

IL SISTEMA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI: APPLICAZIONE POLITICA

PROF. MANLIO FRIGO
ESPERTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE (UNIV. DI BERGAMO)

Il mio intervento avrà un taglio necessariamente più "tecnico" dei precedenti, in quanto tratta degli sviluppi giuridici del sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Senza pretendere di esaurire l'argomento, tenterò di dare una panoramica generale delle questioni.

Il problema della protezione dei diritti dell'uomo nasce nell'ambito internazionale solo con il dopoguerra, con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, emanata dalle Nazioni Unite nel '48.

Questo strumento fu estremamente importante, soprattutto in considerazione del periodo storico in cui si trova, agli albori della guerra fredda, poichè rappresenta un momento di sintesi tra volontà politiche diverse e tra paesi contrapposti.

Il suo valore giuridico è estremamente limitato, in quanto si tratta di una semplice "raccomandazione" non vincolante per gli stati membri; tuttavia è un atto importante poichè è stato il primo a proclamare solennemente una serie articolata di diritti dell'uomo, i diritti essenziali della persona (il diritto all'eguaglianza, alla vita, alla libertà, alla sicurezza personale), i diritti dell'individuo nell'ambito dei rapporti con i gruppi sociali (il diritto alla riservatezza, il diritto alla sua razionalità, il diritto alla proprietà), i diritti politici (la libertà di pensiero

di riunione, di elettorato attivo e passivo) e di diritti economici e sociali (diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza sociale). Questi diritti tuttavia non vengono garantiti in modo effettivo dalla Dichiarazione ma solo dalle leggi dei vari paesi.

L'elemento di novità è costituito invece dal fatto che alla fine della II Guerra Mondiale, per la prima volta, vengono presi in considerazione dei soggetti che non sono stati nell'ambito dei rapporti internazionali e del diritto internazionale.

Si tratta in questo caso di individui, ma negli sviluppi successivi si tratterà anche di gruppi sociali, per cui si parlerà di "diritto dei popoli".

Questa è una novità molto significativa.

Il diritto internazionale, infatti, è tradizionalmente un diritto che regola i rapporti tra enti sovrani e indipendenti, cioè fra gli stati. Solo gli stati hanno la possibilità di esercitare i diritti e di essere soggetti a doveri, mentre tutta la sfera dei rapporti interpersonali e dei rapporti tra individui e stati, è esclusa dal diritto internazionale.

Normalmente lo strumento utilizzato dagli stati per difendere gli individui, propri cittadini o meno, da eventuali sorprusi era la protezione diplomatica, in cui lo stato di appartenenza di un individuo poteva agire nei

confronti di un altro stato. Questo avveniva appunto nei confronti dello stato, e mai nei confronti di cittadini singolarmente.

A partire dagli anni '50 questa situazione comincia lentamente a modificarsi.

In questo periodo coesistono due tendenze apparentemente contraddittorie: a livello "universale" (in riferimento all'ONU, che raggruppa quasi tutti gli stati del mondo) si sviluppa una tendenza a non limitarsi a garantire i diritti dell'uomo soltanto in senso generale, per arrivare ad una sempre maggiore "specializzazione", specificando cioè l'intervento di organi internazionali in materia di protezione dei diritti umani. A livello regionale, invece, si ha tra gli stati di una determinata regione la stipula di accordi internazionali vincolanti, che hanno l'obiettivo della tutela dei diritti umani.

Tra questi troviamo: la Convenzione Europea, la Convenzione Americana e, più recentemente, la Carta Africana dei Diritti dei Popoli e degli Individui.

Si è sviluppata pertanto una duplice modalità di affrontare il problema della salvaguardia dei diritti umani in ambito internazionale: il livello non vincolante delle "dichiarazioni" e il livello normativo delle convenzioni.

Con questo secondo tipo di accordi, di tipo più specifico e settoriale, gli stati si assumono degli impegni relativamente ai diritti umani. Facciamo alcuni esempi: la Convenzione contro il Genocidio, entrata in vigore nel '51 cui hanno aderito più di cinquanta stati; la Convenzione per la eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrata in vigore nel '63 con l'adesione di oltre cento stati; la

Convenzione sullo status dei rifugiati; la Convenzione per la soppressione dell'Apartheid, in vigore dal '76 e sottoscritta da settanta stati; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, sottoscritta nell'81 con l'adesione di ottanta stati; la Convenzione contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti, entrata in vigore nell'87; i patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, sui diritti sociali, economici e culturali.

Queste convenzioni, tutte concluse sotto l'egida dell'ONU, hanno il merito di essere state promulgate con la partecipazione di un elevato numero di stati, e di essere entrate in vigore in tempi piuttosto rapidi, fenomeno non molto frequente nel campo internazionale.

Il problema fondamentale in merito ai diritti umani è però quello di verificare le garanzie di attuazione delle varie convenzioni e le effettive possibilità di tutela per gli individui o i gruppi colpiti da stati che violino le convenzioni stesse.

E' evidente infatti che gli stati vi aderiscono per motivazioni politiche di immagine, ben sapendo che le garanzie di verifica sono praticamente inesistenti, dal momento che sono gli stessi stati che le impediscono evitando di accordarsi su meccanismi di garanzia adeguati.

Per esempio, la Convenzione contro il genocidio, in vigore già da quaranta anni e a cui hanno aderito oltre novanta stati, ha elaborato, non senza contrasti, una definizione di genocidio come intento di distruggere gruppi identificati sotto il profilo religioso, etnico, nazionale. La convenzione tuttavia stabilisce

la necessità di comprovare l'intenzionalità della distruzione di un gruppo sociale-religioso-etnico operata da uno stato; istituisce così una sorta di "dolo", in paragone al diritto penale interno, la cui prova è estremamente difficile.

All'epoca della stipula della convenzione, i paesi socialisti rifiutarono di includere il concetto di gruppo politico, e rifiutarono anche di sottoscrivere la clausola "facoltativa" (queste clausole sono appunto previste per allargare il più possibile la possibilità di consenso) che prevedeva che il gruppo che fosse stato oggetto di persecuzione o sterminio potesse, tramite un altro stato, presentarsi alla Corte Internazionale di Giustizia, organo giurisdizionale dell'ONU che ha sede all'Aia e che si occupa di problemi di interpretazione di diritto internazionale e della risoluzione di certe controversie tra gli stati.

Da questo esempio si vede che i meccanismi di controllo effettivamente sono scarsi.

Facciamo un altro esempio.

All'interno di questa stessa convenzione era pure stata stabilita la creazione di un tribunale internazionale che in realtà non fu mai istituito: i metodi di controllo si limitano al fatto che gli stati membri sono tenuti a presentarsi di fronte a una autorità indipendente che deve esaminarli.

Non vi sono però, né in questa né nelle altre convenzioni, delle vere e proprie sanzioni e nemmeno delle messe in stato di accusa dirette rispetto agli stati violatori.

La Convenzione sullo status di rifugiato opera in modo molto più approfondito: in ogni paese membro esiste una delegazione

dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), con importanti funzioni rispetto al riconoscimento dello status di rifugiato.

I due accordi internazionali del '66 precedentemente ricordati sono estremamente rilevanti poiché trattano degli individui in quanto persone fisiche e non in quanto cittadini. Prescindono cioè dal fatto che un individuo abbia una determinata cittadinanza.

In essi sono stati considerati separatamente i diritti politici (tra cui il diritto alla libertà di circolazione, di elettorato, di riunione...) e i diritti economico sociali e culturali (il diritto al lavoro, all'eguale retribuzione...) in modo da evitare che alcuni stati rifiutassero la loro adesione nel caso di un'unica convenzione, tale da raggruppare anche le nazioni dell'altro "blocco" internazionale (divisione est/ovest). Il confronto sarebbe infatti stato problematico, soprattutto rispetto alle questioni dei diritti economici e sociali, per garantire i quali era necessario che gli stati si impegnassero finanziariamente ad assicurarne i presupposti.

Di fatto all'enunciazione di questi diritti non corrispondono adeguate garanzie: viene previsto infatti che gli stati inviino dei rapporti alla Commissione per i Diritti Umani dell'ONU, che compie una propria verifica senza poter intervenire se non con raccomandazioni generali, che contengono solo indirettamente riferimenti alle violazioni dei diritti umani ad opera dei vari stati.

Nonostante i rapporti siano dunque deludenti, occorre non dimenticare che fino alla seconda guerra mondiale i rapporti tra lo stato

e i cittadini sono stati sempre considerati affari interni ai singoli stati, ed erano esclusi dalle competenze del diritto internazionale. Pertanto l'idea di un organismo internazionale indipendente che possa verificare in qualche modo come il singolo stato si comporta nei confronti delle persone soggette alla sua giurisdizione è già un importante vantaggio.

Rispetto ai diritti civili e politici, le garanzie previste hanno una maggiore incisività.

Il Comitato Internazionale dei Diritti dell'Uomo, che esamini i rapporti inviati dai singoli stati, può discuterli alla presenza di un inviato del governo del paese in questione in una sorta di contenzioso che si conclude con delle osservazioni generali. Per facilitare l'adesione di un maggior numero di paesi, alcune ulteriori garanzie vengono applicate soltanto previo assenso dei singoli stati. A questo secondo livello di intervento è previsto un "esame dei reclami", denominati eufemisticamente "comunicazioni", presentati da alcuni stati contro altri. Se uno stato membro del patto invia un proprio reclamo al comitato accusando un altro stato di aver violato le garanzie previste dal patto stesso, il Comitato stesso opera in direzione di una "conciliazione". Non si prevedono perciò sanzioni né decisioni vincolanti, ma la verifica dell'accaduto è un processo di negoziazione tra le parti.

Il livello di intervento più interessante, che non è contenuto nel patto in un protocollo facoltativo entrato in vigore nel '76, prevede per la prima volta la possibilità per gli individui o per nuclei ristretti di persone di presentare dei ricorsi contro violazioni che abbiano subito

direttamente. Sono respinti i ricorsi anonimi.

Il comitato verifica che l'individuo abbia già percorso precedentemente senza esito gli iter giudiziari di ricorso interni allo stato accusato. Dopo l'esame del caso il comitato può inviare le proprie opinioni direttamente agli stati interessati, dandone viva immagine pubblica che può essere molto sconveniente e creare problemi agli stati in questione: non bisogna dimenticare che è molto più dannosa per uno stato, ed è dunque una pressione più efficace, una pubblicità internazionale negativa rispetto ad una sentenza che lo condanni a fare qualche cosa che può essere di scarso rilievo e soprattutto essere ignoto alla maggior parte delle persone. I rapporti di questo comitato vengono infatti pubblicati dall'ONU.

Io qui esaurirei la parte generale su tutto il meccanismo dell'ONU e vorrei passare a vedere quello che ritengo il meccanismo di protezione attualmente più interessante: la Convenzione del Consiglio d'Europa.

A livello regionale si sono sviluppati tre tipi di convenzione: in Europa abbiamo la Convenzione del Consiglio d'Europa, e troviamo poi la Convenzione americana e la più recente Carta Africana dei Diritti dei Popoli e degli Individui. A proposito di quest'ultima va notato che per la prima volta si parla anche di "popoli".

Il discorso sui popoli, in realtà, è molto complesso, perchè non esiste un meccanismo di garanzia di tipo giurisdizionale: non esiste la possibilità per un popolo in quanto tale di ricorrere ad un giudice. Esiste invece tale possibilità per gli individui. Ma torniamo, come annunciato, ad una realtà più vicina.

La Convenzione del Consiglio d'Europa non è recente ma è molto importante. E' degli anni '50 e si occupa della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per chi non lo sapesse la Convenzione è stata sottoscritta sotto l'egida del Consiglio d'Europa, che non va confuso con la Comunità Europea. Il Consiglio d'Europa raggruppa più di venti stati europei; ha sede a Strasburgo e si occupa di tutt'altro tipo di problemi rispetto alla Comunità Europea. Con quest'ultima ha solo alcuni rapporti stretti, compresa la condivisione di alcuni locali, ma nessuno dei quali è di tipo formale.

I contenuti di questa convenzione sono quelli dei patti sui diritti civili e politici, e dei patti sui diritti economico-sociali e culturali.

In questo contesto rappresenta il modello più avanzato di garanzia e di tutela dei diritti umani. Non a caso si trova infatti in Europa occidentale, che da questo punto di vista è sicuramente la regione più evoluta.

Questa convenzione prescinde dal rapporto di cittadinanza e riguarda anche i cittadini extraeuropei presenti sul territorio europeo: è sufficiente che la violazione sia stata effettuata da un paese membro del Consiglio d'Europa che ha aderito alla Convenzione perchè rientri nel suo campo di interesse.

Essa prevede, per la prima volta, un'istanza individuale accanto a quella statale: tale istanza deve essere presentata alla Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo. Questo è un organo indipendente, poichè è composto da persone elette dagli stati ma che agiscono a titolo personale e non per mandato del proprio

stato; la Commissione è l'organo deputato, in questa fase, a verificare il rispetto delle garanzie dei diritti contenuti nella convenzione.

Un individuo può fare un ricorso alla Commissione tenendo presente due aspetti di tipo procedurale: il previo esaurimento dei ricorsi interni allo stato e il termine di scadenza di sei mesi dalla data della sentenza definitiva. La Commissione esamina la ricevibilità della domanda e la fondatezza della relazione mandata dall'individuo in questione; inizia poi il tentativo di composizione amichevole che può portare alla conciliazione: può condurre al riconoscimento della violazione commessa da parte dello stato e al suo impegno ad una forma di riparazione, oppure può condurre ad un'archiviazione del caso, seguita da un rapporto della Commissione, che può essere steso in forma sufficientemente circostanziata dato che la Commissione ha poteri di verifica nei paesi membri.

Questo rapporto contiene una valutazione sui fatti e sugli aspetti giuridici della questione. Se ne emerge l'opportunità, invece che subentrare l'archiviazione, può cominciare la seconda fase.

Nella seconda fase il rapporto viene trasmesso al Comitato dei Ministri del Consiglio Europeo, organo politico che deve garantire l'attuazione delle norme della convenzione.

Se entro tre mesi dalla trasmissione non viene richiesto l'ulteriore svolgimento della procedura, sarà lo stesso Comitato dei ministri ad occuparsi del caso.

La Convenzione istituisce per la prima volta un vero e proprio organo giurisdizionale: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, un tribunale composto da giudici

eletti all'interno dei vari stati, che però sono evidentemente indipendenti. A questo livello, però, l'impulso dell'individuo non è più previsto. Mentre l'individuo poteva far partire la procedura davanti alla Commissione, la Corte può essere azionata solo dalla Commissione stessa o da uno stato membro che lamenti la violazione da parte di un altro stato.

La Commissione trasmette una procedura alla Corte solamente nei casi in cui vi sia un importante problema giuridico da risolvere oppure quando sia stato accertato che vi è stata una violazione della Convenzione, o quando i membri della Commissione presentino un forte disaccordo sull'entità delle conseguenze e degli effetti della violazione su chi l'ha subita.

La Corte emana una sua propria sentenza, cosa assolutamente originale in un contesto internazionale, con la quale stabilisce se vi sia stata o meno violazione da parte dello stato incriminato, e con la quale può condannare gli stati colpevoli a risarcire i danni nel modo che ritiene opportuno (di solito si tratta di risarcimento in moneta).

Se la Corte non viene interpellata entro il termine dei tre mesi, ritorna in campo il Comitato dei ministri, il quale può emettere una specie di "sentenza": senza essere una sentenza effettiva, perché non è un organo giurisdizionale, può prendere alcuni provvedimenti. Il Comitato dei ministri ha un doppio compito. Da una parte deve prendere provvedimenti e quindi dichiarare se uno stato ha violato la Convenzione, dall'altra deve verificare che alla sentenza della Corte venga data attuazione. Perciò se lo stato non adempie all'obbligo della sentenza interviene il Co-

mitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che può fare attuare la sentenza.

I casi di cui sono state investite la Commissione e la Corte sono numerosissimi in questi anni.

La Convenzione è in vigore ormai da molto tempo: i ricorsi individuali sono circa 14.000 e la Commissione ne ha dichiarati ammissibili poco più di 500, perché molti sono infondati oppure mancano di requisiti formali.

La Corte, il secondo livello, ha poi deciso circa 150 casi, 150 sentenze pubblicati dagli Annali della Corte. Io ho fatto una specie di bibliografia dove si può reperire la documentazione relativa alle sentenze della Corte.

L'Italia è stata più volte condannata dalla Corte.

Vediamo alcuni esempi, estremamente diversi l'uno dall'altro. Qualcuno ha persino sostenuto che questo sistema è eccessivamente garantista, finendo per premiare degli individui in casi in cui era lecito avere dei dubbi. Per esempio, alcuni individui condannati per delitti di stampo mafioso, come i rapimenti, hanno ottenuto dalla Corte europea la condanna dell'Italia per non avere rispettato certe garanzie processuali previste dalla Convenzione, e per le classiche sviste di tipo organizzativo. L'Italia, in base a queste sentenze della Corte, si era resa responsabile di certe violazioni, per cui, essendo stata condannata, ha dovuto risarcire i danni a persone di questo tipo.

I danni sono di solito risarciti in misura abbastanza modesta: la somma maggiore che ho visto liquidata è stata di sette milioni.

C'è chiaramente un problema di immagine e di indennizzo forfetario.

Alcuni ex criminali nazisti hanno ottenuto dalla Corte la condanna del Belgio per non avere rispettato le garanzie riguardanti la lunghezza dei processi, norma della Convenzione per la quale l'Italia è stata spesso condannata. L'articolo 6 della Convenzione prevede il diritto per chiunque ad avere un processo equo, compresa una serie di specificazioni del concetto di "equo" anche riguardo alla durata del processo stesso.

La Convenzione prevede per chi non ne abbia i mezzi la difesa gratuita. Nel nostro paese, come in tutti i paesi europei, esiste una normativa interna in materia. Ci fu un caso, per esempio, in cui un italiano aveva lamentato di essere stato condannato ad una lunga pena detentiva perché non aveva potuto usufruire di una difesa valida. In quel caso l'Italia fu chiamata prima davanti alla Commissione e poi alla Corte, dove si difese facendo osservare che aveva fatto tutto quello che era previsto dalla legge italiana. Qui si prevedeva in effetti che, in certi casi, il giudice dovesse nominare d'ufficio il difensore con il sistema del gratuito patrocinio: così aveva fatto il tribunale, ma l'avvocato nominato, per motivi di salute, aveva poi declinato la nomina e il tribunale non aveva provveduto a nominare un nuovo difensore. Avvenne così che questo cittadino italiano fosse poi condannato in contumacia ad una pena detentiva. Fece così ricorso. Nonostante il governo italiano sostenesse di essersi attenuto alla Legge, la Corte condannò l'Italia ad un risarcimento. Va notato che la Corte non può imporre a uno stato di modificare la propria Legge, ma può solo affermare che quella legge non

è conforme agli impegni assunti nella Convenzione. Sarà poi lo stato interessato, come poi spesso succede, a provvedere la modifica della legge in questione. La Corte in quell'occasione stabilì un principio molto importante, e cioè che gli obblighi della Convenzione non erano solo di tipo formale: non bastava cioè che uno stato sostenesse di avere, per esempio, una legge che garantisce il gratuito patrocinio. Gli stati devono dimostrare che il risultato che precede la Convenzione sia effettivamente garantito. E così l'Italia fu condannata.

Un altro caso riguarda l'Austria. Nel '87 la Corte decise che l'Austria aveva violato l'articolo 14 della Convenzione che proibisce ogni forma di discriminazione all'interno di uno stato, e che si trattava in particolare di discriminazione in base alla nascita.

Era un'importante questione che riguardava i rapporti interpersonali familiari, cioè la differenza di trattamento in materia ereditaria fra figli naturali e figli legittimi. In alcuni paesi, come il nostro, sono equiparate le varie categorie di figli sotto questo profilo, mentre in quel periodo in Austria questo non avveniva. La Corte condannò l'Austria e ciò fu molto importante perché fu sancita, anche dal punto di vista della politica del diritto, la parità tra i figli nati fuori e dentro il matrimonio.

Un celebre caso in cui uno stato chiamò in causa un altro fu quello in cui l'Irlanda citò in giudizio la Gran Bretagna, nel periodo in cui era più forte il movimento terrorista dell'IRA. Nel '76 l'Irlanda sostenne che la Gran Bretagna aveva praticato la tor-

tura violando l'articolo 3 (dove si vieta, appunto la tortura e i trattamenti disumani e degradanti): la Grand Bretagna aveva un sistema di trattamento dei prigionieri politici, in particolare dell'Irlanda del Nord e dell'Irlanda, articolato in cinque tipi piuttosto pesanti. La Commissione in un primo tempo decise che l'Inghilterra aveva effettivamente violato l'articolo 3 perché aveva praticato la tortura, mentre la Corte cambiò un po' il tiro dicendo che non si trattava di tortura ma di trattamenti "disumani e degradanti". Il caso fu molto importante perché l'Inghilterra fu comunque condannata e dovette impegnarsi solennemente e pubblicamente a non ricorrere più a simili metodi di trattamento.

Anche la Turchia, durante l'occupazione di Cipro, nel '76 fu condannata per trattamento disumano: ai prigionieri veniva dato poco cibo e poca acqua e nessun servizio sanitario.

In materia di diritto di adesione ad organizzazioni sindacali, c'è una sentenza dell'81, su causa di alcuni individui, contro il Regno Unito, in cui ci si riferiva a minacce di licenziamento subite da quelli che sono assunti alle dipendenze delle ferrovie britanniche, impresa statale, qualora non si iscrivessero a determinati sindacati.

Un altro caso interessante riguardava ancora i rapporti di famiglia, e cioè il caso Rasmussen.

La questione era piuttosto delicata: costui aveva citato in giudizio la Danimarca in seguito ad un suo tentativo di disconoscimento di paternità nei confronti di un figlio minore. Aveva voluto iniziare questa azione di disconoscimento oltre i limiti della legge danese (per il padre fino ad un anno dalla nascita, mentre non esiste alcun limite per la madre). Lamentando questa disparità e citando l'articolo 14 della Convenzione, chiedeva quindi di poter effettuare il disconoscimento di paternità e di condannare la Danimarca. La Corte riconobbe invece il fondamento della distinzione di trattamento e non condannò la Danimarca, anche se di fatto la legge danese fu poi modificata portando ad un unico termine per entrambi i genitori (tre anni).

Non ho potuto trattare del problema dei diritti dei popoli. Questo è un problema delicato perché i popoli hanno sì dalla loro la norma consuetudinaria dell'autodeterminazione, che è vera solo a certe condizioni, ma non esistono certamente forme di garanzia paragonabili a quelli che abbiamo visto.

Ho approfondito così questo tipo di aspetti, forse un po' noiosi, perché è necessario entrare nel vivo di certe procedure: solo così ci si può rendere conto della possibilità data da certi strumenti internazionali di fornire adeguata tutela dei diritti umani.