con il quale vengono affrontate, in maniera concreta, le situazioni di crisi in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Il rapporto che si instaura tra il diritto internazionale umanitario e tali operazioni assume pertanto una nuova configurazione: se in origine regnava sulla questione una malcelata diffidenza, ora gli stessi dispositivi messi in atto dagli organi delle Nazioni Unite per far fronte alle situazioni di crisi mirano espressamente a garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

E' di rilevante interesse, quindi, verificare fino a che punto le norme di diritto internazionale umanitario siano effettivamente rispettate nell'ambito delle operazioni per il mantenimento della pace condotte sotto l'autorità ed il controllo delle Nazioni Unite e, in particolare, sia nell'ambito delle Nazioni Unite, sia nell'ambito della sovranità nazionale.

Proprio quest'ultimo problema è stato oggetto di ampi dibattiti dottrinali che hanno contribuito a dare un inquadramento generale del fenomeno. Da un lato vi è stato l'ampliamento del difficile e controverso ambito di controllo del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, che ha incoraggiato la creazione di istituzioni quali i tribunali penali internazionali *ad hoc* e la Corte Penale Internazionale; dall'altro non è stato possibile individuare un fondamento giuridico certo sul quale basare il rispetto delle norme in questione nei casi che non rientrano nell'ambito di competenza dei due tribunali *ad hoc* o che non possono essere sottoposti alla Corte Penale Internazionale.

I grandi cambiamenti prodotti dalla distensione dei rapporti tra Est e Ovest alla fine degli anni ottanta hanno generato un consistente incremento delle azioni delle Nazioni Unite in materia di riduzione e regolamento delle crisi internazionali.

Le operazioni tradizionali di mantenimento della pace si sono moltiplicate e diversificate al punto da non rientrare più, per certi aspetti, in quella "logica consensuale" che le caratterizzava in precedenza, arrivando ad ammettere, all'occorrenza, l'impiego della forza armata anche al di là delle ipotesi di legittima difesa.

E' evidente quindi che, attualmente, si pone un numero sempre più elevato di questioni aventi ad oggetto l'impiego della forza da parte delle Nazioni Unite. Numerosi sono pertanto gli interrogativi, sia di natura giuridica, sia di natura pratica, che si pongono di conseguenza. Tra questi problemi, quello che si evidenzia con maggiore frequenza riguarda la necessità o meno di qualificare come

---

<sup>53</sup>In risposta alla crisi internazionale in Egitto nel 1956 venne istituita, dall'Assemblea Generale, quella che da molti è considerata il primo esempio di «*peace-keeping operation*», l'UNEF (*United Nations Emergency Force*). Per un'analisi dettagliata dei documenti costitutivi dell'operazione in oggetto cfr. SIEKMANN, "Basics documents on United Nations and related peace-keeping forces", Dordrecht, 1985.

“combattenti”, ai sensi del diritto dei conflitti armati, i membri delle forze delle Nazioni Unite impegnati nelle azioni militari. Più precisamente l’interrogativo che ci si pone è se essi siano soggetti alle regole di diritto internazionale umanitario applicabili a una parte qualunque coinvolta nel conflitto, oppure se non sia meglio considerarli sotto un altro punto di vista, ad esempio come membri di una sorta di “polizia internazionale”, le cui azioni sarebbero regolate da norme specifiche<sup>54</sup>.

In particolare, tra tutte le situazioni che possono rientrare nella definizione di stato di emergenza, le tensioni interne - o disordini o sommosse - sono quelle più problematiche perché presentano molti caratteri simili a quelli dei conflitti senza poter porre in essere tutte le garanzie offerte dalle situazioni di tutela.

Tra i diritti che più spesso vengono violati in queste situazioni rientrano sicuramente le garanzie giudiziarie; in particolare, le autorità invocano motivi di sicurezza per giustificare arresti di massa, spesso arbitrari, nonché lunghi periodi di detenzione preventiva ed il maltrattamento dei detenuti; lo stesso divieto di applicare una legge penale retroattiva, che rientra tra quelli non derogabili, viene spesso disatteso. L’intera comunità internazionale ha dimostrato l’interesse e la volontà di cercare di porre rimedio a questa situazione di scarsa tutela giuridica, o quantomeno di incertezza; l’impegno di vari attori internazionali impegnati in questo campo ha portato all’adozione della *Dichiarazione sugli standard umanitari minimi* adottata presso Turku, in Finlandia, nel 1990<sup>55</sup>.

Le caratteristiche di ogni azione umanitaria devono essere l’umanità, l’imparzialità, la neutralità e l’indipendenza, se si vuole che i destinatari di tale azione ne traggano realmente beneficio.

Quando le forze delle Nazioni Unite sono impegnate in un’azione umanitaria, difficilmente questa può essere percepita come neutrale. Per loro stessa natura le Nazioni Unite, ed il Consiglio di Sicurezza in particolare, decidono di intervenire quando vi è una violazione della pace internazionale, individuando lo Stato che l’ha causata, quindi, in un certo senso, il “colpevole”.

Prima di intervenire tramite una *peacekeeping operation*, si possono adottare una serie di misure non implicanti l’uso della forza, quali le sanzioni economiche, per cercare di risolvere la questione in modo pacifico. E’ chiaro, quindi, che quando si decide di intervenire militarmente, non tutte le parti potranno percepire le forze ONU come neutrali. Il problema si pone in tono minore quando la missione è di semplice interposizione o monitoraggio, ma resta tuttavia il fatto che l’intervento delle Nazioni Unite è sempre politico; quand’anche si riuscisse a mantenere una certa neutralità, l’azione umanitaria rischierebbe di essere politicizzata ed anche questo è un rischio per la sua efficacia nei confronti di tutte le parti.

D’altro canto, non va sottovalutato il problema della sicurezza del personale che opera nelle azioni umanitarie: problema che si è imposto con sempre maggior gravità nei conflitti più recenti della Somalia, del Ruanda, della ex-Jugoslavia, della Cecenia e a Timor Est. Talvolta i membri delle organizzazioni umanitarie non hanno potuto fare a meno di essere scortati dai convogli militari, pur mettendo a repentaglio la neutralità della loro azione.

---

<sup>54</sup> Condorelli, “*Le statut des forces de l’ONU et le droit international humanitaire*”, in Rivista di Diritto Internazionale, 1995.

<sup>55</sup> Avendo così definito il suo campo di applicazione materiale e personale, la “*Dichiarazione di Turku*” riafferma la tutela dei principali diritti riconosciuti dai due sistemi normativi dei diritti umani e del diritto umanitario: il diritto alla personalità giuridica (art.3), alla vita (art.8), al riconoscimento delle principali garanzie giudiziarie (art.9), i diritti dei detenuti ad un trattamento umano e a poter comunicare con le loro famiglie e con il mondo esterno (art.4), ma anche i principi di distinzione e proporzionalità (art.5), il divieto di migrazioni forzate (art.7), il dovere di raccogliere e curare i feriti ed i malati indipendentemente dal fatto che abbiano preso o meno parte ad atti di violenza (art.12), il dovere di garantire protezione al personale sanitario e religioso (art.14). L’art.3 è quasi il duplicato dell’art.3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949; il secondo comma stabilisce infatti che rimarranno proibiti “la violenza contro la vita, la salute, il benessere fisico e psichico delle persone, in particolare l’omicidio, la tortura, le mutilazioni, lo stupro, così come tutti gli atti o le punizioni crudeli, inumani o degradanti ed altri oltraggi alla dignità umana; le pene collettive contro le persone e le loro proprietà; la presa di ostaggi; le pratiche che permettono o tollerano involontarie sparizioni di individui (...); il saccheggio; la deliberata negazione dell’accesso al cibo, all’acqua potabile o ai medicinali; la minaccia o l’incitamento a compiere uno qualsiasi di questi atti”.

Come garantire dunque l'efficacia dell'azione umanitaria e la sicurezza del personale? Come possono le Nazioni Unite collaborare all'assolvimento dei vari compiti umanitari senza compromettere la neutralità di tali azioni?

Generalmente si sono proposte tutta una serie di punti chiave per una efficace collaborazione tra *peace-keeping* ed operazioni umanitarie.

Innanzitutto, l'azione umanitaria non ha il compito di risolvere il conflitto ma di proteggere la dignità umana e salvare delle vite. Deve essere condotta parallelamente al processo politico che mira ad individuare le cause del conflitto e a raggiungere un accordo soddisfacente per tutte le parti. Essa non può quindi divenire uno strumento per mascherare l'impossibilità di trovare una soluzione politica al conflitto o compensare la sua inadeguatezza.

L'assistenza umanitaria non deve procedere di pari passo con i progressi nei negoziati politici; l'aiuto umanitario e l'azione politica non devono essere solo dissociate l'uno dall'altra, ma devono anche essere percepiti come realmente separati. Il rischio, altrimenti, è di arrivare ad una distinzione tra vittime "buone e meritevoli" e vittime "cattive e non meritevoli" di essere assistite. E', inoltre, fondamentale un continuo scambio di informazioni tra i *peace-keepers* e gli operatori umanitari, sia sul campo sia tra i rispettivi quartier generali; solo attraverso il dialogo continuo è infatti possibile ottenere il rispetto reciproco e costruire una collaborazione efficace.

Infine, è di fondamentale importanza che i membri delle forze di pace siano a conoscenza delle norme di diritto umanitario e ricevano, anche in questo campo, un'istruzione uniforme.

Sono tre i principali campi di azione delle missioni ONU relativamente ai diritti umani.

Innanzitutto, per favorire il rispetto dei diritti umani, si cerca di promuovere l'adesione agli strumenti internazionali; in Salvador, per esempio, il 26 luglio 1990 il *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* firmò l'Accordo di San José sui diritti umani e il 30 marzo 1995 l'Assemblea legislativa nazionale salvadoregna decise di accettare la giurisdizione della Corte Interamericana per i diritti umani.

Il personale delle Nazioni Unite svolge, inoltre, compiti di monitoraggio della polizia e delle altre forze dell'ordine per assicurarsi che non abusino del loro potere; spesso, infine, vengono nominate delle commissioni per indagare sulle violazioni dei diritti umani; in Guatemala, per esempio fu firmato da tutte le parti in causa il *Comprehensive Agreement on Human Rights* (29 marzo 1994), che affidava a MINIGUA (il nome di una missione ONU) il compito di ricevere, considerare e dar seguito a tutte le denunce di sospette violazioni dei diritti umani, nonché di valutare se le competenti istituzioni nazionali avevano condotto le necessarie indagini in merito a tali violazioni; alla missione fu anche assegnato il compito di valutare se violazioni dei diritti umani si fossero verificate durante gli scontri armati.

In secondo luogo le Nazioni Unite forniscono "assistenza tecnica", vale a dire che collaborano nell'organizzazione di elezioni libere e democratiche, che promuovono l'educazione nel campo dei diritti umani attraverso corsi e seminari, in particolare alle forze dell'ordine, oppure campagne pubbliche; cercano inoltre di rafforzare le istituzioni nazionali a tutela dei diritti umani; in Cambogia per esempio si tennero numerosi corsi ai giudici per sostenere lo sforzo della nazione di creare un sistema giudiziario indipendente.

Infine si promuovono i diritti dei rifugiati e degli sfollati e si cerca di favorire il loro ritorno creando le condizioni di convivenza pacifica necessarie.

#### Appendici.

*Il Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nell'ex-Jugoslavia.*

La creazione del Tribunale *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia si è resa necessaria per condannare le atrocità verificatesi durante il conflitto che ha portato allo smembramento dell'ex-Jugoslavia. Esso trova la sua base giuridica nella risoluzione 808 del 23 febbraio 1993, adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza.

Lo stesso Consiglio aveva precedentemente condannato le gravi violazioni di diritto umanitario che si erano verificate sistematicamente sul territorio iugoslavo a partire dal 1° gennaio 1991 ed aveva

costituito una commissione d'inchiesta con lo scopo di verificare la situazione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

L'elaborazione dello Statuto del Tribunale è stata affidata al Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale ha potuto contare, oltre che sul rapporto della citata commissione di inchiesta, su di una serie di rapporti elaborati da diversi governi. Il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità, con la risoluzione 827 del 25 maggio 1993, il rapporto del Segretario Generale ed il relativo Statuto annesso.

Il Tribunale in oggetto rappresenta il primo caso concreto in cui si perviene alla creazione di una giurisdizione penale internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite. Il fatto che esso tragga la sua forza giuridica da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, le cui decisioni devono essere rispettate da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, è determinato dal fatto che si è voluto evitare un approccio convenzionale, che avrebbe richiesto tempi troppo lunghi.

Uno degli aspetti più rilevanti dello Statuto del Tribunale Internazionale per l'ex-Jugoslavia riguarda la fattispecie dei crimini ivi contemplati. Lo Statuto in parola elenca differenti tipologie di crimini. Ad esempio, l'art. 2 qualifica i crimini come i comportamenti in violazione di norme a tutela di persone e beni protetti dal sistema di norme convenzionali adottato a Ginevra il 12 agosto 1949; l'art.3, dedicato alle "*Violations of the law or customs of war*" si presenta complementare al precedente ed elenca ulteriori crimini. L'art. 4 contempla il crimine di genocidio e l'art. 5 i crimini contro l'umanità.

I suddetti articoli configurano un'avanzata e precisa sistemazione della materia dei crimini di guerra, formulata sulla base delle disposizioni previste dalle Convenzioni di Ginevra del '49, in particolare sulla base dell'art. 147 della IV Convenzione sulla protezione della popolazione civile e dell'art. 3 comune alle quattro convenzioni che, come noto, stabilisce le condizioni minime di diritto umanitario applicabili in situazioni di conflitto armato.

Appare evidente come i crimini inseriti nello statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia possano rappresentare, in un certo qual modo, una categoria autonoma; in primo luogo perché non sarebbe riscontrabile, almeno in via diretta, alcun collegamento tra tali crimini e i crimini di guerra o contro la pace previsti nello statuto del Tribunale di Norimberga, che raffigura l'unico precedente di organo giurisdizionale internazionale; in secondo luogo, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio, condividono il medesimo presupposto: tali crimini possono essere perseguiti a prescindere dal fatto che siano commessi nel corso di un conflitto armato, interno o Internazionale.

Ma l'aspetto più interessante, che ai fini del presente lavoro occorre esaminare, è rappresentato dalla controversa questione riguardante la punibilità dei militari impegnati in operazioni di *peace-keeping* che hanno commesso delle violazioni di diritto internazionale umanitario.

Come accennato, l'art. 2 enuncia i crimini sottintendendo alle gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949.

Si è sostenuto precedentemente che i membri impegnati in operazioni di *peace-keeping* possono essere sottoposti alle norme previste dalle Convenzioni di Ginevra nel momento in cui prendono effettivamente parte al conflitto. Tuttavia, l'art. 2 e l'art 3, quest'ultimo complementare al precedente, potrebbero, in via di principio, ritenersi applicabili ai *peace-keepers*, nonostante questi ultimi, qualora avessero commesso delle eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario, sarebbero, come dimostra la prassi, sottoposti alla giurisdizione dello Stato d'invio.

Come precedentemente esposto, la competenza del Tribunale per l'ex-Jugoslavia sarebbe deducibile da alcune norme dello Statuto, le quali prevedono che chiunque compia (le norme in parola utilizzano il termine "*persons*") gravi crimini sarà sottoposto alla giurisdizione del Tribunale.

Resta il fatto che, fino ad ora, non è stato emesso alcun capo d'accusa nei confronti di membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace in ex-Jugoslavia.

Per ciò che riguarda il crimine di genocidio e i crimini contro l'umanità, quanto è previsto nello Statuto sembra essere, per definizione, difficilmente applicabile a soggetti impegnati in operazioni di mantenimento della pace. A conferma di quanto si sostiene, è opportuno prendere in considerazione l'art.7, il quale prevede che «*a person who planned, instigated, ordered, committed*

*or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of a crime referred to in articles 2 to 5 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime.*». Appare evidente, da quanto enunciato nell'articolo in parola, che si debba riscontrare, al fine di identificare l'effettiva responsabilità individuale, un progetto o un piano di esecuzione dei crimini in questione. E' ragione di credere che le operazioni di *peace-keeping* non possano prevedere nel loro mandato simili piani o progetti.

Molto probabilmente, le eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario da parte di membri impegnati in operazioni di *peace-keeping*, avrebbero, eventualmente, carattere isolato ed accidentale.

Inoltre, è prevista nello Statuto una disposizione che riconosce il primato del Tribunale per l'ex-Jugoslavia sulle giurisdizioni nazionali, anche se la giurisdizione del tribunale in parola risulta essere concorrente a quella dei tribunali nazionali. Tale primato rimane, tuttavia, condizionato da un limite, previsto direttamente dallo Statuto del tribunale, che circoscrive la competenza del Tribunale unicamente ai crimini commessi sul territorio della ex-Jugoslavia.

#### *Il Tribunale per i crimini commessi in Ruanda.*

Il Consiglio di Sicurezza è intervenuto anche nella crisi scoppiata in Ruanda il 6 aprile 1994 e durata fino al 17 luglio dello stesso anno. La situazione ruandese si presentava particolarmente diversa da quella in ex-Jugoslavia. In questo Stato africano si assisteva all'ultimo atto estremo di un conflitto etnico secolare tra la minoranza *tutsi* e la maggioranza *hutu*.

Il conflitto era divenuto di una disumanità tale da indurre l'Uganda, paese limitrofo in cui si era rifugiata la classe dirigente *tutsi*, ed il Ruanda, dove il potere era in mano alla etnia *hutu*, a richiedere l'intervento delle Nazioni Unite.

Agendo quindi in maniera conforme a quanto era stato fatto per la repressione dei crimini commessi durante il conflitto in ex-Jugoslavia ed avendo constatato l'effettiva sussistenza di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario perpetrate contro la popolazione locale, il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione 955 del 8 novembre 1994, con la quale veniva istituito il Tribunale penale per i crimini commessi in Ruanda, competente a giudicare sulle gravi violazioni di diritto umanitario commesse tra il gennaio 1994 ed il 31 dicembre dello stesso anno.

La situazione di questo Paese era estremamente delicata e caratterizzata da massacri di un'ampiezza e gravità senza precedenti, al punto che al primo posto figura il crimine di genocidio, la cui formulazione, all'art. 2, riproduce esattamente quella dell'art. 4 dello Statuto del Tribunale per l'ex-Jugoslavia.

Anche l'art. 3, dedicato ai crimini contro l'umanità, è speculare all'art. 5 dello Statuto appena considerato. Anche in questo caso non viene fatto alcun riferimento alla natura dei conflitti armati, interni o internazionali che siano; resta solamente il riferimento alla commissione dei crimini "*as a part of a widespread or systematic attack against any civilian population on national, political, ethnic, racial or religious grounds*". Per mezzo di questa norma viene sancita la definitiva autonomia della categoria dei crimini contro l'umanità, rispetto ai conflitti armati. Il genocidio ed i crimini contro l'umanità hanno assunto, nel conflitto ruandese, la connotazione di violazioni di massa e tale elemento è divenuto una componente specifica di tali crimini.

Anche in questo caso si presenta la questione del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario da parte dei *peace-keepers* e delle problematiche inerenti la loro punibilità nell'ambito della giurisdizione del Tribunale Internazionale per il Ruanda.

Il Tribunale in parola detiene, alla stregua del Tribunale per l'ex-Jugoslavia, il primato sulle corti nazionali: ciò significa che ad ogni livello di qualsiasi procedura in corso può essere fatta formale richiesta alle corti nazionali di deferire il procedimento al Tribunale. In via generale, tuttavia, la competenza a giudicare sui soggetti che hanno commesso violazioni di norme umanitarie sul territorio ruandese spetta al Tribunale per il Ruanda.

Come è già stato affermato, con specifico riferimento al caso del Tribunale per l'ex-Jugoslavia, anche nel caso qui in esame appare improbabile l'esercizio della giurisdizione del Tribunale per i



crimini commessi in Ruanda rispetto ai membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace, nonostante sia possibile dedurre la competenza del Tribunale a perseguire tali crimini in base ad alcune disposizioni.

Le eventuali violazioni commesse dai *peace-keepers* non sarebbero, tuttavia, riconducibili ai crimini contemplati nello Statuto, poiché tali violazioni sono, generalmente, circoscritte alle particolari circostanze in cui si trovano ad operare i membri dell'operazione di *peace-keeping* e non avrebbero, pertanto, le caratteristiche dei crimini rientranti nella competenza del Tribunale.

#### *La Corte Speciale per la Sierra Leone.*

La Corte speciale internazionale per la Sierra Leone rappresenta il terzo organo giurisdizionale istituito nell'ambito delle Nazioni Unite. La situazione politica, economica e sociale di questo Stato dell'Africa occidentale versava in una grave situazione di conflitto civile, già a partire dal 1991.

Il sanguinoso conflitto sembrava dovesse cessare con la sottoscrizione di un accordo di pace il 7 luglio 1999 da parte del presidente del nuovo governo democraticamente eletto, Ahmed Kabbah, e da parte del leader del movimento rivoluzionario di opposizione (RUF-*Revolutionary United Front*), Foday Sankoh. L'accordo in questione, che venne firmato anche dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale, garantiva l'amnistia tra le parti in conflitto ed istituiva una commissione, denominata "Commissione della verità e della riconciliazione" (*Truth and Reconciliation Commission*), per documentare le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario.

Allo scopo di porre fine alle situazioni di violenza e iniziare un processo di riconciliazione, auspicato nell'accordo di pace sottoscritto a Lomé tra le parti coinvolte nel conflitto civile, nel 1999 il governo della Sierra Leone chiedeva alle Nazioni Unite di costituire una Corte Internazionale per perseguire gli individui responsabili delle atrocità perpetrate durante la guerra civile.

Il 10 novembre 2000 veniva firmato, tra reciproche diffidenze, un cessate-il-fuoco. Da quel momento sembrò instaurarsi un dialogo tra le forze dei ribelli, le autorità governative e le Nazioni Unite, sfociato poi in un incontro nella capitale Freetown il 15 maggio 2001, in cui venne solennemente dichiarata la cessazione di ogni ostilità.

Il rapporto del Segretario Generale sulla costituzione di una Corte speciale per la Sierra Leone venne presentato al Consiglio di Sicurezza il 4 ottobre 2000. Nel rapporto in parola, venivano considerate le peculiarità della situazione in Sierra Leone che hanno fortemente condizionato l'elaborazione delle linee propositive della Corte speciale.

Veniva predisposta, inoltre, una versione provvisoria dell' "*Agreement between United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishments of a Special Court for Sierra Leone*", con annesso lo statuto della Corte Speciale. Ne segue uno scambio di lettere tra il Consiglio di Sicurezza ed il Segretario Generale, che porta all'introduzione di modifiche alle previsioni proposte nel rapporto originario del Segretario Generale.

Infine il governo della Sierra Leone accetta le modifiche convenute in seno alle Nazioni Unite con una lettera del 9 febbraio 2001, indirizzata al *Legal Counsel* delle Nazioni Unite.

L'Accordo istitutivo della Corte Speciale è stato firmato in data recente, il 16 gennaio del 2002 ed entrerà in vigore il giorno successivo a quando ambedue le parti, le Nazioni Unite ed il governo della Sierra Leone, notificheranno l'avvenuta ratifica dell'accordo stesso.

La Corte in parola si differenzia dai Tribunali internazionali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda sotto diversi aspetti. In primo luogo, a differenza dei due tribunali preesistenti, che sono stati istituiti con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza in base al Cap. VII della Carta, la Corte speciale per la Sierra Leone trae la sua origine da un accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone. La conseguenza di questa origine pattizia è che, sebbene la Corte detenga piena competenza sui procedimenti riguardanti le violazioni di diritto umanitario interne, non ha il potere (come i Tribunali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda) di intervenire in merito a procedimenti di competenza delle corti nazionali di Stati terzi. Ciò considerato, il Segretario Generale ha comunque chiesto al

Consiglio di Sicurezza "to consider endowing the Court with Charter VII powers for the specific purpose of requesting the surrender of an accused from outside the jurisdiction of the Court", al fine di assicurare un'azione efficace da parte della Corte, visto che alcuni Stati limitrofi, come la Liberia o il Burkina Faso, hanno svolto un ruolo di rilievo nell'accogliere i ribelli fuggitivi. In secondo luogo, la Corte speciale è composta a differenza degli altri due tribunali internazionali *ad hoc*, sia da giudici internazionali sia da giudici interni.

In terzo luogo, infine, la sede della Corte in parola è prevista, in base all'art. 9 dell'Accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone, nel territorio di tale Stato, prevedendo, tuttavia, la possibilità di un trasferimento della Corte in casi di emergenza.

L'aspetto di maggiore rilievo riguarda la giurisdizione complementare della Corte, sui crimini commessi dai membri impegnati in missione di mantenimento della pace. Gravi crimini sono stati commessi, infatti, anche da forze di *peace-keeping* (in particolare dai membri dell'ECOMOG) durante gli scontri con i ribelli.

Al fine di garantire un effettivo controllo sulle violazioni commesse da tutte le parti coinvolte nel conflitto, il Consiglio di Sicurezza ha deciso di affrontare anche la questione delle eventuali responsabilità dei *peace-keepers*. Se, da un lato, esso ha riconosciuto la piena competenza giurisdizionale dello Stato d'invio su eventuali violazioni di diritto umanitario da parte dei membri della forza di *peace-keeping*, dall'altro ha previsto l'esercizio della competenza giurisdizionale della Corte nel caso in cui le giurisdizioni dello Stato d'invio siano avverse a intervenire in materia.

#### *La Corte Penale Internazionale.*

Dal 15 giugno al 17 luglio 1998 si è svolta a Roma la Conferenza diplomatica che ha portato alla redazione dell'atto istitutivo di una Corte Penale Internazionale a carattere permanente.

La creazione di una giurisdizione penale internazionale era auspicata fin dagli anni seguenti la seconda Guerra mondiale, al fine di dotare l'intera comunità internazionale di un meccanismo giurisdizionale che consentisse di giudicare e condannare gli autori di gravi violazioni di diritto internazionale umanitario, evitando gli inconvenienti del ricorso a giurisdizioni *ad hoc* costituite *ex post factum*.

La Corte Penale Internazionale rappresenterebbe, almeno in teoria, un mezzo efficace per sottrarre alla impunità i soggetti che commettono dei gravi crimini che la comunità internazionale ripudia e considera gravi violazioni di diritti umani imprescrittibili.

Affinché il suo Statuto entri in vigore occorre la ratifica di almeno sessanta Stati, anche se, come previsto dalla risoluzione F, allegata all'Atto finale della Conferenza di Roma, ha cominciato a funzionare una commissione preparatoria, con il compito di elaborare i regolamenti di procedura e stabilire gli elementi costitutivi dei crimini che rientrano nelle competenze giurisdizionali della Corte.

Alla base della creazione della Corte in parola vi è l'obiettivo comune degli Stati di costituire un tribunale indipendente, imparziale ed efficace, ma con una giurisdizione complementare rispetto alle giurisdizioni nazionali.

Quanto allo Statuto e alle disposizioni in esso contenute, occorre fare una premessa. Esso è il frutto di un negoziato tra Stati nazionali, che hanno espresso la volontà di elaborare una serie di norme e di sottoporsi ad esse. Non si tratta, pertanto, dello stesso processo costitutivo che ha caratterizzato i Tribunali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda che, come visto, sono stati creati in virtù di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *ex capitulo VII* della Carta.

In generale può ritenersi che lo Statuto della Corte Penale Internazionale non pregiudica la natura indipendente e l'efficacia dei poteri della Corte. Esso rappresenta una sistemazione dei vari elementi di diritto umanitario ricavati da una lunga elaborazione normativa di diritto convenzionale e consuetudinario. Un punto di rilievo è rappresentato dall'attenzione che viene data all'indipendenza della Corte. Quest'ultima è definita come una istituzione indipendente e rappresenta il primo tribunale internazionale a cui viene riconosciuta una propria personalità giuridica.

Si esclude, pertanto, che essa possa essere considerata organo delle Nazioni Unite, anche se l'art.2 dello Statuto prevede un accordo di collegamento con l'Organizzazione. Tuttavia, l'aspetto che più interessa, al fine di valutare l'effettivo funzionamento della Corte in parola, concerne il principio di complementarità. Tale principio rappresenta una nozione fondamentale ed afferma che la Corte è in grado di esercitare le proprie competenze giurisdizionali nel caso in cui le giurisdizioni dello Stato d'invio siano «*unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution*».

Occorre, quindi, che vi sia da parte degli Stati una effettiva incapacità o mancanza di volontà nell'esercitare la loro autorità giudiziaria nei confronti dei soggetti autori di gravi violazioni di diritto umanitario.

La giurisdizione della Corte, inoltre, non ha natura universale. Essa non potrà, infatti, procedere nei confronti di cittadini di Stati che non sono parte allo Statuto, o di esercitare la sua giurisdizione in situazioni verificatesi in tali Stati, salvo il loro consenso. Tale giurisdizione sarà però automatica, per i crimini previsti dallo Statuto, se lo Stato, sul cui territorio sono stati commessi, lo ha ratificato. Dopo aver sommariamente accennato ai caratteri principali della costituenda Corte Penale Internazionale, è bene spostare l'attenzione sull'aspetto che più interessa ai fini del presente lavoro, vale a dire la problematica inerente la possibilità di sottoporre al giudizio della Corte in parola i membri impegnati nelle operazioni di *peace-keeping* che hanno commesso violazioni di diritto internazionale umanitario.

Come è noto, la competenza a giudicare su eventuali crimini commessi dai *peace-keepers* è rimessa, in modo esclusivo, alle giurisdizioni nazionali. Le Nazioni Unite non possono esercitare alcuna giurisdizione, poiché non dispongono né di una corte marziale, né tanto meno di un sistema giudiziario penale competente a giudicare sulle violazioni di commesse dai *peace-keepers*.

Tale affermazione è tuttavia soggetta a critiche. Appare quanto meno contraddittorio che gli Stati d'invio esercitino la propria giurisdizione sui membri impegnati in una forza che è posta sotto il controllo delle Nazioni Unite. Per le ragioni più diverse uno Stato può non volere o non essere in grado di perseguire un membro di una forza di mantenimento della pace che ha commesso gravi infrazioni di diritto internazionale umanitario.

Le osservazioni al riguardo sono, sostanzialmente, due. In primo luogo, il principio della complementarità rappresenta l'implicito riconoscimento alle Corti nazionali della prerogativa dell'esercizio della giustizia. Sembrerebbe evidente, pertanto, che eventuali violazioni di diritto internazionale umanitario da parte dei membri impegnati in operazioni di mantenimento della pace saranno soggetti alle rispettive giurisdizioni nazionali.

Il principio della complementarità pare indirizzarsi verso il riconoscimento del primato delle Corti nazionali. La Corte Penale Internazionale agisce solo nei casi in cui, al livello nazionale la giustizia non venga o non possa essere esercitata pienamente.

La seconda osservazione riguarda la tipologia dei crimini che rientrano nella competenza della Corte. Questa è chiamata a giudicare sui crimini contro l'umanità, sui crimini di guerra, sul crimine di genocidio e sul crimine di aggressione. Verranno presi in considerazione, al fine di comprendere se i *peace-keepers* possano essere effettivamente giudicati dalla Corte, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, vale a dire i due tipi di crimini che i membri di una forza di mantenimento della pace rischiano di commettere nello svolgimento delle loro operazioni. Per quanto riguarda i primi, essi sono considerati come «*part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*».

Si tratta di una disposizione, per certi aspetti, più ampia rispetto a quanto previsto negli Statuti dei tribunali internazionali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda; in questo caso l'accento sembra essere posto sul carattere generalizzato e sistematico dell'attacco contro i civili e sulla consapevolezza del fatto che vengono sferrati attacchi con tali caratteristiche. Per quanto coinvolti in situazioni di conflitto armato, sembra improbabile che i membri impegnati in una forza di *peace-keeping* si possano rendere responsabili di crimini di tale portata.

La prassi dimostra infatti che le operazioni di *peace-keeping* non hanno mai causato un grande numero di vittime e le inchieste condotte sulle violazioni del diritto internazionale umanitario, da

parte dei *peace-keepers*, sottolineano la natura isolata di violazioni di diritto internazionale umanitario. Il fatto è che i crimini di natura isolata sono esclusi dalla giurisdizione della Corte.

Lo stesso approccio interpretativo può essere usato anche per quanto riguarda i crimini di guerra, non dimenticando, tuttavia, che nel considerare tali crimini sorgono immancabilmente, delle problematiche inerenti la qualificazione dei *peace-keepers* come parti al conflitto, e come tali, in grado di compiere tali tipi di crimini. Questi ultimi rientrano nella competenza della Corte in particolare quando «*committed as a part of a plan or policy or as part of large-scale commission of such crimes*». Questa disposizione prende in considerazione, ancora una volta, i crimini di guerra commessi in base ad un piano politico preciso escludendo le violazioni di diritto internazionale umanitario isolate ed accidentali.

In conclusione non sembra possibile che i *peace-keepers* possano essere soggetti alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale. Lo Statuto enfatizza i crimini che vengono commessi su larga scala e la loro sistematicità, mentre la prassi dimostra che le eventuali violazioni commesse dai *peace-keepers* si manifestano in atti isolati e circoscritti; è prevista, inoltre, una disposizione volta a concedere agli Stati che ne vogliano beneficiare, una sorta di “*opting out*” della durata di sette anni, riguardante la giurisdizione della Corte sui crimini di guerra. Ancora una volta si vuole preservare la competenza nazionale ad esercitare la giurisdizione sui *peace-keepers*, limitando al contempo la giurisdizione della Corte.

L'enfasi è posta in modo particolare sulla responsabilità principale delle autorità internazionali, pertanto, il fatto che un membro impegnato in un'operazione di mantenimento della pace che ha commesso una violazione di diritto internazionale umanitario possa essere processato dalla Corte Penale Internazionale, non è altro che una «*theoretical possibility*».

Sebbene la futura entrata in vigore dello statuto della Corte rappresenti un passo in avanti, sotto molti aspetti, per la giustizia internazionale, dall'altra si riscontra, soprattutto da parte di alcuni Stati, una forte resistenza per quanto riguarda l'esercizio della giurisdizione della Corte sulle operazioni di *peace-keeping*.

Proprio in quest'ultimo aspetto risiede, per certi versi, la sfida per una comunità internazionale fortemente impegnata ad assicurare la giustizia per tutte le vittime delle violazioni del diritto umanitario.

## *Postfazione*

*Se esistesse un modo diverso di fare guerra e rivoluzione. Il mondo come luogo di pace?*

Forse è vero che una fotografia spesso vale più di cento parole. Immaginiamo il bimbo ebreo mentre alza le mani davanti alle SS nel ghetto di Varsavia; alle persone che, abbattendo il muro di Berlino, guardano tutte nella stessa direzione di libertà; alla bambina nuda che corre piangendo, ritratto simbolo di quella folle atrocità americana nel Vietnam.

E adesso vedo i volti sorpresi e spaventati che urlano dolore, gli occhi spalancati dal terrore, dopo che una bomba *intelligente* o un kamikaze hanno creato l'inferno nel centro abitato di Baghdad.

Proviamo solo a immaginare un prigioniero iracheno allo stremo, picchiato e umiliato selvaggiamente tra i soldati inglesi, con il volto ricoperto di dolore e umiliazione di chi ha lottato per un'ideale di liberazione e autonomia. Pensiamo ancora che la punta di un fucile gli sia puntata

in volto mentre lui si ritrova impotente e agonizzante dal terrore, nella consapevolezza che la sua vita dipenda dalla punta del grilletto di quell'arma, con lo sguardo soddisfatto del soldato americano fiero di essere il suo giustiziere. Il volto del prigioniero è umiliato e disfatto, sapendo di non poter competere solo con la forza della disperazione: nel vincitore invece si ha l'immagine della fierezza verso l'umiliazione del vinto, ma soprattutto la crudezza dell'insensibilità umana.

Eppure, in quell'attimo dell'incrocio dei loro sguardi forse entrambi hanno provato compassione, o capito di essere tutti e due strumenti usati da quella macchina infernale che è la guerra.

Quest'aspetto dà la sensazione che nessuna guerra riesce a cancellare il dolore. Un'altra immagine può mostrare dei bambini iracheni in un rifugio sotterraneo e improvvisato: guardiamo i loro occhi, scaviamoci dentro: sono impauriti, sconvolti, nel loro volto si legge una giovinezza mai vissuta, smarrita nell'imparare fin da piccoli a odiare e combattere, terrorizzati dall'idea di fallire la missione.

In questi disegni che attraversano la nostra mente, i nostri pensieri, le nostre angosce, la risposta che si vuol dare è una, semplice nel toccare l'animo delle persone: se si vuole veramente la pace bisogna per prima cosa ritrovarla nel proprio cuore. Non solo: bisogna costruire la pace sulla giustizia sociale, perché finché non si combatteranno tutti gli squilibri saremmo sempre qui a scrivere le solite frasi retoriche tra vincitori e vinti. Quando affermava "Dio è con noi", il Presidente americano Bush non aveva idea degli atti orrendi che evocava, in primo luogo perché inculcava nella mente degli uomini l'idea di un contenuto giusto – poiché sacro – alla guerra, facendo tornare indietro le lancette dell'orologio a quelle epoche buie in cui si uccideva per onorare la dottrina religiosa, al tempo stesso moltiplicando all'eccesso il terrore.

Ora, questo terrore all'eccesso si può racchiudere in un arco che va dalle torri gemelle agli attentati di Londra sulle metropolitane. Passando per le decapitazioni, le autobombe, le stragi infami come quella di Beslan, lo Tsunami. Per guardare l'orrore non dobbiamo far altro che accendere i telegiornali o andare in edicola. Lì ci aspettano le immagini di cadaveri, i morti ammassati che fanno capire di quanta meschinità è colpevole l'animo umano: in altre parole questa è la vergogna.

Basterà questo a svegliarci? A ribellarci ai ricatti dei terroristi? Probabilmente non sconfiggeremo il terrorismo perché abbiamo visto di quanta sofferenza è portatrice l'orrore. Ma è anche vero che proprio da quelle immagini è iniziata la loro sconfitta. Se molte cose sono accadute nel mondo, è perché nessuno vedeva o sapeva, oppure semplicemente ignorava, troppo intento ai propri interessi personali. Tutto era segreto nei lager, nei genocidi cambogiani e africani, nei desaparecidos argentini. Vedere significa non avere più scuse per essere innocenti e sentirsi non responsabili, perché se vedessimo o capissimo la spirale distruttiva che ereditiamo dalle guerre, se guardassimo le immagini di quelle vittime, allora avremmo la forza di dire: mai più!

### *Il grande rischio: la guerra e il conflitto di civiltà.*

Ci sono tre date che verranno riportate nei libri di storia e che finché esisterà l'umanità segneranno il cammino dell'uomo: 11 settembre 2001 a New York; 11 marzo 2004 a Madrid; 7 luglio 2005 a Londra. In questo quadro c'è chi parla di conflitto di due mondi distinti, di ritorno alle barbarie, di odio per l'occidente. I più esperti parlano di gruppi di potere che vanno inquadrati nella contrapposizione tra Stati Uniti e mondo arabo, ma stiamo ben attenti a non scordarci che il mondo arabo ha nel sangue l'identificazione del popolo americano come il diavolo, al punto da offrire la vita per la cancellazione del mondo occidentale.

Stiamo attenti a non sottovalutarla, perché questa è una delle più gravi crisi che abbiamo in questi anni, molto probabilmente dovuta all'incomunicabilità tra due mondi. Incomunicabilità che porta ad una incomprensione dei bisogni, delle esigenze diverse, dei sentimenti delle loro culture. E' soltanto e sempre la violenza, la forza irriducibile delle armi a cui non sappiamo dire basta, a decidere il

destino dei popoli? La triste esperienza del Vietnam avrebbe dovuto insegnare qualcosa, ma, come al solito, è stata un'esperienza rimossa dalla mente umana.

Altro punto cruciale: la questione dell'intreccio israeliano e palestinese. Se fossimo in grado di capire che finché israeliani e palestinesi non riusciranno a comunicare e incontrarsi tra loro, allora capiremmo anche che fino ad allora sarà incomunicabile il mondo intero. Dobbiamo riuscire a comprendere lo sforzo di convivere tutti insieme, per la prima volta nella storia; lasciamo stare il passato dove si era divisi da una forte dispersione di popoli rinchiusi in aree ben delimitate, perché oggi ci troviamo nella fase dell'annullamento delle distanze, del mescolamento delle culture. Allora finché si affermerà: "questo è il nostro territorio, al di fuori di qui voi non avete ingresso", evidentemente significa che non siamo ancora pronti per la convivenza.

L'arma fondamentale rimane sempre quella di dar origine a un confronto sempre più aperto a tutte quelle componenti estranee all'area occidentale presenti in Europa e Stati Uniti, che porti a un loro graduale inserimento nelle dinamiche occidentali. Non dimentichiamo che se il terrorismo nasce è perché si ha intorno ad esso una sindrome di esclusione e di emarginazione; è come se fosse un disperato tentativo di comunicare e di avere voce. Non è questa l'era di pacificazione, la nostra generazione forse non la conoscerà; forse la vedranno i nostri figli, fintanto che ci sarà una politica di tolleranza, fintanto che il tempo lascerà speranza.

#### *Il ricordo di Auschwitz.*

Il 27 Gennaio 1945 è il giorno in cui viene scoperto l'orrore, il campo di concentramento di Auschwitz. Quel nome vuol dire milioni di vittime, di cui all'incirca il 90 % ebrei. Qualcuno ha detto che il tempo è una gran cura per tutto, che il sangue che lascia la storia asciuga in fretta.

Se si va in Polonia si scopre un monumento con una lapide che dice: "il popolo ebraico ricorda i sacrifici dei suoi martiri". Molti di quei martiri vivevano ogni giorno senza sapere perché fosse capitato proprio a loro, inventando un pretesto per ingannare il tempo nella speranza che un giorno finisse tutto quell'orrore: organizzavano recite e concerti, concorsi per eleggere le miss, sempre se si era in grado di distinguere tra uomini e donne, essendo tutti cadaveri e niente più. Non avevano da mangiare e vestirsi, ma rispettavano il fatto di essere uomini senza desiderare la morte, conservando la loro forza.

Quello che la storia ci insegna è che essa non conosce la parola mai, mai alla fine di un incubo. Torna l'esaltazione per le svastiche sui muri, c'è chi inneggia al grande impero del Reich millenario, chi rimpiange l'olocausto degli ebrei. Oggi in qualche ex campo nazista c'è una scritta; si dice che chi non si pente per il passato sarà costretto a riviverlo nel futuro, dannandosi senza trovar pace. Fa rabbrivire l'idea che ancora oggi esiste chi pensa che sei milioni di morti sarebbero solo un freddo dato statistico.

E' giusto ricordare la deportazione, l'eliminazione, la cancellazione di tradizioni. Ricordare per rispondere alle domande dei nostri figli, perché per costruirgli un futuro, a noi tocca il duro esercizio di ciò che non può essere cancellato, e a loro l'eredità di conoscere.

#### *Sulle vittime del comunismo.*

Non se ne parla molto, forse perché per noi occidentali è una storia lontana che non ci appartiene, o di cui semplicemente non ci sentiamo protagonisti, eppure una delle più grandi tragedie novecentesche è stata compiuta proprio dal comunismo. Si è calcolato che approssimativamente le vittime del regime sovietico e dei Paesi satelliti annessi sarebbero fra i 50 e i 70 milioni. Milioni che hanno inondato di sangue e crudeltà la Russia, inserendo quel Paese in un tremendo vortice di ferocia disumana. Non saremmo mai in grado di poter raccontare quei fatti, ma chi è sopravvissuto è per il compito di testimoniare l'orrore, l'orrore delle terre immense della Siberia, dove morirono di fame, freddo per le torture e fatiche disperate, uomini la cui unica colpa era forse l'onestà. Di essi racconta un ex membro del Pcus, Alexander Jakovlev: "i sacerdoti e i monaci venivano crocifissi all'interno delle chiese, fucilati, strozzati; d'inverno venivano inondati di acqua gelida finché non si trasformavano in pezzi di ghiaccio".

Il comunismo è stato fatale per tutte le forme di pensiero da quelle parti, conoscendo per il numero impressionante di vittime la più grande persecuzione della sua lunga storia. L'annullamento della coscienza delle persone su qualsiasi specie di ideale, credenza, ebbero conseguenze devastanti se si pensa che chi non collaborava nell'indottrinamento forzato firmava la sua condanna a morte. Bastava poco, pochissimo per essere uccisi, la spia del vicino di casa, anche se solo per invidia o per ripicca.

Da qualche parte nel Mar Bianco perfino le gelide onde di quei luoghi sarebbero capaci di provare pietà per la deportazione di migliaia di vittime. L'ambiente in cui ci si trovava era tristemente noto per la sua fama di Auschwitz polare. Le testimonianze furono sconvolgenti: basti pensare che i detenuti, appena vestiti ed esposti al freddo glaciale, erano costretti ai lavori forzati. Se poi l'affollamento diveniva insostenibile, i prigionieri, larve umane annullati dal provare qualsiasi capacità di sensazione, venivano di soprassalto prelevati nella notte e condotti verso la fucilazione, non avendo più importanza capire il perché. In altre parti si legavano i detenuti agli alberi, nudi, esposti al tormento di vermi e mosche: spesso sfiniti morivano sdraiati sulla neve. Ma le forme di atrocità non conoscevano limiti nella Russia orientale: era tristemente famoso il cosiddetto *supplizio della scala*, dove dall'alto si buttava giù il prigioniero, fino ad essere inghiottito nelle gelide acque di nessuno, come venivano chiamate, perché nessuno voleva avere la responsabilità di quelle anime. I "meno fortunati" erano legati ai piedi e trainati da un cavallo che veniva fatto correre fino a quando non smettevano grida, lamenti e sofferenze.

#### *La forza della pace? Ha il volto della non violenza.*

Puntualmente il mondo torna a tremare, pieno di paure che sembravano sepolte e appartenenti al passato. Gli illusi pensavano che con la fine della contrapposizione dei due blocchi USA/URSS si fosse aperta la via della pace e della collaborazione reciproca. Il crollo del blocco comunista, l'apertura alle nuove frontiere di democrazia, la libertà! Tutti questi fatti sembravano aver segnato la fine di un incubo, che invece non era spento: giaceva solo in attesa di essere risvegliato. A questo risveglio (basti pensare alle sofferenze dei popoli slavi, al genocidio da parte serba) l'Europa non si è mossa, è rimasta chiusa nel suo guscio facendo finta di non sapere..

Quante volte sembrava che soffiassero un'aria tiepida di pace, che una nuova vita si affacciasse sull'umanità. Rotino alla democrazia nei Paesi africani, intervento nei Paesi poveri per la distribuzione e il soccorso con gli aiuti alimentari, proposte di soluzione del problema palestinese. Ma i venti della guerra puntualmente, come le stagioni, ritornano. Bombe nel Golfo Persico, combattimenti in Africa.

Quel che dimentichiamo è che spesso, in tutte le guerre non c'è mai nessun vincitore. Gli stessi bambini sono vittime fragili della crudeltà adulta. In Somalia si trovano bambini con i mitra, drogati e mandati allo scoperto, fieri di apprendere dai propri genitori l'arte di sparare e uccidere. La cosa sconvolgente è vedere innocenza e violenza che si mischiano, tenerezza e brutalità che convivono. In tutto questo la cosa sorprendente è che questa follia è lucida, chi lo fa lo fa perché ci crede. E' reale il dato che quasi cinque milioni di bambini sono stati feriti e resi invalidi, mentre altrettanti hanno subito traumi psicologici sotto l'effetto di violenze inaudite. Cosa significa questo per ogni bambino? Significa vivere in mezzo alla guerra, da sempre; significa non conoscere la parola pace nel loro animo; significa non avere un'esistenza alternativa al vivere sereno, sapendo di essere presto o tardi condannati a morte, ignorando la consapevolezza che ogni mattino potrebbe essere l'ultimo per loro.

E' come perdere ogni punto di riferimento per diventare uomo; vivere nell'odio, non sapendo cosa sia l'affetto e le feste. Questo è l'incubo.

Ora il nostro pensiero deve diventare questo: dobbiamo sentirci coinvolti nelle tragedie, soprattutto perché i rischi che corre il mondo sono talmente gravi da colpire le nostre coscienze: pensiamo a tutte quelle persone che da un giorno all'altro si ritrovano immerse in un incubo che le segnerà per il resto dei loro giorni. Chi vive la tragedia semina l'odio nel proprio cuore, il desiderio di vendetta sarà il loro ultimo obiettivo. E' questa radice dell'odio che non farà mai finire la tragedia.

E' vero che non è nell'uomo creare paradisi, spesso non abbiamo la forza, è difficile avere la forza di perdonare e dire basta all'odio se a quella gli hanno ucciso il figlio in un attentato o a quell'altra gli hanno ucciso il marito in un'esplosione di qualche kamikaze. Ghandi diceva: "se da una parte del mondo si combatte, io non lo condanno; se si prendono le armi per difendere le armi, io non lo condanno. Ma io sento che è anche colpa mia se questo accade, perché non siamo ancora riusciti a trasformare il mondo in questo mondo della non-violenza".

Allora qual è il vero volto della pace, dobbiamo credere a chi dice che in tutto il mondo si cerca la pace? E se è così, la si vuole veramente? O si cerca solo di ubbidire alle ragioni del più forte? La pace del domani dipende soprattutto dal tipo di futuro e dal modo in cui lo prepareremo oggi. Ma se il cuore dei potenti e degli egoismi individuali è troppo impietrito, non ci saranno mai grandi progressi. La pace va costruita se si capisce l'orrore che comporta l'intreccio tra la spirale guerra-terrorismo. La pace è quella cosa che ci fa rendere conto di quanto sia fondamentale vivere nella non-violenza per la costruzione di un mondo nuovo che oggi non conosciamo.

*Ma la vita vale di più.*

Il dolore e la guerra sono appuntamenti ai quali presto o tardi tutti noi siamo chiamati a confrontarci, perché soffocano ogni gesto costruito in tanti anni di sacrificio, costringono alla verità della brutalità umana, costringono a scavare sull'animo dell'uomo fino a cogliere i suoi aspetti più feroci, a guardare verso ciò che è più invisibile agli occhi. Eppure mai la guerra può avere il potere di distogliere l'uomo dalla voglia di vivere, di vedere realizzata la speranza che un giorno si abbia accanto il calore di un po' d'amore, magari solo per raccogliere una carezza, un sorriso, una mano. Chi è che può decidere della vita di un altro? Chi può respingere, sotto il nome della difesa ai propri interessi personali, una mano tesa alla ricerca di un sostegno, o della tenerezza in quei momenti di sconforto? Dostoevskij scrisse: "la vita è vita, dappertutto. La vita è dentro noi stessi, e non in ciò che ci circonda all'esterno. Intorno a me ci saranno sempre gli uomini, ed essere uomo tra gli uomini e rimanerli per sempre, in qualsiasi sventura, non abbattersi e non perdersi d'animo: ecco in che cosa sta la vita, in che cosa consiste il suo compito. L'uomo è un mistero. Un mistero che bisogna risolvere. Se trascorrerai la vita cercando di risolverlo, non dire che hai perso tempo. Io studio questo mistero perché voglio essere uomo". La vita è un mistero; perché crediamo in questo mistero vale la pena di dare tutto ciò che siamo e che abbiamo, ed è per la salvaguardia di questo mistero che diciamo no alla guerra. E' solo la vita che è capace di dare un sussulto, una carezza, uno slancio che renda puro il cuore umano. Nessuna guerra potrà mai spazzarla via.

Itzhak Rabin

*Il sole illumini tutti*

"Nessuno ci farà ritornare dalla  
fossa profonda e qui non verranno  
la gioia della vittoria né i canti di  
ringraziamento. Per questo cantate  
solo un canto alla pace, gridando  
forte. Lasciate che il sole penetri  
attraverso i fiori. Non guardate indietro,  
date tregua a coloro che vanno.  
Sollevate gli occhi con speranza non  
solo nelle intenzioni: cantate una  
canzone all'amore e non alle guerre.  
Non dite: verrà un giorno. E per tutte  
le piazze portate in alto la pace. Per  
questo, cantate solo un canto alla pace.  
Non sussurrate una preghiera, meglio  
che cantiate un canto alla pace,



gridando forte”.

### **L’ambito dei diritti umani, schema riassuntivo e focalizzazione dei punti principali**

Per definizione, i diritti umani sono un insieme di diritti e consuetudini che si attribuiscono in linea di principio ad ogni persona semplicemente in quanto essere umano. Tutto ciò indipendentemente dalla cittadinanza, dal sesso, dalla religione, dalla condizione sociale e altri fattori discriminanti.

I diritti umani si distinguono in:

- diritti primari o di prima generazione (attinenti le libertà): diritto alla vita, libertà civile, sicurezza, riservatezza, vita familiare, proprietà privata, libera opinione, libertà religiosa, garantismo giudiziario ecc..;
- diritti secondari o di seconda generazione (attinenti la sfera economico-sociale): diritto al lavoro, equa retribuzione, sicurezza sociale ecc..;

- diritti terziari o della terza generazione (attinenti le solidarietà): diritto allo sviluppo, alla pace, alla tutela dell'ambiente, condivisione della proprietà del patrimonio comune dell'umanità, comunicazione ecc..

A ciò vanno aggiunti i *diritti politici* (diritto di associazione, di formare partiti politici, di partecipare alle elezioni, di essere eletti alle varie cariche dello Stato) e i *diritti delle minoranze e dei popoli* (diritto all'autodeterminazione nel scegliere liberamente il proprio status internazionale, ovvero darsi il governo più conforme alle aspirazioni popolari).

Nei secoli si è avuta un'evoluzione storica, in cui si è determinata l'importanza delle formulazioni scritte (Magna Charta, Petition of Rights, Habeas Corpus Act, Bill of Rights, Dichiarazioni d'indipendenza americana e francese, Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, Società delle Nazioni, Costituzione di Weimar, Carta Atlantica, Carta ONU e susseguenti Patti e Risoluzioni, Concilio Vaticano II e Gaudium et Spes).

Una delle principali linee evolutive ha riguardato il fatto che, mentre nei secoli passati i diritti umani venivano riconosciuti all'uomo solo in quanto appartenente ad uno Stato (quindi confinato in un certo ambito territoriale), oggi tali diritti gli sono riconosciuti in quanto essere, individuo, indipendentemente dall'appartenenza a una data Nazione.

A partire dalla conclusione del secondo conflitto mondiale, si è cercato di tutelare maggiormente e in maniera universale i diritti umani tramite l'istituzione di organismi internazionali, con il compito di garantire la pace e intervenire in situazioni di pericolo per la violazione dei diritti umani. Tra questi organismi ha una rilevanza preponderante l'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), che ha come finalità principali:

- 1) mantenimento della pace e sicurezza collettiva internazionale;
- 2) sviluppo di relazioni amichevoli fra tutti i popoli, fondate sulla completa eguaglianza e autodeterminazione fra tutti i firmatari ed associati;
- 3) cooperazione internazionale finalizzata alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- 4) coordinamento dell'attività individuale degli Stati per il raggiungimento di tali scopi comuni.

Nella composizione dei suoi organi, il sistema ONU è strutturato in:

- *Assemblea Generale*. Organo plenario costituito dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, che si riunisce in sessioni ordinarie e straordinarie. L'Assemblea può emanare atti, che possono essere decisioni vincolanti oppure semplici raccomandazioni;
- *Consiglio di Sicurezza*. Organo costituito da 5 membri permanenti (che dispongono del diritto di veto in sede deliberativa e decisionale) e 10 non permanenti. Ha il compito di deliberare per questioni attinenti il mantenimento della pace e sicurezza internazionale, predisponendo le misure idonee a prevenire e reprimere ogni aggressione, avvalendosi di forze armate a tale scopo;
- *Consiglio Economico e Sociale*. E' un Organo preposto al conseguimento di fini economico-sociali, nonché alla cooperazione umanitaria e culturale. Esso si compone di 54 membri, per una durata di tre anni. Le decisioni del Consiglio Economico e Sociale sono prese a maggioranza semplice dei votanti. E' un organo che per l'espletamento delle sue funzioni spesso si avvale di Istituti specializzati e Organizzazioni non governative;
- *Consiglio di Amministrazione Fiduciaria*. Organo avente il compito di accelerare il processo di democrazia e favorire la completa indipendenza dei Paesi sottoposti a dominio coloniale. Il suo compito è terminato con la conclusione del processo di decolonizzazione e attualmente non tiene più riunioni;

- *Corte Internazionale di Giustizia*. Organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, con il compito di risolvere le controversie giuridiche sottopostegli dagli Stati membri. Essa è composta da 15 giudici di varie nazionalità, eletti dall'Assemblea Generale per 9 anni;
- *Segretariato generale*. Organo con compiti esecutivi, amministrativi, diplomatici e politici, è presieduto dal Segretario Generale, nominato per 5 anni dall'Assemblea su proposta del Consiglio di Sicurezza.