

DIRITTI, LE LEGGI
NON BASTANO PIÙ

GIULIANO AMATO

La vicenda dei diritti umani, divenuti centrali nei secoli di cui noi stessi stiamo tuttora vivendo, e costruendo, la storia, viene fatta risalire alle dichiarazioni che a fine Settecento li proclamarono come universali: la dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 1776 - «consideriamo verità per se stesse evidenti che tutti gli uomini sono creati eguali; che sono stati dotati dal loro Creatore di taluni diritti inalienabili» - e la dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 - «gli uomini nascono e rimangono liberi e eguali nei loro diritti». - PAGINE 28-29



Giuliano Amato

I diritti questione di coscienza

Il riconoscimento dell'altro è essenziale per contrastare gli ostacoli imposti dagli Stati: dobbiamo ambire a trasformare la comunità internazionale in una "societas"

**Alla base c'è la nostra
maturazione etica e
civile con cui si supera
lo stato di natura**

**Questo ideale è ciò che
le organizzazioni
regionali hanno
cominciato a costruire**

GIULIANO AMATO

La vicenda dei diritti umani, divenuti centrali nei secoli di cui noi stessi stiamo tuttora vivendo, e costruendo, la storia, viene fatta risalire alle dichiarazioni che a fine Settecento li proclamarono come universali: la dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 1776 - «consideriamo verità per se stesse evidenti che tutti gli uomini sono creati eguali; che sono stati dotati dal loro Creatore di taluni di-

ritti inalienabili» - e la dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 - «gli uomini nascono e rimangono liberi e eguali nei loro diritti». E' vero infatti che essi hanno degli antenati nelle carte risalenti addirittura all'età medievale. Ma questi erano diversi, corrispondevano a intrusioni nella vita altrui che chi esercitava il potere prima si concedeva e che quelle carte avrebbero reso non più possibili per il futuro. Per questo avevano, fra l'altro, una dimensione molto spesso specifica e concreta. La Magna Char-

ta, frutto in realtà di un accordo che i baroni imposero nel 1215 al re, Giovanni Senzaterra, conteneva clausole che vincolavano l'imposizione dei tributi al «comune consenso»,



che esigevano per le ammen-
de la proporzionalità all'illecito,
sino anche a stabilire che
«nessuno sceriffo o balivo
prenderà i cavalli o i carri di un
uomo libero per fare un tra-
sporto se non con la sua volon-
tà», o che «né noi, né gli sceriffi
prenderanno gli alberi altrui,
per i nostri castelli o altri lavo-
ri, se non», appunto, con la vo-
lontà del proprietario. Vi potrà
colpire l'unica menzione che
troviamo delle donne: «Nessu-
no sia preso o imprigionato
per denuncia di una donna per
la morte di persone diverse dal
marito di lei».

I diritti universali – «tutti gli
uomini...» - nel momento in
cui per le prime volte furono
proclamati a fine Settecento
avevano la forza di farsi vale-
re, alla stessa maniera dei diritti
antenati, soltanto per i ceti
protagonisti della loro proclama-
zione. Fu così negli Stati
Uniti, dove la Dichiarazione di
indipendenza e la successiva
Costituzione convissero a lun-
go con lo stato di schiavitù degli
afro-americani, che da
schiavi erano entrati nel Pae-
se. E fu così anche nella Fran-
cia post-rivoluzionaria, dove
nulla cambiò inizialmente per i
contadini e gli altri ceti deboli,
che pure erano stati coinvolti
nella rivoluzione. Insomma,
per una buona parte di quei tut-
ti, nelle medesime società delle
proclamazioni e ancor più
nel mondo più largo, l'univer-
salità dei diritti fu solo un'idea
da realizzare.

Era un'ideale bellissimo, il
più straordinario che l'umanità
abbia mai concepito. Può
ben essere che chi lo formulò
avesse a cuore soltanto i suoi simili, i ceti che rappresentava.
Ma quelle parole furono un
messaggio che inesorabilmen-
te avrebbe raggiunto, passo do-
po passo, l'intera umanità. E a
chiunque, ovunque vivesse e
quale che fosse la condizione
in cui viveva, diceva che quei
diritti erano anche suoi, che
era dunque ingiusto che non
gli fossero riconosciuti. Ci sa-
rebbe voluto tempo perché il
messaggio si diffondesse. Ma
si avviò un processo, che continua ancora oggi.

Quali ne sono stati gli effetti? Da un lato un cambio pro-
gressivo di credenze, di aspet-
tative e la nascita di consapevo-
lezze di discriminazioni e in-

giustizie prima neppure avver-
tite, che sono venute coinvol-
gendo persone in ogni parte
del mondo. Dall'altro lato pe-
rò, nonostante la asserita uni-
versalità del messaggio, l'in-
contro o lo scontro con la diver-
sa maturazione civile e sociale
delle diverse comunità nazio-
nali in cui il mondo era ed è di-
viso. Con il risultato che in alcune
di tali comunità i diritti si af-
fermano, prima a beneficio dei
deboli che di esse fanno parte,
poi anche, faticosamente e par-
zialmente, degli altri che vi so-
no ammessi. In altre non rie-
scono proprio a penetrare e ne
resteranno sprovviste le don-
ne, le minoranze religiose, le
caste inferiori, le fasce comuni-
que più deboli per reddito ed
istruzione.

Ci rendiamo conto così che
ciò che spinge avanti il proces-
so, prima ancora che nella cul-
tura e nella lungimiranza delle
istituzioni di governo, va cerca-
to in realtà nelle coscenze –
nelle coscenze dei tanti che de-
vono acquistare consapevolez-
za del loro diritto ad avere diritti
che mai hanno avuto in pas-
sato e nelle coscenze di coloro
che arrivano finalmente a rite-
nere ineludibile che quei diritti
siano riconosciuti a chi non li
ha. Ma siccome siamo cultural-
mente, e non solo culturalmen-
te, divisi in comunità nazionali,
il risultato è che la garanzia
dei diritti si viene concretizzan-
do, inevitabilmente, a mac-
chia di leopardo.

Dopo la Seconda guerra
mondiale, dopo le morti e gli
orrori a cui la stessa guerra e
la shoah avevano imposto
all'umanità, fu la comunità inter-
nazionale, raccolta nell'orga-
nizzazione delle Nazioni Unite,
ad adottare la sua dichiarazione
universale dei diritti umani, riprendendo le
formulazioni di quelle di fine
Settecento e dando loro mag-
giore vigore: «Tutti gli esseri
umani nascono liberi e eguali
in dignità e diritti» (c'è ora,
non a caso, anche e in primo luogo la dignità, che la shoah
aveva selvaggiamente calpe-
stato). Il messaggio dell'univer-
salità diveniva dunque an-
cora più forte. E certo più forte
sarebbe diventata la sua ca-
pacità di penetrare in ogni an-
golo del mondo. Ma questo
non bastava, di per sé, a scio-
gliere il nodo del fondamentale
problema che ancora oggi

abbiamo largamente davanti:
la comunità internazionale,
che quei diritti li ha proclama-
ti universali, ma ha scarsa stru-
menti per farli rispettare, so-
prattutto laddove vengono
maggiormente limitati o addi-
rittura negati. Le varie comu-
nità nazionali sono coperte,
ciascuna, dalla sovranità del-
lo Stato e siccome gli Stati so-
no rimasti i veri motori della
comunità internazionale ben
difficilmente essa può impor-
re a questo o quello Stato qual-
cosa che vada a sbattere nella
sua giurisdizione sovrana.

Quali sono allora le garan-
zie di cui questi diritti dispon-
gono? Negli ordinamenti in-
terni, che già dall'Ottocento
presero a riconoscerli, sappia-
mo che c'è stata una lenta, ma
efficace progressione. La ga-
ranzia fu allora la riserva di
legge, che tranquillizzava i ceti
rappresentati nei Parlamen-
ti, i ceti che avevano sottratto
ai re il potere legislativo. Non
era una garanzia particolar-
mente forte davanti a ciò che
le maggioranze potevano di
volta in volta decidere, ma
non si può negare che dei risul-
tativi furono. Pensiamo all'Eu-
ropa: fu abolita, dove ancora
c'era, la schiavitù (che sparì
anche negli Stati Uniti, sia pu-
re al prezzo della guerra civile),
fu introdotta la tolleranza
religiosa, cominciò a prende-
re corpo il diritto al giusto pro-
cesso. E si aprirono la strada i
primi diritti sociali. Fu dopo
che la riserva di legge avrebbe
dimostrato di non bastare. Fu
davanti ai regimi totalitari del
Novecento, i quali la rispetta-
rono e, con legge, soppres-
sero legalmente diritti e libertà;
sino all'orrore delle leggi raz-
ziali, che anche in Italia can-
cellarono dalla vita civile mi-
gliaia e migliaia di italiani so-
lo perché ebrei.

Di qui i poderosi passi avan-
ti compiuti nel secondo dopo-
guerra, proprio mentre nasceva
la Dichiarazione universale
delle Nazioni Unite: riserve
«rinforzate» di legge (la Costi-
tuzione non si limita a riserva-
re alla legge i limiti alle libertà,
ma stabilisce anche i modi
e i motivi a cui la legge si deve
attenere) e Corti Costituzionali
a garanzia del loro rispetto
da parte delle stesse maggio-
ranze parlamentari. In talune
Costituzioni ricorso diretto a

queste stesse Corti per violazione dei diritti fondamentali. Ciò non significa che in questi ordinamenti la violazione dei diritti umani sia stata bandita. Significa che vi sono strumenti per contrastarla e che è largamente contrastata. Ma vi sono vaste aree in cui le stesse Costituzioni più garantiste sono messe a dura prova e le Corti sono chiamate a constatarlo: nel trattamento degli immigrati, nella disciplina penale davanti a particolari reati (l'Italia è giustamente orgogliosa di aver combattuto terrorismo e mafia senza leggi speciali. Ma ha introdotto norme speciali nei suoi codici e nelle sue leggi ordinarie che destano a volte non pochi dubbi). Per non parlare poi dei cosiddetti nuovi diritti, secondo alcuni rientranti, secondo altri non rientranti in quelli fondamentali scritti anni fa. Qui vi sono anche oscillazioni in singoli Paesi, si pensi all'interruzione della gravidanza negli Stati Uniti, o differenze fra Paesi vicini, come da noi in Europa sul matrimonio, o sola unione civile, per le coppie omosessuali. Il tutto esalta e rende però difficile e contestato il ruolo delle Corti.

Davanti a tutto questo e, ancor più, davanti agli ordinamenti nazionali che i diritti propri li ignorano, che cosa è venuto facendo l'ordinamento internazionale? Ha creato anch'esso corti competenti a tutelarli, ma nel farlo ha dovuto fare i conti – come dicevo – con la sovranità degli Stati. Questo ha avuto ed ha effetti fortemente limitanti e tuttavia, negli ultimi decenni, si sono aperte strade che profilano prospettive più incoraggianti. Andiamo con ordine.

Partiamo dalle situazioni nelle quali la sovranità statale è un blocco non eludibile. Pensate alla Corte penale internazionale per i crimini contro l'umanità, quella oggi invocata per i crimini di guerra in Ucraina. C'è, funziona, ma, nata con un trattato - e i trattati impegnano solo gli Stati che li hanno firmati - può agire soltanto nei confronti di tali Stati. Sugli altri, e la Russia è fra questi, non ha titolo a intervenire.

E' già in una posizione migliore la Corte internazionale

di giustizia creata dall'Onu nel 1945. La sua giurisdizione si impone infatti a tutti gli stati membri dell'Onu e lo fa solo su questa base, senza bisogno della adesione specifica di ciascuno. Ciò nondimeno la Corte è molto attenta a non erodere più di tanto la sovranità degli Stati, che – non dimentichiamolo - è un tratto costitutivo delle stesse Nazioni Unite (strette fra l'art. 1 par. 2 della Carta, che proclama l'egualanza dei diritti e il diritto all'autodeterminazione dei popoli, e l'art. 2 comma 7, che esclude che la carta abiliti l'Onu a intervenire nelle questioni di competenza interna dei singoli Stati). Tutti ricordano la sentenza n. 238 del 2014 della nostra Corte Costituzionale; una sentenza discussa e forse discutibile sui diritti dei nostri militari violati dalla Germania, che durante la loro prigionia li aveva sottoposti ai lavori forzati. Ma è innegabile che fosse meritata la critica all'estensione, lasciata dalla Corte Internazionale, alla immunità sovrana degli Stati. Il che è comunque, davanti ai diritti, il cuore del problema.

Un problema risolto assai meglio con le Corti, create sempre dalle Nazioni Unite, per decidere su crimini commessi in contesti definiti e specifici, sul modello del Tribunale di Norimberga: il tribunale per i crimini nel Ruanda, quello per l'ex Jugoslavia, quello per il Libano. Qui la giurisdizione dei tribunali non ha incontrato ostacoli e i processi si sono svolti con caratteristiche in tutto simili a quelli della giustizia interna. Certo – qualcuno potrebbe obiettare - questa giustizia funziona anche perché è, a cose fatte, la giustizia dei vincitori. Ma si può osservare di contro che le garanzie procedurali, e le stesse norme sostanziali che si applicano, sono all'altezza degli standard più rigorosi di «rule of law».

Le soluzioni migliori – quelle a cui si legano le prospettive più incoraggianti di cui prima dicevo - le troviamo nelle ampie isole dell'ordinamento internazionale costituite dalle organizzazioni regionali di Stati: l'organizzazione degli Stati Americani, l'Osa, in America Latina, l'Organizzazione

dell'Unità Africana, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea da noi. Ciascuna di queste organizzazioni ha adottato una carta dei diritti riguardante l'insieme degli Stati che ne fanno parte e i loro cittadini; a garantirne il rispetto sono Corti di Giustizia, alle quali, con modalità sia pure diverse, hanno accesso gli stessi cittadini che lamentano una violazione; le decisioni delle Corti hanno effetti nei singoli Stati: nell'Unione europea, che ha il più perfezionato di questi meccanismi, sino alla obbligatoria disapplicazione dell'atto dichiarato illegittimo. L'assimilazione di questa giustizia a quella interna, specie appunto in Europa, è quasi totale. Non solo, ma la giurisprudenza di tutte queste Corti – noi abbiamo sott'occhio quella delle Corti europee - ha contribuito a migliorare non poco la tutela dei diritti nei singoli Stati dall'interno dei quali era loro giunta la dogianza. Il che significa che l'ordinamento internazionale, specie quando è divenuto, come qui, sovranazionale, ci ha messo del suo nel bagaglio protettivo dei diritti umani, imponendosi sugli stessi Stati.

Qual è la lezione che si ricava da tutto questo? Che le organizzazioni regionali, le quali usualmente nascono per constatare comunanza di interessi (più che di principi e valori), presuppongono tuttavia anche una qualche comunanza, appunto, di principi e valori e i legami più stretti fra le popolazioni che esse portano con sé producono anche l'effetto di avvicinarle ancora di più su questo stesso terreno. Vi saranno certo differenze, come ben sappiamo in Europa, ma si verrà allargando la piattaforma comune. Ed è su una tale piattaforma che si collocano la creazione, e l'accettazione di giurisdizioni comuni a difesa degli stessi diritti.

Col che torniamo al punto di partenza: i diritti, per affermarsi e per poggiare su fondamenta più forti della sovranità degli Stati, devono radicarsi nelle coscienze, conquistare le coscienze di chi inizialmente può non esserne convinto. Scatta a quel punto quel riconoscimento dell'altro che è l'ingrediente essen-

ziale di quel sentimento comunitario incompatibile con paratie come quelle innalzate dalla sovranità statale.

Arrivo, con questo mio punto conclusivo, esattamente a quanto scriveva uno dei maggiori studiosi dei diritti umani, Antonio Cassese, mio carissimo amico e compagno nel collegio medico giuridico, antenato del Sant'Anna, professore a Firenze e presidente sia del tribunale per la ex Jugoslavia sia di quello per il Libano. Poiché così stanno le cose, scriveva, ciò a cui dovremmo ambire è trasformare la comunità internazionale in una «societas». Il riconoscimento dei diritti - spiegava - non è un ritorno allo stato di natura, come implica chi parla di diritti naturali. E' al contrario il frutto della nostra maturazione etica e civile, che porta al superamento dell'aggressività propria, essa sì, dello stato di natura. Certo, la trasformazione in «societas» della comunità internazionale era una prospettiva che lui vedeva lontana, lontanissima, eppure la assumeva come ideale. A ben guardare, è lo stesso ideale trasfuso nelle dichiarazioni universali dei diritti. Ed è ciò che le organizzazioni regionali hanno cominciato a costruire in parti diverse del globo. E, notiamolo, queste parti sono diverse, le culture che in ciascuna di esse interpretano principi e valori sono diverse, ma i diritti sono, nelle varie carte, comunque i medesimi. C'è poi qualcosa di più oggi, che Antonio Cassese, scomparso troppo presto, non ha potuto toccare con mano. Le urgenze del cambiamento climatico, grazie alle quali capiremo molto presto, se già non lo abbiamo fatto, che tutti noi appartenenti alla famiglia umana siamo in realtà una unica «societas». Nonostante le divisioni e i conflitti terribili che ancora oggi viviamo, chissà che l'ideale non arrivi a realizzarsi prima di quanto pensasse il nostro ex allievo Antonio, che oggi, riflettendo su questi temi, è giusto ricordare. —

03374

03374