

GUIDO RAIMONDI
INTRODUZIONE

Non era facile immaginare e realizzare, tra le tante iniziative che hanno accompagnato il 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, un'opera che unisse l'alto livello scientifico dei contributi che la compongono, l'originalità della sua impostazione e una chiara utilità pratica.

Credo che questo risultato sia stato raggiunto con il presente volume, per il quale va reso merito a tutti gli autori dei saggi qui raccolti e, ovviamente, ai suoi curatori Sara Tonolo e Giuseppe Pascale, ai quali si deve l'idea dell'articolazione di una riflessione sulla Dichiarazione e i suoi sviluppi intorno ad una struttura logico-sistematica particolarmente originale, indovinata e stimolante.

I lettori troveranno in queste pagine delle analisi dettagliate ed affidabilissime che danno conto, con precisione e dovizia di riferimenti, dell'incidenza della Dichiarazione in tre grandi aree: la giurisprudenza, internazionale ed italiana; la tutela internazionale di specifici diritti, dal diritto alla vita a quello alla parità di trattamento e alla non discriminazione in ambito lavoristico, passando per il divieto di tortura, la libertà di opinione e di espressione, la libertà e la sicurezza personale, la lotta contro la schiavitù e le altre gravi forme di sfruttamento umano, la libertà religiosa e la tutela della vita privata e familiare; ed infine la tutela internazionale di gruppi particolarmente vulnerabili, quali le donne, i fanciulli, i migranti e le persone prive di cittadinanza.

Tutti i contributi, come è giusto, hanno un taglio critico e non celebrativo. Il volume nel suo complesso, però, costituisce un omaggio all'importanza della Dichiarazione universale, nel riconoscimento della sua costante attualità e del non esaurimento delle sue potenzialità.

La Dichiarazione universale, pur essendo stata concepita come uno strumento di *soft law* – indipendentemente dalla questione di sapere in che misura le sue previsioni si siano trasformate in norme internazionali vincolanti, vuoi a titolo di interpretazione autorevole delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, vuoi a titolo di diritto consuetudinario o anche, attraverso la loro importazione nei sistemi giuridici nazionali, a titolo di principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili – costituisce uno spartiacque nella storia della comunità internazionale e del suo diritto.

La Dichiarazione in effetti consacra e proclama solennemente, all'indomani del-

le atrocità e degli orrori della Seconda Guerra Mondiale, l'idea della c.d. umanizzazione del diritto internazionale.

Come ricordava spesso Benedetto Conforti, lo stato del diritto della comunità internazionale nel periodo precedente il secondo conflitto mondiale era tale che, come emergeva da uno scritto del 1936 del suo maestro Rolando Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*¹, l'assoluta primazia del principio della sovranità statale limitava ogni forma di tutela individuale prevista dal diritto internazionale praticamente ai soli casi di protezione dei cittadini stranieri, mentre il rapporto tra lo Stato e i suoi propri cittadini si poteva addirittura considerare assimilabile a quello del proprietario con i suoi beni.

Con la Dichiarazione la comunità internazionale afferma, al suo più alto livello, quello dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che non potrà mai più darsi che il modo nel quale un sovrano territoriale tratta le persone assoggettate alla sua giurisdizione sia da considerare questione puramente interna, alla quale applicare il principio di non ingerenza negli affari altrui.

L'idea potente della Dichiarazione è, per l'appunto, quella che il carattere universale della dignità umana e della necessità di tutelarla appartengono alla responsabilità dell'intera comunità internazionale, e che le eventuali violazioni non possono ritenersi comprese nel c.d. dominio riservato degli Stati.

L'abuso della dottrina del c.d. dominio riservato aveva permesso la persecuzione e l'annientamento di gruppi di persone e innumerevoli altre atrocità ed offese alla dignità umana. A questo la comunità internazionale sentì di dover reagire con vigore.

Non è inutile ricordare le tappe attraverso questa idea si è fatta strada. Già nel suo messaggio al Congresso del 6 gennaio 1941, quindi ancor prima che gli Stati Uniti entrassero in guerra, il Presidente Roosevelt aveva proclamato quattro libertà umane, da instaurare «dovunque nel mondo», libertà sulle quali l'avvenire del mondo civile doveva essere fondato: libertà di parola e di espressione; libertà di fede e di culto; libertà dal bisogno; libertà dalla paura. Otto mesi dopo, nella Carta atlantica del 14 agosto 1941, lo stesso Presidente Roosevelt e il primo ministro britannico Churchill, proclamando alcuni principi che si volevano comuni alla politica dei due Paesi, dichiaravano di tendere a «realizzare tra tutte le Nazioni la collaborazione più completa nel dominio dell'economia per garantire [...] il miglioramento della condizione operaia, il progresso economico e la sicurezza sociale» n. 5); e di stabilire una pace che «garantisca a tutti gli uomini di ogni Paese un'esistenza liberata dalla paura e dal bisogno» n. 6). Con la Dichiarazione del 15 gennaio 1942 le Nazioni Unite, cioè gli Stati alleati contro l'Asse, prima ventisei, poi altri diciannove, nel fare propria la Carta atlantica, proclamarono che la loro azione era volta a «difendere la vita e la libertà, l'indipendenza e la libertà religiosa, e a *conservare i diritti umani e la giustizia* così nei propri Paesi come in tutte le altre Nazioni»².

¹ QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936.

² Corsivo aggiunto.

Nel progetto di statuto di un'organizzazione mondiale, le future Nazioni Unite, redatto a Dumbarton Oaks dagli esperti nominati dalle quattro Potenze alleate Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Cina), che avevano dichiarato di voler agire in accordo con la Dichiarazione del 1942, progetto finalizzato il 7 ottobre 1944³, al Capitolo IX, sezione A, par. 1, si legge che «al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere necessarie al mantenimento di rapporti amichevoli e pacifici tra le Nazioni, l'organizzazione dovrà facilitare la soluzione dei problemi umanitari internazionali di ordine economico, sociale ed altri, e *promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali*»⁴. Quindi nello Statuto delle Nazioni Unite, adottato a San Francisco il 26 giugno 1945, viene incluso tra i fini dell'Organizzazione, al par. 3 dell'art. 1, quello di «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed *incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione*»⁵. Diverse disposizioni dello Statuto si occupano dei diritti umani. In particolare, l'art. 55, lett. c), nel quale si legge che «al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno [...] *il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione*»⁶.

Adottata la Carta di San Francisco, il Consiglio economico e sociale diede vita alla Commissione dei diritti umani, che elaborò il testo della Dichiarazione universale⁷.

La Dichiarazione, adottata come Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 a Parigi, riposa su di una filosofia umanista, quasi

³ *Washington Conversations on International Peace and Security Organization. October 7, 1944*, disponibile in rete.

⁴ Corsivo aggiunto. Nella versione originale, in lingua inglese, si legge: «With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations, the Organization should facilitate solutions of international economic, social and other humanitarian problems and promote respect for human rights and fundamental freedoms».

⁵ Corsivo aggiunto.

⁶ Corsivo aggiunto. V. CAPOGRASSI, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in Società italiana per l'organizzazione internazionale, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, Padova, 1957, p. 9 ss.

⁷ La Dichiarazione universale dei diritti umani, elaborata nel corso di due anni e mezzo da parte della Commissione per i diritti umani, nominata dal Consiglio economico e sociale e presieduta dalla signora Eleanor Roosevelt, fu approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con 48 voti a favore e 8 astensioni (Arabia Saudita, Bielorussia, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Sudafrica, Ucraina, Unione Sovietica) nella seduta plenaria del 10 dicembre 1948, svoltasi a Parigi.

personalista, a portata universale. È interessante notare che essa, la cui denominazione era nei lavori preparatori *Dichiarazione internazionale dei diritti umani*, deve il suo nome attuale, causa non ultima del suo successo, a René Cassin, figura eminente della Commissione dei diritti umani, Vicepresidente del *Conseil d'Etat* francese, poi prestigioso Presidente della Corte europea dei diritti umani.

Cassin spiegherà più tardi che rendere la Dichiarazione *universale* faceva di essa «un monumento del diritto delle genti, protettore degli uomini di ogni luogo, di tutti i territori, di tutte le confessioni, in assenza della preoccupazione di conoscere il regime degli Stati o degli altri gruppi umani all'interno dei quali essi vivono».

In altre parole, nel rendere la Dichiarazione *universale* piuttosto che *internazionale*, l'Assemblea generale ha proclamato che essa emana dalla comunità giuridicamente organizzata di tutti i popoli ed esprime le aspirazioni comuni a tutto il genere umano. Come è scritto nel suo preambolo, essa costituisce «l'ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni». L'universalismo che traspare da questa frase si traduce anche nell'assenza di ogni riferimento allo *Stato* come solo garante e *debitore* dei diritti, per cui sono stati preferiti i termini di *società* e di *comunità*.

La filosofia universalista che impregna la Dichiarazione, e che da questa passa – è vero, non sempre con la stessa intensità – a tutti gli strumenti successivi, globali e regionali, in materia di diritti umani, permette ad essa di comprendere nelle sue previsioni i cittadini degli Stati che non hanno concorso alla sua approvazione e anche gli apolidi. Da qui nasce anche l'idea della estraneità della tutela dei diritti umani alla logica sinallagmatica del diritto internazionale classico, logica basata sulla reciprocità degli obblighi internazionalmente assunti, e che viene superata nel quadro del movimento internazionale di protezione dei diritti umani.

A proposito dell'approccio universalistico della Dichiarazione, senza voler sminuire l'importanza dei tanti altri temi che vengono sviluppati nelle pagine che seguono, nelle tre aree che ho ricordato, vorrei dire che ho trovato particolarmente interessanti le analisi dell'impatto della Dichiarazione sulle giurisprudenze degli organi giurisdizionali regionali con competenze in materia di diritti umani, e dunque del rapporto tra universalismo e regionalismo nella tutela dei diritti umani. Anche qui la storia può darci qualche lume.

Tornando a Cassin, va detto che questa eminente personalità vedeva come un pericolo la regionalizzazione della garanzia della tutela dei diritti fondamentali. A proposito della garanzia dei diritti contenuti nella Dichiarazione, Cassin militava già, al momento della redazione del testo, per la creazione di un'istituzione – ovviamente a livello universale – competente a ricevere ricorsi in caso di violazione degli stessi diritti. Secondo le sue parole, egli si adoperava per «redigere una Dichiarazione internazionale dei diritti umani, ma anche per predisporre i mezzi pratici per farla rispettare sotto il controllo della comunità delle Nazioni Unite». A

questo fine egli aveva immaginato una specie di pubblico ministero, che avrebbe assunto il nome di *Commissione dei diritti umani*, uguale a quello dell'organo preparatorio della Dichiarazione, incaricato di una missione di conciliazione e di un potere di raccomandazione.

Dopo l'adozione della Dichiarazione, i lavori della Commissione dei diritti umani verterono proprio sulla questione del come assicurare il rispetto dei diritti da parte degli Stati. Sappiamo che i negoziati che infine condussero, diciotto anni dopo, all'adozione dei Patti del 1966 furono estremamente lunghi e defaticanti.

Fu così immaginata l'alternativa regionalista: nell'attesa della creazione di una Corte universale dei diritti umani, era concepibile la creazione di corti regionali, sulle stesse basi filosofiche, incaricate di far rispettare i diritti umani.

Come sappiamo, il primo sistema regionale che vide la luce fu quello europeo, con l'apertura alla firma a Roma, neanche due anni dopo l'adozione della Dichiarazione universale, il 4 novembre 1950, della Convenzione europea dei diritti umani.

Pierre-Henri Teitgen, relatore del progetto di Convenzione europea dei diritti umani davanti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, poi giudice della Corte europea dei diritti umani, vedeva nell'organizzazione regionale della protezione dei diritti umani un sistema idoneo a garantirli più efficacemente. Nelle sue memorie egli rivela il suo disaccordo con René Cassin su questo punto. Cassin, in effetti, riteneva che l'alternativa regionalista avrebbe fatto pesare sui diritti umani, che sono e devono essere universali, il rischio dell'eurocentrismo.

È uno scoglio che gli autori della Convenzione europea si sono preoccupati di evitare per quanto possibile. I lavori preparatori testimoniano gli stretti legami esistenti tra la Dichiarazione universale e la Convenzione europea, legami che emergono con chiarezza anche da diversi contributi a questo volume. Introducendo un riferimento forte alla Dichiarazione universale gli autori della Convenzione europea affermavano la loro volontà di mantenerne la filosofia e dunque l'approccio universalistico.

Certo, la assoluta identità della matrice ideale della Dichiarazione e della Convenzione europea non si riproduce negli altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani, quello americano o latino-americano) e quello africano, nei quali il legame è meno stretto.

Addirittura, durante i lavori preparatori della Convenzione americana dei diritti umani, non si era neanche pensato di introdurre nel preambolo un riferimento alla Dichiarazione universale. Questo fu incluso molto tardivamente, praticamente all'ultimo minuto, cioè durante la Conferenza di San José di Costa Rica che si tenne dal 7 al 22 novembre 1969, e solo grazie ad un intervento *europeo*. Alla Conferenza era stato invitato l'allora Presidente della Corte di Strasburgo, proprio René Cassin, che era accompagnato dal Vicepresidente, Giorgio Balladore Pallieri. Fu Cassin, che ovviamente era solo un osservatore, a insistere perché il preambolo della Convenzione americana contenesse un riferimento alla Dichiarazione universale,

della quale egli era, per unanime riconoscimento, tra i *padri* più autorevoli. E fu ascoltato⁸.

Le differenze tra i diversi sistemi regionali sono notevoli, e sono messe in luce molto bene nei contributi che seguono.

Non bisogna neanche sottovalutare l'importanza di sviluppi come la Dichiarazione di Bangkok del 1993, con la quale diversi Stati asiatici hanno espresso le loro riserve sulla filosofia ispiratrice della Dichiarazione universale, enfatizzando, in chiave antioccidentale, i principi di sovranità, autodeterminazione e non-interferenza.

Credo però che il valore della Dichiarazione del 1948 come manifesto del carattere universale dei diritti umani rimanga intatto. E che essa rifletta un'aspirazione che rimane diffusa, come testimonia, per esempio, la Dichiarazione congiunta firmata a San José di Costa Rica il 18 luglio 2018 dai presidenti delle tre Corti regionali dei diritti umani: la Corte americana dei diritti umani, la Corte europea dei diritti umani e la Corte africana dei diritti umani e dei popoli⁹. Con questo documento, riconosciuta la comune missione delle tre corti di garantire i diritti umani, si costituisce un Foro di consultazione permanente al fine di rafforzare la protezione dei diritti umani e l'accesso alla giustizia internazionale per le persone sotto la giurisdizione delle tre corti, di contribuire agli sforzi degli Stati volti ad irrobustire le loro istituzioni democratiche e i loro meccanismi di tutela dei diritti umani e di superare le sfide e le difficoltà comuni che si presentano nella effettiva tutela di tali diritti «by working together»¹⁰.

* * *

In definitiva, i due punti sui quali si è insistito, cioè, da una parte, la proclamazione solenne della fine della dottrina del c.d. dominio riservato degli Stati quando sono in gioco i diritti fondamentali della persona umana e, dall'altra, l'approccio universalistico della Dichiarazione sono, a sommosso avviso di chi scrive, le idee

⁸ ROTA, *La Déclaration universelle des droits de l'homme: source des droits garantis par la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2009, p. 65.

⁹ *Joint Declaration of the Presidents of the African Court on Human and Peoples' Rights, the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights, on the Occasion of the 40th Anniversary of the Entry into Force of the American Convention on Human Rights and the Creation of the Inter-American Court of Human Rights*, San José di Costa Rica, 18 luglio 2018, disponibile in rete.

¹⁰ Ciò, tra l'altro, «to strengthen the protection of human rights and access to international justice of the people under the jurisdiction of the three courts, to contribute to state efforts to strengthen their democratic institutions and human rights protection mechanisms, and to overcome the common challenges and threats to the effective validity of human rights by working together»; *ibidem*.

forti che sottendono questo strumento e lo rendono, a distanza di oltre settanta anni dalla sua adozione, sempre attuale e foriero di ulteriori sviluppi.

Lo sforzo degli autori dei saggi che compongono questo volume, saggi che nel loro insieme forniscono un prezioso quadro aggiornato e preciso dello stato attuale del diritto internazionale dei diritti umani, è giustificato dalla perdurante importanza della Dichiarazione universale dei diritti umani e, almeno si deve sperare, dalla sempre maggiore sua percezione come fattore di coesione e non di divisione della comunità internazionale.

