

## II

### I DIRITTI UMANI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: IL CASO KOSOVO

LUIGI CONDORELLI \*

Ringrazio il professor Caretti e la direzione di questo Seminario per avermi invitato, sono lieto di parlarvi di una tematica di attualità. Ho preparato per voi uno specchietto e alcuni materiali che avete a disposizione e che cercherò di seguire. Nel preparare questa lezione e lo specchietto che ne presenta lo sviluppo mi sono posto il problema di quali conoscenze io debba presupporre presso di voi. Il professor Caretti mi dice che siete tutti laureati presso facoltà nelle quali lo studio del diritto internazionale è parte integrante dei curricula, quindi presuppongo che conosciate tutto del diritto internazionale, ma forse qualche elemento l'avete un po' trascurato in questi ultimi anni di studio. Ed allora mi è sembrato importante o quanto meno utile, utile forse per qualcuno e non per tutti (coloro per i quali è del tutto inutile mi perdoneranno), presentarvi una trattazione in due parti.

La prima è una parte generale: la vedete rappresentata nel punto 1 del mio schema. Ha carattere, per dir così, "orizzontale": in essa vi ricordo gli elementi essenziali relativi all'ingresso dei diritti umani nell'ordinamento internazionale. Poi verrà la seconda parte, chiamiamola "verticale", in cui approfondiremo il tema dei rapporti tra uso della forza in diritto internazionale e diritti umani. Faccio attenzione a dire "diritti umani", e vi spiego perché. Io sono stato 22 anni a insegnare in Svizzera, in francese, e quando sono tornato ho scoperto che la dizione corrente in Italia ai tempi della mia partenza, cioè "diritti dell'uomo", era diventata nel frattempo "*politically incorrect*" perché ritenuta troppo "maschilista"; cerco quindi di adeguarmi parlando di "diritti umani" e non di diritti dell'uomo (come si continua a dire in francese: *droits de l'homme*). Però il riflesso, l'abitu-

---

\* Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Firenze.

dine farà in modo che qualche volta dirò probabilmente “diritti dell’uomo” ed allora vorrei pregare in anticipo lor signori di scusarmi per una simile scorrettezza, anche se involontaria.

#### PRIMA PARTE

Dicevo dunque che, in questa prima parte, intendo ricordarvi dei concetti elementari, ma a mio avviso essenziali anche ai fini del nostro discorso. Di che cosa si tratta? Già il professor Caretti vi ricordava che l’ingresso dei diritti umani nel diritto internazionale è storia recente, è conquista di un passato che si può datare intorno e subito dopo la Seconda Guerra Mondiale. Ci si può subito domandare: ma come mai il diritto internazionale ci ha messo tanto tempo a scoprire che c’è bisogno di tutela dei diritti umani? La risposta a questo “come mai” è una risposta la cui comprensione presuppone la conoscenza per l’appunto di alcuni elementi essenziali del diritto internazionale e soprattutto di un classico, tradizionale criterio di ripartizione di compiti tra il diritto interno e il diritto internazionale. In effetti, come tutti sapete, il diritto internazionale del secolo scorso, della prima metà del secolo scorso (ma anche, in fondo, quello della seconda metà e il diritto internazionale di oggi) è basato su un concetto essenziale di cui è di moda affermare che va celebrato il funerale e cantato il *de profundis*; ma sono frottole, perché si tratta in realtà di un concetto sempre estremamente presente ed operante, anche oggi: il principio della sovranità degli Stati. Il diritto internazionale continua, malgrado quello che si dice della morte dello Stato, della fine della sovranità e così via, continua ad essere basato sugli Stati e sulla sovranità degli Stati. Il diritto internazionale classico di prima della Seconda Guerra Mondiale questo concetto, questa idea di sovranità la portava fino alle sue ultime conseguenze, concependo che la gestione da parte di ogni Stato della propria comunità umana, del proprio popolo, è cosa che rientra integralmente nel nocciolo duro del dominio riservato degli Stati. Il diritto internazionale esiste, in questa concezione, non per occuparsi del modo in cui uno Stato gestisce gli affari *in foro domestico* e con riguardo alla propria comunità e al proprio territorio, ma per risolvere i problemi dei conflitti di sovranità e le controversie tra Stati sovrani in proposito. In questa logica, prima della Seconda Guerra Mondiale era corrente affermare che ogni Stato ha la missione e il potere esclusivo di occuparsi dei propri cittadini e che gli altri Stati non hanno da mettere il naso in tutto questo! Gli altri Stati si possono occupare di quello che fa uno Stato soltanto ove questo Stato putacaso trattasse male gli individui, ma non qualunque individuo: gli individui appartenenti, per vincolo di cittadinanza, a questo altro Stato, che è allora abili-

tato ad agire a loro tutela nel quadro dell'istituto cosiddetto della protezione diplomatica. La protezione diplomatica era concepita come l'attività con la quale uno Stato si interessa della sorte dei propri cittadini, e soltanto dei propri cittadini, all'estero, senza che questo Stato abbia invece il diritto di mettere il naso in quello che lo Stato straniero fa con riguardo ai suoi propri cittadini.

All'insegna e sotto la copertura di questa concezione sono successe le cose atroci che tutti conosciamo. Ed è utile ricordare, a titolo di illustrazione di questa concezione, un episodio molto emblematico: alla Società delle Nazioni all'inizio degli anni Trenta delle proteste erano state presentate da certe organizzazioni non governative abilitate a partecipare ai dibattiti alla Assemblea della Società, circa il modo in cui il potere nazista amministrava – per dir così – quella parte del popolo tedesco che era di religione o di origine ebraica. Ed è interessante leggere ancora oggi il discorso fatto dal rappresentante del governo tedesco, che si chiamava con un nome impressionante: Goebbels. Il signor Goebbels davanti alla Assemblea della Società delle Nazioni non diceva “non è vero”, come oggi ci si difende sempre nei fori internazionali quando c'è qualcuno che accusa uno Stato di stare violando i diritti dell'uomo! Goebbels diceva: il modo in cui il governo tedesco legifera ed amministra la situazione delle persone che hanno la cittadinanza tedesca è cosa che non può, che non deve interessare la Società delle Nazioni e gli altri Stati! È cosa nella quale si esplica, si esprime la pienezza della sovranità dello Stato Tedesco. Ebbene, è da questa concezione che si viene quando nel 1945 e già prima nei dibattiti che sono stati all'origine della elaborazione della Carta delle Nazioni Unite (ricordiamoci che “Nazioni Unite” vuol dire anzitutto, a quell'epoca, “Nazioni Unite nella guerra contro le potenze dell'Asse”) si comincia a discutere della fisionomia di quello che sarebbe stato il nuovo ordine internazionale dopo la Seconda Guerra Mondiale.

È dunque a causa di quanto era avvenuto nel contesto e prima della Seconda Guerra Mondiale che viene maturando l'idea secondo cui la negazione radicale dei diritti umani da parte dei regimi nazifascisti e nipponico aveva costituito un fattore importante della crescita della tensione a livello internazionale, ed una delle cause della guerra. Sulla base di questa presa di coscienza gli Stati in questione, le Nazioni Unite, elaborano dei documenti che poi verranno trasfusi nella Carta delle Nazioni Unite, nei quali si indicano i diritti dell'uomo – diritti umani, scusate – come uno degli elementi essenziali del nuovo ordine internazionale. L'ONU come tutti sapete è un'organizzazione nata perché “il flagello delle guerre che nella stessa generazione per due volte ha colpito il genere umano, eccetera, eccetera, non si ripeta”. Ma nel contesto di questa linea politica secondo cui ci vuole un'organizzazione la quale con la propria attività eviti il ripetersi della guerra, cioè un'organizzazione votata al mantenimento e al ristabilimento della pace, non è casuale che si facciano figurare i diritti umani. L'idea fondamentale –

certo da condividere – è che la tutela dei diritti umani, una buona protezione dei diritti umani è un elemento essenziale di pacificazione delle relazioni internazionali. I diritti umani vengono visti quindi non tanto come l'oggetto diretto dell'azione delle Nazioni Unite ma come uno dei presupposti indispensabili perché il mantenimento della pace e della sicurezza possa essere realizzato. E di qui una Carta delle Nazioni Unite con i suoi molteplici riferimenti ai diritti umani, nonché una Dichiarazione universale (del 1948), strumento che è uno dei documenti più essenziali della nostra cultura giuridica contemporanea. Ma vediamo più da vicino cosa dicono esattamente.

La Carta parla (specialmente agli articoli 1 e 55) della necessità di promuovere e sviluppare la tutela dei diritti umani, ma non dice che cosa siano questi diritti umani! E allora l'Assemblea Generale, nella celebre sessione speciale tenuta a Parigi al Palais de Chaillot in memoria ed in onore della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della Rivoluzione Francese, si preoccupa nel 1948 di chiarire quali sono i diritti umani su cui si deve svolgere il lavoro di promozione e sviluppo delle Nazioni Unite. Ora, è interessante ricordare che la Carta e la Dichiarazione Universale parlano dei diritti umani con un linguaggio estremamente ricco, ricco di conseguenze ma anche estremamente prudente! Siamo solo all'inizio di una svolta, di una grandiosa svolta del diritto internazionale. Si parla della necessità per l'Organizzazione di impegnarsi per la realizzazione di certi fini, e tra questi si indica quello (cito dall'articolo 1 paragrafo 3 della Carta) di «...promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (è la Carta che parla, io avrei detto: diritti umani!). “Promuovere e incoraggiare”: sono due parole che per un giurista hanno un significato, uno spessore preciso. Indicano un impegno ad intraprendere una via, ad andare in una certa direzione: è un discorso di carattere chiaramente programmatico, vi si indica un vero e proprio programma d'azione *pro futuro* delle Nazioni Unite. In seguito, altri articoli della Carta ritornano sui diritti umani, ma sempre con lo stesso linguaggio di tipo programmatico. Quando poi, nel 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite proclamerà a sua volta i diritti umani dandone una definizione, lo farà nella piena coscienza che il suo intervento non può sovvertire la logica del sistema: un sistema nel quale i diritti umani sono un fine da raggiungere, e non l'oggetto di un obbligo immediato per gli Stati. L'Assemblea chiarisce quali sono questi diritti umani di cui bisogna promuovere ed incoraggiare il rispetto e lo fa con un linguaggio non equivoco. Nel preambolo si legge: «L'Assemblea Generale proclama la presente dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società avendo costantemente presente questa dichiarazione si sforzi di promuovere con l'insegnamento e l'educazione il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne me-

dianche misure progressive di carattere nazionale ed internazionale l'universale ed effettivo rispetto». L'Assemblea Generale spiega che cosa significa lavorare per promuovere i diritti dell'uomo, parla qui della necessità di agire al livello dell'insegnamento e dell'educazione, nonché mediante misure – l'avete sentito – “progressive” di carattere nazionale e internazionale. Vengono stimulate, dall'Assemblea Generale e dal sistema delle Nazioni Unite, le codificazioni dei diritti umani nel diritto interno e nel diritto internazionale. Voi sapete che nel diritto interno la codificazione era cominciata ben prima del 1945, ma c'è un nuovo, un rinnovato impegno in questa direzione. E tra l'altro è importante, ai fini di giudicare l'impatto ed il valore della dichiarazione, ricordare che in tante costituzioni post 1945 la dichiarazione è stata addirittura presa di peso e inclusa tale e quale nelle costituzioni nazionali! Ha formato una specie di base legislativa per le costituzioni nazionali. Ma si parla ovviamente anche di misure progressive di carattere internazionale. E da qui tutto il movimento a cui faceva allusione il professor Carretti quando vi parlava della enorme massa di strumenti internazionali di ogni tipo, convenzionali e no, che sono stati messi a punto da allora; perché non ci sono solo – bisogna ricordarlo – gli strumenti convenzionali: ci sono centinaia se non migliaia di dichiarazioni adottate da tutti i consessi internazionali e da tutte le organizzazioni internazionali più diverse. Ma rispetto a queste dichiarazioni, che sono strumenti magari (come la Dichiarazione universale) importantissimi dal punto di vista storico, culturale, di stimolo all'azione degli Stati e delle organizzazioni internazionali, ovviamente particolarmente rilevanti sono gli strumenti a carattere convenzionale.

Come vi dice il terzo punto del mio schema, questi strumenti convenzionali si possono suddividere in strumenti di carattere universale e di carattere regionale. Che vuol dire universale? Voi tutti sapete che in diritto internazionale, un diritto basato sulla sovranità degli Stati, nessuno può imporre agli Stati di partecipare obbligatoriamente a questi strumenti ed a impegnarsi a rispettarli. Si tratta di convenzioni che sono universali solo nel senso che aspirano all'universalità, che cioè sono proposte a tutti gli Stati sperando che tutti le accettino. Invece gli strumenti regionali sono elaborati in contesti appunto regionali – ma qui il termine regione va inteso in senso politico più che geografico – più omogenei, cioè composti da Stati i quali, condividendo interessi e concezioni similari, sono disposti ad assumere degli impegni calibrati in funzione delle esigenze di quella regione: eventualmente impegni più penetranti di quelli prescritti con gli strumenti universali.

Discutiamo anzitutto di questi ultimi: c'è dunque, come dicevo, una massa gigantesca di accordi, convenzioni, protocolli in materia di diritti umani, di tipo universale; a volte essi hanno carattere generale, nel senso che si occupano di tutti i diritti umani o di tutti i diritti umani della prima e della seconda generazione (diritti civili e politici, diritti economici, sociali e culturali). Ma vi è pure una

quantità di strumenti specifici, che so io, sulla tortura, sulla discriminazione nei confronti delle donne, sulla schiavitù, sull'apartheid o segregazione razziale, sui diritti dei fanciulli, o ancora su altre forme o tipi di ferite portate ai diritti dell'uomo... Ovvio che non si possa qui entrare nei dettagli. C'è peraltro un elemento importante da rilevare, ed è questo: il passaggio continuo dalle dichiarazioni a carattere non obbligatorio a strumenti di carattere obbligatorio non può realizzarsi che in funzione delle condizioni della comunità internazionale, di quella che possiamo chiamare la sua "capacità di digestione" degli strumenti che si mettono a punto. Ora, noi tutti sappiamo che non basta parlare di diritti umani, non basta proclamarli, se poi la pratica effettiva resta quella che è. Sappiamo benissimo, ad esempio dalle testimonianze che ci offrono le grandi agenzie internazionali governative e non governative attive in materia, che i bilanci sul rispetto dei diritti umani nel mondo non sono affatto positivi, che la situazione effettiva dei diritti umani è – è il meno che si possa dire – globalmente tristissima. Nella maggioranza degli Stati la violazione dei diritti umani è uno strumento ordinario di governo nei confronti delle minoranze, delle opposizioni, delle opposizioni politiche in particolare. La situazione dei diritti umani è lungi dall'essere ridente! Allora può sembrare straordinario che ci sia una tale ricchezza di strumenti accettati largamente dagli Stati e poi, al tempo stesso, tanta clamorosa inadeguatezza dal punto di vista della prassi effettiva. Il divario tra il pianeta delle proposizioni normative e il pianeta della prassi è un qualcosa di assolutamente evidente e di assolutamente impressionante nel mondo che ci circonda. Come si spiega questo? Come è possibile che gli Stati accettino le convenzioni, impegnandosi quindi a rispettarle ed esponendosi ai meccanismi volti ad assicurare la loro osservanza, quando poi il loro comportamento è in moltissimi casi mille miglia lontano da quello che c'è scritto nelle relative disposizioni?

La verità è che il prezzo dell'universalità è altissimo! Per redigere convenzioni che siano accettabili per molti Stati (e che quindi, sperabilmente, saranno largamente sottoscritte), bisogna fare tutta una serie di concessioni: è inutile scrivere strumenti convenzionali che poi nessuno, oppure pochissimi Stati ratifichino! Si cerca insomma di negoziare strumenti "leggeri", sperando che tutto questo crei una dinamica idonea a far avanzare nella buona direzione, ma accettando di includervi clausole, congegni ed artifici capaci di rimuovere preoccupazioni che osterebbero ad una partecipazione ampia degli Stati.

Di quali artifici si tratta? Essi si collocano, anzitutto, sul versante sostanziale, cioè dal lato della formulazione delle norme materiali. Si proclamano in modo concomitante, da una parte i diritti umani da garantire, dall'altra tutta una serie di clausole che, nel gergo del cosiddetto "*droit-de-l'homme*" (come certi autori francesi battezzano, con qualche disprezzo, la materia di cui si occupano gli iperspecialisti dei diritti umani), vengono chiamate clausole "échappatoires" e "déro-

gatoires”. Sono, come si sa, clausole che consentono agli Stati parti di esercitare un ampio margine nell’apprezzamento della situazione concreta e di modellare il proprio impegno alleggerendolo in funzione delle caratteristiche e della “percezione soggettiva” di quella situazione. Quando si parla di “clauses échappatoires” si allude a quelle clausole presenti in tanti strumenti internazionali, in cui si afferma che tale o tale diritto va sì rispettato, però va rispettato nei limiti imposti dalla necessità di proteggere la sicurezza pubblica, il pubblico pudore, la sanità pubblica, l’interesse generale, i diritti degli altri, eccetera. Sono formule che fanno riferimento ai cosiddetti “umbestimmte Rechtsbegriffe”, i concetti giuridici imprecisi, o nozioni a contenuto indeterminato. Ad esempio, che significa sicurezza nazionale, cos’è? Non c’è un significato obiettivo ed unico per tutti! Si tratta di concetti imprecisi che ognuno in funzione della propria situazione tende a riempire con contenuti che possono variare anche moltissimo. Clausole di questo tipo poi si accompagnano a clausole più larghe le quali prevedono che in situazioni particolari di “emergenza” (c’è una terminologia consacrata dall’uso: si parla di solito di situazioni di guerra o di pericolo pubblico eccezionale che minacci la vita della nazione) si possa allora derogare ad interi blocchi dei diritti che sono previsti nella singola convenzione. Ci sono dunque sul piano sostanziale delle formule che consentono agli Stati, quando ratificano un dato strumento, di sapere in partenza che di fronte a necessità di vario tipo avranno sempre delle possibilità di svincolarsi da quanto sembra affermare in un modo netto lo strumento nelle sue norme.

Ma direi che il punto fondamentale da tenere in conto, con riguardo alle convenzioni di tipo universale, si colloca sul versante dei meccanismi volti ad assicurare la messa in opera delle convenzioni. Se noi guardiamo l’insieme degli strumenti in questione, che sono tantissimi, riconosciamo in essi, sotto questo profilo, aspetti comuni. I meccanismi miranti ad assicurare il rispetto delle convenzioni sono – è il meno che si possa dire – debolissimi. Si basano su dei “comitati” – il comitato del diritto dell’uomo, il comitato dei diritti della donna, dell’apartheid, della tortura e così via – i quali hanno come compito fondamentale di ricevere ed esaminare dei rapporti che i vari Stati parti alla convenzione devono presentare periodicamente. Sono rapporti in cui gli stessi Stati devono raccontare come essi stanno rispettando i diritti umani in questione, cioè quali provvedimenti stanno adottando, quali risultati hanno conseguito, quali miglioramenti sono stati realizzati e così via. Il comitato studia e discute questi rapporti; ma l’esame e la discussione in nessuno di questi strumenti universali si possono concludere con altro che una “constatazione”, una “raccomandazione”. Ora, è messo testualmente in chiaro che queste raccomandazioni o constatazioni non hanno carattere obbligatorio: in altre parole, chi non vi si conforma non commette per ciò un atto internazionalmente illecito.

Significa questo che gli strumenti di cui sto trattando non servono a nulla e so-

no da buttare via? Assolutamente no! È ovvio che essi creano una dinamica in favore dei diritti umani. Intanto, per cominciare, questa dinamica è messa in moto dal fatto stesso che ogni Stato deve presentare al Comitato un rapporto e deve spiegarsi, deve dire che cosa ha fatto, quali misure ha preso, quali problemi incontra e come intende superarli, etc. Ma soprattutto è da sottolineare che ogni rapporto sarà discusso dal Comitato, tra l'altro in contraddittorio con i rappresentanti degli Stati. Ora, come sapete nessuno Stato ama dare di sé una cattiva immagine nelle relazioni internazionali e in particolare una cattiva immagine in questa materia! Quindi gli Stati tenderanno nella discussione con il Comitato di far valere gli elementi positivi, di dimostrare che se ci sono difficoltà queste difficoltà stanno progressivamente sparendo, di mettere in evidenza che le osservazioni del Comitato a proposito del rapporto precedente sono state prese in considerazione ed hanno dato luogo a provvedimenti correttivi, e così via. Insomma, si può parlare di una dinamica virtuosa scatenata da questi meccanismi, anche se essi sono sprovvisti di una qualsiasi forza coercitiva.

Lo stesso va detto per quei rari strumenti universali nei quali, accanto a questo sistema dei rapporti, c'è il sistema delle denunce da Stato a Stato: cosa che non è affatto la regola, ma l'eccezione. Ancora più eccezionale, rispetto alla denuncia da Stato a Stato è il caso in cui gli individui che si pretendono vittime di violazioni hanno il diritto di segnalarlo direttamente agli stessi comitati, il che può scatenare un dibattito davanti ad essi.

Sono elementi importanti, anche se d'importanza relativa. Bisogna anzitutto constatare che le denunce da parte di Stati, nei rari casi in cui sono ammesse, non sono affatto frequenti, perché gli Stati sono molto prudenti! In una materia come quella dei diritti umani, che è delicata dato che ognuno ha inevitabilmente il suo cadavere nell'armadio, tirare fuori le porcherie che succedono a casa d'altri significa scatenare immediatamente contro-accuse per reazione: per esempio, ai tempi dei rapporti tesi tra Unione Sovietica e Stati Uniti, quando gli Stati Uniti sollevavano il problema della violazione dei diritti umani in Unione Sovietica immediatamente c'era la valanga di segnalazioni da parte dell'Unione Sovietica sulle sorti delle minoranze, gli Indiani, gli Inuit dei territori polari, gli *homeless* (e così via di seguito) in America. Sono materie talmente spinose che gli Stati finiscono denunciare violazioni dei diritti umani da parte di altri Stati soltanto nel quadro di relazioni già tese per conto loro. I diritti umani diventano, insomma, un'arma da giocare nella logica della contrapposizione: non l'oggetto di una genuina preoccupazione in favore degli individui maltrattati, ma uno dei mezzi per attaccare altri Stati con cui si hanno rapporti non buoni.

Se il sistema dei ricorsi statali ha avuto sostanzialmente poco successo, invece enorme è quello dei meccanismi nei quali è previsto eccezionalmente il ricorso individuale da parte delle vittime. Ma negli strumenti universali questi ricorsi in-



dividuali a che cosa danno luogo? Danno luogo ancora una volta a dibattiti davanti al Comitato od alla Commissione prevista; ma poi basta, poi è finita: il Comitato chiude l'esame al solito con una raccomandazione e una constatazione, critica se del caso ma sempre priva di valore obbligatorio. Tra l'altro, non bisogna dimenticare che ai tempi dell'Unione Sovietica dal Blocco dell'Est era fortemente sostenuta la tesi secondo cui eventuali violazioni degli obblighi sottoscritti dagli Stati in materia di diritti umani potrebbero dar luogo esclusivamente alla messa in moto dei meccanismi di controllo previsti dal relativo strumento convenzionale, punto e basta! Era la concezione secondo cui questi strumenti sarebbero chiusi, autosufficienti o "self-sufficient", nel senso che ogni questione relativa all'osservanza o meno delle loro disposizioni andrebbe esaminata in via esclusiva tramite i meccanismi a ciò preposti, senza pretendere di utilizzarla ad altri fini, per esempio al fine di giustificare contromisure politiche od economiche contro lo Stato violatore dei diritti umani. Questa è una tesi oggi non più sostenuta: nessuno pensa più che la violazione dei diritti umani non possa dar luogo a nient'altro se non la messa in moto esclusivamente dei meccanismi previsti dalla singola convenzione che si afferma violata. Restano però le estreme debolezze di questi sistemi di carattere universale, e queste danno modo agli Stati, anche ai meno volenterosi, di far valere che essi sono pienamente rispettosi dei diritti umani, dato che ne hanno sottoscritto gli strumenti e si sottopongono fedelmente ai meccanismi di controllo da questi previsti.

Altra è s'intende la situazione nei meccanismi regionali, ed in particolare nel meccanismo regionale nostro, quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: voglio parlare della Convenzione di Roma del 1950. Certo sul versante delle disposizioni materiali non è che ci sia una stupefacente ricchezza di diritti umani garantiti, soprattutto della seconda e poi della terza generazione; ma c'è un meccanismo di messa in opera estremamente sofisticato grazie al quale l'individuo può scatenare un processo internazionale nei confronti di uno Stato accusato da lui stesso di violazione di diritti umani. E questo Stato può essere condannato con una sentenza la quale può anche stabilire una forma di riparazione pecuniaria, oltre che l'obbligo di modificare le proprie leggi, i propri provvedimenti, e così via. È un aspetto del quale noi come europei possiamo essere particolarmente fieri: non entro ora in dettagli anche perché nell'ultima parte di questa esposizione, la seconda, vorrei centrare l'attenzione su una vicenda, chiamiamola "il caso Kosovo", che formerà il punto di raccordo delle osservazioni che seguono.

Per non allungare troppo questo discorso preliminare, vorrei ricordarvi che quando si parla di diritti umani si pensa agli individui ed ai loro diritti sanciti dall'ordinamento internazionale, ma non si pensa agli obblighi internazionali degli individui. Ora noi sappiamo che una delle più clamorose novità del sistema

internazionale di oggi è data dallo sviluppo caotico, avvenuto in un brevissimo spazio di tempo, di quello che viene chiamato il “diritto internazionale penale”. Si tratta da una parte di norme internazionali che definiscono una serie di crimini internazionali di individui, tra i quali i più gravi ed importanti sono quelli indicati dalla celebre “trilogia di Norimberga” (crimini contro la pace, crimini contro l’umanità e crimini di guerra); e si tratta d’altra parte (è qui l’autentica novità) della creazione di veri e propri giudici internazionali chiamati ad effettuare la repressione di taluni di essi: voglio alludere, è chiaro, all’istituzione nel 1993 e 1994, ad opera del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dei due Tribunali *ad hoc* per l’ex Jugoslavia e per il Ruanda e, poi, della Corte Penale Internazionale, il cui statuto è stato messo a punto nella Conferenza diplomatica di Roma del 1998.

Perché, mi direte, evocare il diritto internazionale penale nel contesto di un discorso sui diritti umani? Che c’entra? La ragione è evidente: io vorrei che non vi sfuggisse la connessione stretta che c’è fra queste due dimensioni. È una connessione che si può ancorare ad un concetto tradizionalmente espresso con una parola tedesca, “Drittwirkung”, o “effetto orizzontale”. L’idea che si vuole esprimere quando si parla della *Drittwirkung* dei diritti umani è che uno Stato il quale si impegna a rispettare i diritti dell’uomo non assolve il suo debito soltanto rispettandoli lui stesso mediante i suoi organi, i suoi apparati di pubblico potere: lo Stato deve anche adoperarsi perché i diritti umani siano osservati da tutti coloro che al potere dello Stato sono sottoposti, quindi anche dagli altri individui. Ma come può uno Stato garantire che il diritto alla vita di Tizio sia rispettato da Caio? I mezzi possono essere diversi, ma quello da privilegiare – quanto meno per le violazioni gravi – consiste ovviamente nell’edificare un sistema di regole di diritto penale e dei meccanismi repressivi al servizio dei diritti in questione. Le violazioni gravi dei diritti umani sono, in altre parole, dei crimini tanto per il diritto internazionale che per i diritti interni e, per le più macroscopiche di esse, gli Stati sono impegnati alla repressione: questo già nel diritto internazionale tradizionale. Siccome però spesso accade che il funzionamento dei meccanismi nazionali di repressione sia difettoso o carente, allora, per combattere l’impunità che ne consegue, è diventato importante proclamare che, se ogni Stato non fa quello che deve, c’è una istanza ulteriore: c’è la possibilità di mettere in moto dei Tribunali Penali Internazionali per ottenere che, se la repressione non si è avuta a livello interno, venga realizzata a livello internazionale. Merita ricordare che lo Statuto della Corte Penale Internazionale è chiaramente improntato a questo principio: il principio secondo cui la Corte non potrà procedere che dopo aver constatato che la repressione di questi crimini che interessano l’intera comunità internazionale non ha potuto o comunque non è stata realizzata a livello nazionale, in quanto gli Stati che avrebbero dovuto farlo sono, come dice lo Statuto,

“unwilling” oppure “unable”, cioè incapaci o sprovvisti di una genuina volontà di attuare effettivamente la repressione. Ecco quando dovrà entrare in gioco il meccanismo internazionale: per porre riparo al mancato funzionamento degli apparati repressivi interni.

Non approfondisco ulteriormente questo profilo, su cui avrò del resto occasione di tornare, e vengo alla conclusione di questa prima parte del discorso. Contrariamente a quella tesi dell'Unione Sovietica cui ho accennato in precedenza e che è ormai abbandonata, si può dire che i diritti umani hanno ormai penetrato ed influenzano l'intero sistema internazionale. Non sono più un capitolo separato e a parte del diritto internazionale: l'ideologia e i valori giuridici dei diritti umani sono in circolo in tutto l'ordinamento e nei suoi vari sottosistemi. Faccio alcuni esempi notissimi: oggi tra le tesi che i professori che si occupano dei diritti umani danno sono di moda quelle sui rapporti tra protezione dell'ambiente e diritti umani, visto che tutte le organizzazioni attive in materia ambientale svolgono attività che tengono (adeguatamente o no) in conto l'impatto umanitario delle azioni ambientali. È indubbio, in altre parole, che la protezione dell'ambiente vada calibrata in funzione dei diritti umani. Altro esempio: tutto il dibattito sullo sviluppo sostenibile consiste nella presa in considerazione dell'impatto sociale delle misure internazionali di carattere economico, finanziario e così via; in questa logica, si richiede che l'OMC, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, sia più attenta all'incidenza umanitaria delle misure che si adottano e, in particolare, del gioco della concorrenza. I grandi enti finanziari internazionali come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e così via, sono – lo sapete – accusati di tutte le nefandezze perché (si sostiene) nell'organizzare la loro attività non prendono adeguatamente in conto la dimensione dei diritti umani. Leggiamo su tutti i giornali che ogni riunione importante di questo tipo di enti internazionali è spessissimo l'occasione di enormi manifestazioni pubbliche, sfocianti a volte in scontri violenti, in nome di quello che oggi si chiama correntemente l'“alterglobalismo”, attraverso il quale si esprime l'idea secondo cui la globalizzazione va dominata e governata, senza lasciarsene invece dominare (come – si accusa – tende ad accadere): occorrerebbe, in altre parole, una diversa organizzazione degli affari economici e monetari a livello planetario, la quale metta in primissimo piano i diritti umani della prima, della seconda e della terza generazione, e non gli interessi del mondo degli affari.

Non posso però concludere questa prima parte del mio discorso senza far cenno, per finire, alla situazione nella quale, in materia di diritti umani, ci troviamo attualmente. È innegabile che anche in questo settore ci siano, per così dire, gli alti ed i bassi, e che siamo oggi parecchio in basso. Voglio dire che a seguito dei tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 stiamo tutti subendo l'impatto della serie di misure che gli Stati prendono per cercare di proteggersi dal terrori-

simo internazionale; ed è facile constatare che molte di queste misure comportano delle limitazioni importanti per i diritti umani. Per esempio, si sa che, se l'Italia non l'ha fatto, l'Inghilterra ha invece notificato alle autorità della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo la propria decisione di apportare deroghe ai diritti previsti invocando l'articolo 15 della Convenzione, relativo alle situazioni di "pericolo pubblico eccezionale". È un esempio fra i tanti che si potrebbero indicare: in verità, dappertutto si tende attualmente a sacrificare i diritti umani sull'altare della sicurezza nazionale. C'è addirittura chi dice che oggi (sempre in Inghilterra, s'intende!), se uno è sbattuto in galera perché sospettato di attività o collusioni terroristiche, si viene a trovare in una situazione molto peggiore rispetto a quella di coloro di cui è provato che sono terroristi, perché non ci sono in quel caso serie possibilità di controlli, reali garanzie giudiziarie... Viviamo un'epoca di compressioni forti dei diritti umani, certune sancite in modo formale (ad esempio attraverso le dichiarazioni dell'articolo 15), altre realizzate senza particolare attenzione alla dimensione ed agli obblighi internazionali. Così, ad esempio, riferendomi adesso al Patto delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici, gli Stati Uniti fin qui non hanno presentato alcuna dichiarazione di deroga, eppure a quanto ci dicono gli esperti negli Stati Uniti si sono apportate deroghe importantissime, gigantesche, ai diritti umani (e non solo a Guantanamo)! Siamo insomma, bisogna ammetterlo, in un momento delicatissimo per i diritti umani, anche se ciò non toglie che – come ripeto a conclusione di questa prima parte del discorso – sia innegabile che questi diritti hanno penetrato l'insieme del sistema internazionale.

## SECONDA PARTE

Vengo alla seconda parte del mio discorso: i diritti umani ed il caso Kosovo. Perché, mi chiederete, scegliere questo? La ragione è semplice: il caso Kosovo permette di osservare molti tra i vari tipi di impatto dei diritti umani, anche al di fuori della precisa sfera di applicazione delle convenzioni internazionali relative a questa materia. Il caso Kosovo si presta poi particolarmente a mettere in luce quanto il professor Caretti mi ha chiesto di illustrarvi, cioè l'influenza dei diritti umani sul regime internazionale relativo all'uso della forza. Si sta verificando, infatti, una sorta di rivisitazione del cosiddetto "*jus ad bellum*", inteso come l'insieme delle regole del diritto internazionale che stabiliscono quando, in che limiti si può ricorrere alla forza nelle relazioni internazionali. Si tratta, come sapete, di una nozione da distinguere da quella di "*jus in bello*", con la quale ci si riferisce ai "*temperamenta belli*", cioè alle regole di diritto internazionale che devono

essere applicate quando c'è un conflitto, tra cui le più note sono quelle contenute nelle quattro convenzioni di Ginevra del 1949. Sono regole, queste, che non si preoccupano di chi ha ragione e chi ha torto, di chi viola la Carta delle Nazioni Unite e chi no: si tratta, infatti, di principi a carattere strettamente umanitario che devono essere applicati da tutti allo stesso modo, l'aggressore come l'agredito, chi agisce per l'ONU e chi agisce contro l'ONU. Anche questo profilo ci interesserà di qui a poco.

Chiarita questa preliminare distinzione, veniamo a quello che ho chiamato lo "*jus ad bellum*" rivisitato: che cosa vuol dire? Vuol dire anzitutto che, se noi guardiamo la prassi delle Nazioni Unite in quest'ultimo periodo, in particolare a partire dalla caduta del muro di Berlino, cioè dalla fine degli anni Ottanta, ci accorgiamo che il Consiglio di Sicurezza, nel quadro della sua competenza generale prevista dal capitolo VII della Carta (che lo chiama ad agire per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale), ha con una serie di atti mostrato chiaramente di intendere la parola "pace" come relativa non soltanto all'inesistenza di scontri fra Stati, di conflitti armati fra Stati: anche le violazioni (s'intende, le violazioni gravi o massicce, le "*gross violations*" come si dice nel gergo) dei diritti umani e del diritto umanitario possono essere considerate – e sono state in tutta una serie di casi considerate – come delle minacce per la pace; non come atti di "aggressione" ai sensi dell'art. 39 della Carta, ma come minacce per la pace se non addirittura vere e proprie violazioni della pace. Che cosa implica questo? Implica che, se la violazione dei diritti umani è suscettibile di essere definita una minaccia per la pace, allora tutto il meccanismo del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite può essere messo in moto per reagire. Ne consegue che le varie misure previste dagli articoli 40, 41 e 42, quel crescendo di misure anzitutto "provvisorie", poi senza uso della forza, e poi ancora comportanti l'uso della forza, può essere impiegato per far fronte alle violazioni dei diritti umani.

Il Consiglio di Sicurezza può dunque decidere che il diniego grave dei diritti umani costituisce una minaccia per la pace, e quindi adottare le sanzioni economiche, politiche e militari previste dal capitolo VII. Questo è un punto ormai asodato, nessuno più obietta a questa concezione che, ripeto, è largamente condivisa, salva restando la discussione sull'ampiezza, sulla gravità delle violazioni che giustificano un simile intervento in chiave di sicurezza collettiva. Il Consiglio di Sicurezza per prudenza in tutta una serie di casi, ma non in tutti, ha per esempio detto: le violazioni massicce dei diritti umani, quando producono flussi di rifugiati i quali investono le frontiere internazionali, e generano quindi tensioni e destabilizzazione nella regione, costituiscono una minaccia per la pace. Sarebbe di capire che in fondo, se tutti venissero ammazzati sul posto, senza avere il tempo di scappare per rifugiarsi all'estero, la minaccia per la pace non ci sa-

rebbe! È chiaro che si tratta di un linguaggio discutibilissimo, volto a cercare di smorzare le preoccupazioni circa possibili eccessive ingerenze in quello che ancora oggi viene sentito come facente parte del “dominio riservato” degli Stati. E non mancano del resto risoluzioni che non citano espressamente il flusso di rifugiati, che è del resto immancabile nei casi di grandi emergenze umanitarie. Ma lasciando da parte l’aspetto ora evocato, certo è che il caso Kosovo è esemplare dal punto di vista che qui interessa.

Utilizziamo al riguardo la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1160 del 1998, una di quelle che hanno preceduto l’azione NATO relativa al Kosovo, e leggiamo anzitutto il punto 3 del preambolo: «Il Consiglio di Sicurezza condanna l’uso eccessivo della forza da parte della polizia serba contro dei civili e dei pacifici dimostranti in Kosovo, al pari degli atti di terrorismo da parte della Armata di Liberazione Nazionale del Kosovo». Come vedete, il Consiglio di Sicurezza si sta occupando di come uno Stato reprime a casa propria le manifestazioni, i disordini e, considerando appunto eccessivo l’uso della forza da parte della polizia e delle forze di sicurezza iugoslave per controllare e reprimere quanti si sollevano all’interno del territorio iugoslavo, decide «... di agire sulla base del capitolo VII della Carta». Notate: il capitolo VII della Carta non può essere messo in moto se non quando il Consiglio di Sicurezza, come indica l’articolo 39, constata che c’è in atto una minaccia della pace, una violazione della pace o un atto di aggressione. Tocchiamo quindi con mano che un’azione del Consiglio di Sicurezza basata sul capitolo VII risulta possibile anche se la vicenda si svolge tutta all’interno di un singolo paese: pure in una situazione del genere si può dire che la pace è minacciata. È vero che qui c’è stato il flusso di rifugiati verso l’estero, però questo elemento non è addotto in partenza come una giustificazione essenziale per agire. Dopodiché, nel punto 5 del dispositivo, dopo avere chiesto alla Repubblica jugoslava di prendere le misure necessarie, si dice che il Consiglio di Sicurezza è d’accordo sul fatto che vanno garantiti «... the rights of the Kossovar-Albanians and all who live in Kossovo...»: il Consiglio di Sicurezza, insomma, ordina che siano garantiti i diritti umani, e lo fa nel quadro del capitolo VII. E poi decide, al punto 8, che tutti gli Stati debbono «... prevent the sale or supply to the Federal Republic of Yugoslavia» di determinati materiali, armi e così via. Ecco qui una tipica sanzione, di quelle appunto previste dalla Carta delle Nazioni Unite al capitolo VII, e più precisamente all’articolo 41. Se saltiamo ora – sto facendo una specie di spigolatura di elementi interessanti – al paragrafo 10 della stessa risoluzione, constatiamo che il Consiglio di Sicurezza chiama tutti gli Stati e tutte le organizzazioni internazionali e regionali ad agire strettamente in conformità con questa risoluzione nonostante «... l’esistenza di diritti ed obblighi conferiti o imposti da accordi internazionali...». Qui si manifesta con grande evidenza il potere del Consiglio di Sicurezza di mettere a tacere gli accordi interna-

zionali che i vari Stati possono avere concluso con lo Stato in questione, accordi che – se collidono con quanto ordina il Consiglio di Sicurezza – gli Stati membri delle Nazioni Unite sono obbligati a non rispettare più, questo in base all'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite che indica la prevalenza degli obblighi che derivano dalla Carta (qui dall'articolo 25, che impegna al rispetto delle decisioni del Consiglio) su qualunque altro obbligo internazionale.

Ancora un elemento: al paragrafo 17, il Consiglio decide di creare comitati, di lanciare attività, di inviare missioni, di facilitare l'attività di altri organismi in Kosovo, in particolare da parte dell'alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Insomma, l'autorità delle Nazioni Unite in materia di diritti umani deve essere accettata in Kosovo perché possa svolgere la sua attività. Guardiamo infine il paragrafo 19, dove si indica minacciosamente che l'assenza di misure costruttive per la realizzazione di quanto stabilito dal Consiglio di Sicurezza da parte del destinatario primo di queste risoluzioni: «will lead to the consideration of additional measures». Il Consiglio di Sicurezza dice: attenzione, qui bisogna comportarsi in questo modo altrimenti ci saranno misure ancora più dure. Le misure fin qui adottate non comportano l'uso della forza, e si sbandiera perciò la possibilità che tra le misure addizionali eventuali ce ne possano essere di quelle condotte con le armi.

Non analizzo in dettaglio la risoluzione seguente, la 1199 sempre del 1998, dove sono ripetute indicazioni e prescrizioni dello stesso genere. Attiro però la vostra attenzione sui punti del relativo preambolo in cui il Consiglio si dichiara «deeply concerned» ancora una volta dall'uso eccessivo della forza da parte delle forze di sicurezza iugoslave, dalla rapida deteriorazione della situazione umanitaria in Kosovo nonché delle “increasing violations of human rights and of international humanitarian law”. Ed è quindi in rapporto a questa situazione interna, che si sta deteriorando fino alla «catastrofe umanitaria», che il Consiglio invoca come base della sua azione il capitolo VII della Carta e prende tutta una serie di misure che vi lascio identificare, di carattere essenzialmente economico: come dice esplicitamente la risoluzione che ora esaminiamo, in effetti, “the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region” (penultimo punto del preambolo). Tra le altre misure, notiamo che il Consiglio chiama le Autorità della Repubblica Federale di Jugoslavia e i leaders della comunità albanese del Kosovo a cooperare pienamente con il Procuratore del Tribunale Internazionale ad hoc per l'ex Jugoslavia che è chiamato ad investigare sulle possibili violazioni che rientrino nella competenza di questo tribunale. Insomma, il Consiglio di Sicurezza sta dicendo che quello che succede in Kosovo potrebbe se del caso dar luogo alla identificazione di veri e propri crimini internazionali ai sensi dello Statuto del Tribunale. Poi, per finire, si ripete la minaccia che, se le misure concrete richieste non

saranno prese, il Consiglio di Sicurezza prenderà misure ulteriori ed addizionali per mantenere la pace e la stabilità nella regione.

Bene, queste misure ulteriori ed addizionali, come sapete, il Consiglio non ha potuto prenderle. Non ha potuto perché quando avrebbe dovuto, e malgrado la constatabilissima deteriorazione ulteriore della situazione, il Consiglio di Sicurezza non ha nemmeno deciso di riunirsi, essendo già scontato in partenza che due degli Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, la Russia e la Cina, avrebbero votato contro (la Cina, forse, si sarebbe astenuta). Il Consiglio di Sicurezza non ha mantenuto la parola: aveva detto che c'era una situazione di minaccia per la pace causata dalle violazioni gravi ai diritti umani e dalla catastrofe umanitaria che si stava realizzando, aveva detto che le Autorità competenti dovevano prendere delle misure, aveva promesso ulteriori e più gravi sanzioni in caso contrario, ma queste sanzioni non le ha poi potuto adottare a causa del blocco del meccanismo attraverso il quale avrebbero dovuto essere decise. Ed allora? Ed allora, come sappiamo tutti, nel 1999 è la NATO che, dopo ripetute minacce, ha lanciato una campagna di bombardamenti aerei, dichiaratamente giustificandola come reazione alle gravissime violazioni dei diritti umani in Kosovo. Il Consiglio Atlantico, l'organo decisionale supremo della NATO, ha adottato la sua decisione in proposito invocando la Carta delle Nazioni Unite, e cioè dicendo: poiché c'è una violazione grave della Carta, poiché c'è una minaccia della pace constatata dal Consiglio di Sicurezza, poiché il Consiglio di Sicurezza ha detto che se la situazione non migliora delle misure più gravi dovranno essere adottate, poiché la situazione si è ulteriormente deteriorata e le autorità locali non hanno fatto nulla di quanto richiesto, si impone allora un'azione nel solco della legalità delle Nazioni Unite. La campagna, tutti lo sapete, tre mesi di campagna aerea della NATO, ha prodotto una serie importante di conseguenze sul piano umanitario, ma anche sul piano politico perché alla fine *obtorto collo* la Jugoslavia si è inclinata, ha accettato il diktat che le veniva imposto, e che non è certo un accordo internazionale liberamente concluso. Con una risoluzione ulteriore, la 1244 del 1999, il Consiglio di Sicurezza si sblocca e torna in scena, non per lamentarsi di un uso della forza da parte della NATO senza la sua autorizzazione, ma per... felicitarsi dei risultati ottenuti! Il Consiglio non dice una parola dell'azione armata della NATO, come se non fosse esistita! Si congratula del fatto che la Repubblica Federale di Jugoslavia è diventata ragionevole e ha deciso infine di fare quello che le Nazioni Unite le avevano chiesto di fare, e dell'accordo imposto alla Jugoslavia fa la base dei provvedimenti successivi che hanno comportato l'amministrazione da parte delle Nazioni Unite del Kosovo, quale perdura ancora oggi, ed il cui "braccio armato" è rappresentato dalle presenze militari di Stati membri della NATO, tra cui l'Italia.

Come va valutato tutto questo? Ho attirato la vostra attenzione su una vicen-



da ancora oggi oggetto di un enorme dibattito politico, accademico, diplomatico. Questo dibattito non posso ovviamente evocarlo adesso in dettaglio. Mi limito a segnalare che gli elementi di partenza sono chiarissimi. Da una parte c'è una situazione nettamente in opposizione con quanto dice la Carta, perché nella Carta c'è un articolo 53 il quale recita in modo assolutamente esplicito che le organizzazioni regionali capaci di agire in materia di sicurezza collettiva non possono adottare misure coercitive se non dietro autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Sono espressioni nitidissime! Dall'altra parte c'è l'argomento utilizzato da chi teorizza la perfetta legalità di questa operazione, in nome di valori (quelli dei diritti umani) che non stanno fuori dalla Carta, ma stanno anche dentro! Sono valori che – come abbiamo visto – lo stesso Consiglio di Sicurezza ha proclamato e identificato come bisognosi di azioni forti per far cessare la catastrofe umanitaria. Si prospetta, insomma, un conflitto evidente tra valori all'interno dello stesso sistema delle Nazioni Unite, e si tratta allora di vedere se si deve considerare possibile il superamento del chiarissimo divieto che sta scritto papale papale nella Carta.

Tra i tanti approcci in merito a questa discussione in termini di legalità/illegalità (cui anche io – tra i molti altri – ho partecipato) vorrei ricordarvene uno che potremmo definire “mediano”. Un autorevolissimo studioso di diritto internazionale (che oggi si ritrova tra l'altro ad essere giudice alla Corte Internazionale di Giustizia dell'ONU), il professor Bruno Simma, del quale si sa che ha consigliato il governo tedesco in proposito, ha espresso una posizione che consiste nel dire: nel Kosovo c'è stata una chiara violazione della Carta, ma essa si è verificata in condizioni tali da non potersi giudicare grave purché, e nei limiti in cui, essa non venga a costituire un precedente. In altre parole, saremmo di fronte a un fatto isolato dovuto a circostanze eccezionali, di fronte ad una puntuale ed irripetibile illegalità che è stata tra l'altro in qualche modo rimarginata e superata, visto che il Consiglio di Sicurezza ha preso su di sé tutta la questione ed ha per così dire (con la risoluzione 1244, già citata) chiuso il caso.

Un fatto anomalo che non deve costituire precedente, dato che occorre invece ritornare nel solco della legalità della Carta: questa idea ce la dovremmo ricordare! Specialmente se vogliamo leggere e commentare quello che dice Romano Prodi in una recentissima lettera apparsa sul *Corriere della Sera* (del 27 marzo 2004), che mi pare importante non tanto perché esprime l'opinione del Professor Prodi, quanto perché si presenta e può essere letta come una sorta di manifesto delle forze politiche che in lui si riconoscono e che potrebbero anche dar luogo ad un prossimo governo italiano, se le elezioni politiche venturo andassero in un dato modo. Non intendo ovviamente prendere qui una posizione politica, ma attirare l'attenzione sulle idee espresse da personalità pubbliche che si presentano come una vera e propria alternativa di governo in Italia ed a tale titolo

proclamano la concezione secondo la quale, come sapete, l'intervento attualmente in corso in Iraq è certamente un grave illecito internazionale, dato che non è stato autorizzato dall'ONU (l'Italia dovrebbe quindi ritirarsene al più presto nei modi appropriati), ma si approfitta dell'occasione per indicare quale dovrebbe essere invece la posizione generale dell'Italia riguardo all'uso della forza nelle relazioni internazionali, in particolare per quanto concerne l'uso della forza a protezione dei diritti umani fondamentali. Lasciando da parte l'ipotesi ovvia della legittima difesa se l'Italia venisse aggredita, la forza – dice Prodi – deve essere usata da parte italiana proprio esclusivamente per proteggere popolazioni civili martirizzate, minoranze che si vuole sterminare, e in altre emergenze dello stesso genere. Ma per essere legale l'uso della forza deve essere legittimato internazionalmente, una legittimazione internazionale è indispensabile. Quale? Come definire la legittimità in questione? Il criterio più ovvio è quello che la fa dipendere dall'autorizzazione delle Nazioni Unite: la legittimità deriva dunque dal rispetto dei principi e delle procedure previsti dalla Carta. L'intervento umanitario autorizzato dalle Nazioni Unite rientra pienamente – lo sappiamo – nella logica del capitolo VII della Carta. Sennonché c'è un problema: «...le regole che governano il funzionamento del Consiglio di Sicurezza e che danno a ciascuno dei suoi membri un effettivo diritto di veto su ogni risoluzione espongono ... al rischio che un'azione per quanto pienamente giustificata e giustificabile sia bloccata per motivi che nulla hanno a che fare con la protezione delle popolazioni. Un più elastico riferimento ad una approvazione della Comunità Internazionale che tenga in conto le dimensioni regionali dell'eventuale intervento può dunque essere opportuno...». In altre parole, come nel caso Kosovo, nell'impossibilità di ottenere una autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza, deve essere possibile cercare ed ottenere una legittimazione internazionale che renda lecita l'azione a protezione dei diritti umani in una « dimensione regionale », come la NATO appunto.

Ecco quale “lettura” ci si propone oggi del diritto internazionale sull'uso della forza da parte di Prodi. Ne potremmo discutere. In netta opposizione con la tesi “tedesca” secondo cui quello del Kosovo deve restare un caso isolato che non può servire da precedente, Prodi (se non la sinistra italiana) oggi ci dice: questo è il precedente cui riferirsi in futuro, la decisione della NATO può costituire una fonte di legittimazione internazionale dell'uso della forza da parte italiana. È una visione – mi pare il minimo che si possa dire – altamente discutibile, sulla quale vi invito a riflettere. Tanto più in questo periodo in cui tanto si discute di una possibile, o addirittura necessaria, riforma dell'ONU. Vi pare corretto, da una parte sostenere che la “centralità” dell'ONU va difesa combattendo le derive unilaterali oggi così pronunciate e, dall'altra, legittimare l'uso della forza in difesa dei diritti umani al di fuori o addirittura contro la Carta, quando tale uso (fuori

“area”) viene per dir così “benedetto” da un gruppo di Stati appartenenti allo stesso campo? A voi la risposta!

Vi ho presentato fin qui il più delicato dei profili vertenti sull’uso della forza nelle relazioni internazionali nella logica dei diritti umani: il profilo dello *jus ad bellum*. Ma l’uso della forza nel caso Kosovo si può anche studiare (come ho anticipato) dall’angolo visuale dello *jus in bello*. In altre parole, lasciando ora da parte quanto appena discusso, ci si può e deve domandare se l’azione armata della NATO, i tre mesi di bombardamenti da 5mila metri di altezza del territorio jugoslavo, e non solo di quello del Kosovo, non pongano problemi di legalità nel senso delle eventuali violazioni del diritto umanitario (in senso lato) le cui regole, come abbiamo visto, devono essere rispettate in ogni caso, anche da chi usa la forza conformemente allo *jus ad bellum*. Ad esempio, i principi relativi al rispetto delle popolazioni civili, che non devono essere oggetto della violenza bellica. Ecco, allora, un ulteriore aspetto della penetrazione dei diritti umani nel diritto internazionale. Le domande da porsi sono: che sia da definire lecita o illecita secondo la Carta (cioè in chiave di *jus ad bellum*), l’azione armata della NATO è stata rispettosa dei diritti umani e del diritto umanitario applicabili quando c’è un conflitto? Quali vie per verificarlo conosce il diritto internazionale attuale?

L’identificazione delle vie percorribili dà una testimonianza particolarmente suggestiva degli arricchimenti portati al sistema internazionale dalla crescita dei diritti umani, perché ci mostra l’utilizzabilità di una pluralità di meccanismi al fine di controllare il loro rispetto. Sempre con riferimento al caso Kosovo, infatti, sono da mettere in luce almeno tre diverse prospettive che attengono, la prima alla responsabilità penale internazionale degli individui, e le altre due alla responsabilità internazionale degli Stati.

Quanto alla responsabilità degli individui, il problema va posto nel modo seguente: gli autori delle azioni aeree armate della NATO in Jugoslavia sono stati ovviamente degli individui: coloro che quelle azioni le hanno decise, organizzate ed effettuate. Che i loro comportamenti possano dover essere qualificati come crimini di guerra, ove integrassero infrazioni gravi delle pertinenti norme umanitarie, è indubbio, dato che – come sappiamo – non è la bontà o la malvagità della causa per cui ci si batte a definire i crimini di guerra, bensì il fatto che nello svolgimento dell’attività bellica si siano rispettate o meno le prescrizioni relative, ad esempio, ai mezzi e metodi di combattimento da utilizzare ed al carattere esclusivamente militare degli obiettivi da colpire, laddove (come è noto) dirigere l’attacco contro i civili ed i beni civili è appunto una tipica fattispecie di crimine di guerra. Orbene, in Jugoslavia nel 1999 era attivo un Tribunale Penale Internazionale, quello per l’ex Jugoslavia, creato nel 1993 dal Consiglio di Sicurezza e dotato di un Procuratore (Carla Del Ponte, all’epoca ed ancora attualmente), competente a lanciare processi davanti allo stesso tribunale, a seguito di in-

chieste da lui effettuate circa la sussistenza di eventuali crimini di guerra commessi nel territorio dell'*ex* Jugoslavia. Si sa che quello messo a punto nella specie è un sistema accusatorio in cui il procuratore fa le indagini e, se ritiene che esse mettano in evidenza elementi capaci di integrare uno dei crimini coperti dallo Statuto (che sono il genocidio, i crimini contro l'umanità nonché – appunto – i crimini di guerra), può attivare il Tribunale. Orbene, a contrappunto della campagna di bombardamenti aerei, da più parti è stato sollevato con forza il dubbio che – specialmente in riferimento a taluni episodi – siano stati violati i principi di diritto internazionale applicabili, relativi in particolare alla protezione delle popolazioni e dei beni civili dagli attacchi. Il procuratore ha allora insediato un comitato di giuristi al fine di valutare se le azioni militari della NATO rivelassero indizi di crimini di guerra commessi ai sensi dello Statuto. Dopodiché, preso conoscenza del rapporto, ha ritenuto che non sussistessero elementi sufficienti per scatenare un'azione penale. Vari osservatori hanno visto nella posizione adottata una vera e propria contraddizione in termini, perché il Procuratore dice: ci sono stati una serie di atti i quali sembrano vicini al limite del consentito, ma secondo me non lo hanno oltrepassato. Questo, però, è il giudice che lo deve dire! Se rileva elementi che avvicinano i comportamenti indagati alla dimensione del crimine di guerra, il procuratore ha il dovere – mi pare – di far pronunciare il giudice, e non di assolvere lui stesso gli autori di questi comportamenti!

Concludo sulla responsabilità individuale internazionale per violazioni dei diritti umani (e del diritto umanitario) col seguente commento. Anche se nel caso di specie le allegate violazioni causate dall'azione armata della NATO non hanno dato luogo ad accertamenti giudiziari internazionali, dato che l'azione penale non è stata lanciata da chi avrebbe potuto (e forse dovuto!), resta il fatto che ai nostri giorni il diritto internazionale è finalmente armato per procedere ad accertamenti del genere. E ciò non soltanto se le violazioni in questione sono perpetrate nell'ambito di competenza *ratione loci* di un tribunale internazionale a carattere speciale, come sono quelli creati dal Consiglio di sicurezza per l'*ex* Jugoslavia e per il Ruanda: la Corte Penale Internazionale a competenza generale oggi esiste e comincia – lo sapete – ad entrare in funzione. È una conquista importante, che consente di nutrire qualche speranza *pro futuro*, quanto alle sorti della lotta contro la “cultura dell'impunità”.

Veniamo ora ai due profili concernenti la responsabilità internazionale degli Stati per la violazione dei diritti umani, da collegare sempre alla vicenda kosovara. Il primo va collegato all'osservazione secondo cui la violazione dei diritti umani, se è imputabile ad uno Stato (nel senso che dipende da atti posti in essere da organi od agenti dello Stato o ha potuto realizzarsi perché lo Stato stesso non ha adottato i provvedimenti necessari per prevenirla od impedirla), si traduce in un atto illecito di cui sono vittime, oltre all'individuo direttamente colpito, gli altri

Stati legati dalla norma che quei diritti umani proteggono. Al di là perciò dei mezzi di controllo e verifica specificamente previsti dalle relative convenzioni (che nella prima parte abbiamo esaminato in modo panoramico, e su un aspetto dei quali ritorneremo tra poco), vi è dunque la possibilità per gli Stati lesi di ricorrere ai meccanismi “ordinari” utilizzabili per risolvere le controversie tra Stati. Per illustrare adeguatamente questo aspetto, è il caso di ricordare l’azione giudiziaria lanciata dalla Repubblica Federale Jugoslava dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia il 29 aprile 1999, e tuttora pendente. La Jugoslavia conviene i dieci Stati membri della NATO che hanno partecipato alla campagna aerea del 1999, facendo valere che tale azione armata integra una violazione chiara del diritto internazionale ed in particolare della Convenzione del 1948 sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio. C’è stato secondo la Jugoslavia un tentativo di genocidio, e di questo la Corte Internazionale di Giustizia può giudicare. Attenzione, la Corte Internazionale di Giustizia, lo sapete benissimo, giudica delle controversie tra Stati, ma soltanto nei limiti in cui essa sia competente; e la sua competenza deriva per l’essenziale dalle clausole contenute nei diversi trattati internazionali. Ora, guarda caso, la convenzione del 1948 contiene per l’appunto una clausola compromissoria che stabilisce che la Corte Internazionale di Giustizia è competente per l’interpretazione e l’applicazione di questa convenzione. Ed anche per i problemi, dice lo stesso articolo 8, che riguardano la responsabilità di Stati in rapporto con il genocidio. Questa è una questione che era stata alla base su tutto un dibattito dinanzi alla Corte negli affari, rispettivamente, tra Bosnia Erzegovina e Croazia, da una parte, e Jugoslavia dall’altra, sempre in materia di genocidio, cause che sono tuttora in corso dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia. La Corte ha già riconosciuto che l’articolo 8 della convenzione sul genocidio è applicabile anche con riferimento ai casi in cui uno Stato è accusato da un altro di essere lui stesso colpevole di genocidio. In quei casi la Jugoslavia, convenuta dai due altri Stati per aver commesso genocidio, ha cercato di – per così dire – rivoltare la frittata e di volgere la Convenzione a suo vantaggio, facendo valere che le vere vittime del genocidio sarebbero stati i Serbi, e non i Bosniaci Mussulmani o i Croati. Ma chiudiamo la parentesi e torniamo alla vicenda del Kosovo: anche qui la Jugoslavia cerca di invocare a suo favore la Convenzione del 1948, e lo fa specialmente per utilizzare la clausola compromissoria dell’articolo 8, sola clausola in vigore tra lei e gli Stati membri della NATO che abilita la Corte a pronunciarsi in questa materia.

Nel momento in cui vi parlo, non sappiamo ovviamente come la Corte deciderà. Mi limito a rilevare qui che non è affatto detto che la Corte abbia modo di entrare nel merito delle accuse, dato che sussistono svariati e solidi argomenti ostativi quanto alla sussistenza della sua competenza ed alla ricevibilità della domanda. Se poi si arrivasse allo stadio del merito, appare estremamente improba-

bile che il genocidio possa essere configurato, data l'intenzionalità specifica richiesta (la *mens rea*) dalle norme in gioco: occorrerebbe dimostrare, in effetti, che l'autore dell'atto che si pretende criminale lo ha commesso con l'intento di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale etnico, razziale o religioso. Comunque le cose vadano, peraltro, è interessante notare ai nostri fini che i diritti umani si prestano sotto una ulteriore prospettiva a condizionare ed influenzare l'uso della forza da parte degli Stati (e delle organizzazioni internazionali), fino al punto da poter essere utilizzati nel quadro dei meccanismi di risoluzione giudiziaria di controversie tra Stati e di venirvi a svolgere il ruolo di parametri per giudicare se la forza è stata impiegata legalmente o no nei rapporti interstatali.

Veniamo a questo punto al secondo ed ultimo profilo che intendo toccare, sempre a proposito del caso Kosovo, in tema di responsabilità internazionale degli Stati per un uso della forza vietato dai principi sui diritti umani. Mentre un momento fa vi parlavo della sottoposizione alla giurisdizione internazionale di una controversia tra Stati relativa all'uso della forza in dispregio dei diritti umani, passo ora ad attirare la vostra attenzione sulla possibilità che l'intervento del giudice internazionale sulla medesima questione sia scatenato direttamente dal ricorso dell'individuo vittima di quella forza. Voglio alludere ad una importante vicenda giudiziaria che ha permesso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di occuparsi della legalità in chiave di diritti umani della campagna aerea della NATO contro la Jugoslavia del 1999: il caso *Bankovic*, deciso con sentenza del 19 dicembre 2001. Qui era in gioco, ve lo ricordo, la nostra Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione di Roma del 1950.

La Convenzione europea, come sapete tutti, è uno strumento utilizzabile da chiunque, dato che qualunque individuo, quale che sia la sua nazionalità, può portare dinanzi alla Corte europea (la Corte di Strasburgo) uno degli Stati parti accusandolo di avere violato nei propri confronti i diritti umani previsti dalla convenzione stessa. Nel caso *Bankovic* e altri contro il Belgio ed altri 16 Stati contraenti della Convenzione europea (fra cui l'Italia), i ricorrenti, agendo nel loro proprio interesse ed in quello di loro congiunti uccisi dal bombardamento NATO sulla Radiotelevisione di Belgrado del 29 aprile 1999, fanno valere che tale azione ha costituito una violazione, non del diritto internazionale umanitario o della Carta delle Nazioni Unite, ma della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale garantisce il diritto alla vita ed alla libertà di espressione.

Vediamo come ragiona in proposito la Corte di Strasburgo, in questa importante, ma per più versi pericolosa e discutibilissima sentenza. La Corte rifiuta di esaminare nel merito le allegazioni di violazione della Convenzione e si ferma alla questione dell'ammissibilità del ricorso: si pone, cioè, il problema di sapere se l'operazione NATO configurava da parte degli Stati che l'hanno svolta un esercizio della loro "giurisdizione" ai sensi della Convenzione europea. Dovete sapere,

anzi probabilmente lo sapete senz'altro, che l'articolo 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo obbliga gli Stati legati da questa convenzione a riconoscere e a rispettare i diritti umani a vantaggio delle persone "sottoposte alla loro giurisdizione". Ecco, allora, che per la Corte il problema preliminare fondamentale è di sapere se si può dire che Bankovic e compagnia erano sottoposti attraverso questi bombardamenti alla "giurisdizione" degli Stati che hanno effettuato la campagna aerea contro la Jugoslavia.

Che cosa dicono in proposito Bankovic e gli altri? Dicono: degli Stati i quali hanno deciso di intervenire con l'uso massiccio della forza, cioè con una azione *jure publico* sul territorio di un altro Stato, hanno per ciò stesso sottoposto questo territorio e le persone colpite alla loro "giurisdizione", nel senso di potere sovrano, di esercizio di sovranità. E si sono riferiti, i ricorrenti, ad una copiosa giurisprudenza della Corte che sembrava atta a dar loro ragione senza ombra di dubbio: si tratta soprattutto della giurisprudenza relativa ai cosiddetti casi ciprioti, tra cui le più note sono le sentenze sul caso Loizidou. Si trattava qui di persona che, trovandosi nella parte Sud di Cipro, non può recarsi a casa sua, a Cipro del Nord, perché le autorità turco-cipriote glielo impediscono dopo l'occupazione della parte Nord di Cipro da parte della Turchia e la proclamazione della cosiddetta Repubblica Cipriota Turca del Nord. La signora Loizidou, come svariati altri ricorrenti, aveva allora trascinato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la Turchia, facendo valere che la Turchia violava in tal modo la Convenzione, in particolare l'articolo 1 del primo Protocollo che garantisce il diritto di proprietà. Ora, in tutti questi casi ciprioti la Corte aveva detto che la Turchia non si può nascondere dietro al fatto che Cipro non fa parte del suo territorio, dato che nella porzione Nord di Cipro la Turchia sta (ai sensi dell'articolo 1 già citato della Convenzione) esercitando con pienezza la propria "giurisdizione", tanto attraverso le proprie forze armate che attraverso un apparato di governo il quale è nominalmente quello di una pretesa Repubblica Cipriota del Nord, mentre in realtà si tratta di un apparato di governo totalmente dipendente della Turchia (insomma, uno "Stato-fantoccio"). Per la Corte non c'è dubbio: la Turchia può e deve essere condannata per violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo per quanto succede a Cipro del Nord in violazione della Convenzione, dato che tale territorio si trova sostanzialmente sotto la sua "giurisdizione". Voi capite perché, sulla base di un simile precedente, Bankovic e compagnia pensavano che la Corte non potesse non dar loro ragione.

Ma la Corte non la penserà così, e ciò per due motivi fondamentali, di cui il secondo a me appare particolarmente discutibile. Che ci dice la Corte? Dice per cominciare (è il primo argomento) che l'esercizio della giurisdizione di uno Stato all'estero è un fatto che si può certo verificare, ma a titolo eccezionale. E che per poter affermare che uno Stato esercita "giurisdizione" *extra territorium* non

basta constatare che svolge all'estero attività sovrane: occorre che i suoi atti configurino una effettiva amministrazione (anche se parziale) di un territorio straniero e di una popolazione ivi stanziata, in condizioni che comportino un minimo di stabilità e continuità: cosa che non è accaduta nella specie. Per la Corte questa situazione in sostanza si può verificare soltanto, o in caso di occupazione militare da parte di uno Stato del territorio di un altro Stato, oppure in caso di concessione da parte dello Stato locale di una porzione del proprio territorio ad altri. Tutti riconosciamo in quest'ultima indicazione il riferimento alle basi militari all'estero: uno Stato che si vede concessa una base militare all'estero, la quale comporta l'esercizio pieno di poteri sovrani sulla relativa porzione di territorio, risponderà delle violazioni dei diritti umani perpetrate in questo spazio (tra parentesi, è questo chiaramente il caso di Guantanamo, base militare americana in territorio cubano che gli Stati Uniti debbono indiscutibilmente amministrare nel pieno rispetto dei diritti umani, essendo da qualificare assurda la pretesa del governo americano secondo cui quei diritti non vi sarebbero applicabili proprio perché Guantanamo non è in territorio nazionale). Chiudendo questa parentesi, non esito peraltro a concedere che il punto di vista restrittivo della Corte possa essere discusso, e ci sono in effetti molti che lo discutono e si domandano se davvero non si possa dire, di uno Stato che bombarda sistematicamente una zona, che vi esercita una forma di "giurisdizione": c'è davvero bisogno dell'insediamento sul territorio? Fa davvero differenza se si colpisce l'apparato militare dello Stato locale da cinquemila metri di altezza, invece che mediante una campagna militare terrestre? Comunque sia, si possono comprendere, e forse anche giustificare, talune delle motivazioni che inducono la Corte ad adottare una concezione molto limitativa della "giurisdizione", fondandola sull'interpretazione del testo della Convenzione: una concezione secondo cui, come ho detto, l'esercizio della "giurisdizione" va inteso come realizzato solo in caso di effettiva esplicazione di poteri di governo su una comunità, anche se in modo parziale e temporaneo.

Come vedete, sto concedendo che questa concezione restrittiva potrebbe anche non apparire inaccettabile, specie se si considerano le caratteristiche particolarissime e tutto sommato irripetibili del caso di specie. La decisione Bankovic è invece molto preoccupante per quel che concerne l'altro argomento utilizzato dalla Corte per respingere il ricorso individuale. L'illustrazione di questo argomento richiede peraltro una spiegazione preliminare, ed è questa: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si sente – per così dire – in stato d'assedio, si trova cioè in grave pericolo riguardo alla sua stessa sopravvivenza, essendo vittima del suo straordinario successo; un successo a causa del quale essa è sommersa da una valanga di ricorsi individuali. Di conseguenza, la Corte sta cercando disperatamente di restringere le condizioni di accesso a lei, perché oramai i processi europei



hanno durate comparabili a quelle delle procedure civili e penali in Italia (che è, come si sa, lo Stato più condannato per la violazione del principio relativo alla durata “ragionevole” dei processi), e ciò proprio a causa del sovraccarico enorme di ricorsi a cui non ha posto riparo la riforma recente della Corte. E allora la Corte che cosa ha pensato? Ha tirato fuori dalla manica un’idea che a me non pare particolarmente brillante. Questa idea consiste nel mettere in rilievo che la Convenzione è stata concepita come uno strumento europeo applicabile esclusivamente nello “spazio giuridico europeo”. In altre parole, la Corte sarebbe chiamata ad occuparsi solo delle violazioni della Convenzione intesa come accordo “regionale”; quindi delle violazioni intervenute nello “spazio” sottoposto alla Convenzione, che sarebbe quello e soltanto quello disegnato dall’insieme dei territori degli Stati legati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. È una tesi “furba” perché consente – diciamo così – di conservare Cipro e buttare via la Jugoslavia. Come mai, mi direte? Il fatto è che Cipro è uno degli Stati parti della Convenzione Europea, una porzione del cui territorio è occupato da un altro Stato parte anche lui della Convenzione Europea, la Turchia. Dunque lo spazio di Cipro, cioè tanto il Sud come il Nord, fa parte dello “spazio europeo”. La Jugoslavia, invece, è fuori dallo spazio europeo, dato che non è mai stata parte della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: questa non sarebbe dunque applicabile *ratione loci* ! Ma voi capite chiaramente che in realtà la preoccupazione della Corte non è la Jugoslavia o non è soltanto la Jugoslavia. La preoccupazione della Corte si spiega a causa della presenza di molti degli Stati parti della Convenzione Europea ai quattro angoli del mondo, nelle operazioni di *peace-keeping*, *peace-building*, *peace-enforcement*, in operazioni multinazionali in Iraq e in Afghanistan, nonché in tanti altri paesi del mondo. La Corte ha ritenuto che una sua diversa giurisprudenza avrebbe rischiato di attirare davanti a lei tantissimi Afgani, tantissimi Iracheni, e così via discorrendo, che sarebbero venuti molto probabilmente a Strasburgo per attaccare dinanzi alla Corte gli Stati parti alla Convenzione europea, onde ottenere il controllo giudiziario del rispetto dei diritti umani da parte di questi ultimi nelle attività che svolgono nei paesi dei ricorrenti fuori dello “spazio europeo”.

Per me, lo dico senza mezzi termini, si tratta di un errore madornale. Certo, in una logica di tipo “massimalista”, uno potrebbe auspicare che la Corte europea si dia il rango e sappia svolgere il ruolo di giudice del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati europei dovunque essi svolgano le loro attività di governo, la loro “giurisdizione”. Sarebbe magnifico! Ma è anche – ammettiamolo – troppo ambizioso, viste le risorse di uomini e mezzi di cui gli Stati parti della Convenzione europea hanno dotato la Corte di Strasburgo. Sennonché, una cosa è dire che la Corte non può occuparsi del rispetto “fuori area” dei diritti umani da parte di tali Stati, mentre una cosa ben diversa è assolvere gli stessi Stati dall’obbligo

di rispettare i diritti umani previsti dalla Convenzione quando agiscono al di là dei confini dello “spazio giuridico europeo”! È questa una concezione assolutamente inaccettabile, oltre che – è il meno che si possa dire – “odiosa”: la Convenzione europea va vista – mi pare – come una componente essenziale dell’ordine pubblico europeo che, come le lumache la loro casa, gli Stati Europei non possono non portarsi dietro dovunque vadano, senza pretendere di sbarazzarsene quando viaggiano “fuori area”! Quanto alle preoccupazioni relative alla propria “sopravvivenza”, queste forse avrebbero potuto indurre la Corte a cercare con un minimo di fantasia una soluzione intermedia. Per esempio, la Corte avrebbe potuto, e secondo me dovuto, proclamare solennemente e con forza che gli obblighi imposti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo gli Stati europei debbono rispettarli scrupolosamente ovunque se ne vadano ad esercitare la loro “giurisdizione”, quindi tanto dentro lo “spazio europeo” che fuori. Altra cosa è sapere se la Corte è competente a controllare le eventuali violazioni commesse “fuori area”: qui si sarebbero potute escogitare soluzioni giurisprudenziali con le quali la Corte, dopo aver messo l’accento sul carattere (come dire?) universale degli obblighi sostanziali – ovverosia non limitato *ratione loci* –, avrebbe potuto ricostruire la sola competenza della Corte come ristretta al controllo delle violazioni perpetrate “entro area”. La Corte avrebbe poi potuto chiamare in causa, per controllare l’osservanza “fuori area” della Convenzione, la competenza del Consiglio d’Europa, al quale va affidato il compito di immaginare altri mezzi di carattere politico.

Chiudo esprimendo una speranza: che la Corte Suprema degli Stati Uniti non si accorga della giurisprudenza Bankovic e non ne tragga ispirazione riguardo all’interpretazione della sfera di applicazione del Patto delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici, il quale è anch’esso chiamato a vincolare gli Stati nei limiti dell’esercizio della loro “giurisdizione”. Speriamo che non se ne accorga anche perché... Cuba non figura tra gli Stati parti del Patto 1966, le cui prescrizioni sono flagrantemente violate dagli Stati Uniti nei confronti dei detenuti di Guantanamo! La Corte Suprema potrebbe forse, Dio non voglia, essere tentata dalla tesi secondo cui il Patto non si applica nella specie perché Cuba è fuori del relativo “spazio giuridico”. Sarebbe comunque un doppio errore: anzitutto perché la “teoria Bankovic” è – come ho sottolineato – sbagliata; in secondo luogo perché essa è costruita in base a quella che la Corte europea chiama la “vocazione regionale” della Convenzione di Roma, mentre invece il Patto ha invece chiaramente vocazione “universale”.

È tempo di concludere. Spero che da quanto ho detto abbiate ricavato qualche idea sulla crescita dei diritti umani nel sistema internazionale e sulla loro influenza riguardo all’uso della forza nelle relazioni internazionali. Come avete visto, però, mi sono guardato bene dal presentarvi in materia considerazioni trion-

falistiche, che sarebbero totalmente fuori luogo: al contrario, vi ho mostrato problemi, difficoltà, inadeguatezze, resistenze, contando di sollecitare in tal modo un impegno da parte vostra per la causa dei diritti umani, di cui c'è assolutamente bisogno.

Vi ringrazio della vostra attenzione.