

ROSARIO SAPIENZA

**L'EUROPA CHE ... NON C'E'
NOTE E CRONACHE 2012-2014**

2014 – 2.11

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Maria
Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di settembre 2014

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Tel: 095 230857 - Fax 095

Nel 1979, quando lavoravo come giornalista *free lance*, diedi vita all'Osservatorio europeo e internazionale, un servizio di documentazione sui profili giuridico-istituzionali della integrazione europea e della cooperazione internazionale.

Poi, nel divenire degli anni e fino ad oggi, attraverso differenti incarichi e occupazioni, non ho mai smesso di svilupparlo e di dedicare così attenzione all'attualità, cercando di offrirne, anche nella misura dell'agile puntualizzazione o del commento estemporaneo, una prima interpretazione che spesso ha poi formato la base per un successivo lavoro di approfondimento.

Questa raccolta presenta una scelta degli interventi di questi ultimi mesi, dalla primavera del 2012 all'estate del 2014, nel corso dei quali ho cercato di seguire i temi che mi sono stati sempre cari: la ricerca di una coesione economica e sociale tra i vari territori europei che produca però anche la diffusione di *standards* pienamente europei in tema di garanzie di opportunità e di livelli di tutela dei diritti, da una parte, e, dall'altra lo studio delle complessive implicazioni della collocazione mediterranea della terra di Sicilia, senza perdere mai di vista l'approfondimento della storia e della teoria del diritto internazionale, lo strumento al quale, praticamente da sempre, mi sono affidato per le mie analisi.

Questi interventi hanno avuto la più varia occasione e collocazione e per questo motivo mi è parso utile raccogliarli qui, nel convincimento, che mi auguro non sia frutto di un mio eccesso di presunzione, che così essi possano mostrare l'intima coerenza che li sottende: la consapevolezza della ineluttabilità del pur difficile cammino verso una piena integrazione europea.

1. Per le Autonomie e le Libertà in Europa. Frammenti di un manifesto politico

Domenica 29 aprile 2012, a Palermo, nella Sala Wagner del Grand Hotel et des Palmes, ho incontrato i giovani autonomisti della provincia. Questo in sintesi il mio intervento

1. L'attuale governo dei tecnici in Italia ha segnato la fine della cosiddetta Seconda Repubblica, una esperienza ancora difficile da comprendere e valutare nella sua complessità, ma comunque finita perché i suoi attori, tanto a destra quanto a sinistra, si sono dimostrati inadeguati alla soluzione dei problemi urgenti che il momento politico ed economico poneva. Tale inadeguatezza ha riguardato soprattutto due problemi, distinti ma collegati. Non aver compreso la pervasività della dimensione europea e non aver compreso che l'Italia, così com'è, non è all'altezza di questa dimensione europea.

E' giunto il momento dunque di ripensare questa duplice dimensione di inadeguatezza e rifondare in senso autenticamente europeista e autonomista la politica e la società in Europa. L'affermazione della scelta autonomista appare urgente nell'attuale difficile momento che il cammino dell'unificazione europea sta attraversando e che induce a più di una riflessione tutti coloro che abbiano a cuore le sorti del nostro continente. Ci proponiamo di operare al di là degli schieramenti per costruire un'Europa autenticamente federale e solidale. Un'Europa all'interno della quale trovino, innanzi tutto, adeguato riconoscimento tutte le componenti culturali che hanno nei secoli concorso alla sua edificazione. Non ci sta bene dunque una Costituzione che pretenda di guardare al futuro negando il passato.

Né riteniamo sufficiente lo spazio concesso alle realtà regionali all'interno della Costituzione attuale. Occorre invece puntare a una decisa valorizzazione delle dimensioni territoriali. Anche all'interno degli Stati, la cui sovranità non può rappresentare uno schermo al riparo del quale edificare nuove strategie centraliste. L'Unione europea dispone, a partire da una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà, degli strumenti per una autentica regionalizzazione, promuovendo lo sviluppo delle aree bisognose di rinnovate strategie di coesione.

2. Siamo fermamente convinti, però che il futuro dell'Europa non può dipendere solamente da un mutamento delle strategie dell'Unione. E che occorre operare anche all'interno dei singoli Stati membri, a cominciare dall'Italia. L'autonomia che difendiamo è quella di cui parla la Costituzione italiana quando all'articolo 5 dice che "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Dunque l'autonomia della quale parliamo, o meglio la sua promozione e la sua difesa è un principio fondamentale della nostra Costituzione, ma ancora largamente inattuato. Vogliamo operare per la sua piena attuazione, per uno Stato che sia autenticamente un'agile struttura di coordinamento delle autonomie, e non una macchina centralista e burocratica.

Ci proponiamo dunque di agire sia per il cambiamento in senso autonomista della Costituzione europea sia per la piena attuazione del disegno autonomista della Costituzione italiana.

3. In questo quadro d'insieme nazionale, si inserisce la nostra battaglia a difesa dello Statuto autonomistico siciliano, uno Statuto che difendiamo a partire dalla sua natura pattizia, cioè di accordo tra eguali, il popolo siciliano e il popolo italiano. Di questa natura pattizia e di quell'autonomismo fino a qualche tempo fa sembrava perso il ricordo e la Regione andava mestamente a rimorchio dello Stato nazionale, finché non si è avviata in Sicilia la rivoluzione autonomista e si è ripreso il cammino a difesa dello Statuto. A partire dalla sua natura pattizia.

Per cui rivendichiamo a gran voce quell'Alta Corte di cui ancor oggi parla lo Statuto agli artt. 24 e ss., che non era un privilegio tra gli altri, ma organo di arbitrato tra eguali, garante con la sua terzietà proprio della natura pattizia dello Statuto. Ma molto altro dello Statuto è rimasto inattuato. Cosa ne è, ad esempio, dell'art. 31 che dice, tra l'altro, che la polizia dello Stato dipende dal Governo regionale? Cosa ne è stato dell'articolo 36 sui tributi regionali? Cosa dell'art. 38 e della solidarietà nazionale cui esso si riferisce?

Allora io dico: in fondo ci sta bene pure ancora oggi lo Statuto del '46, purché attuato e attuato per intero. E se a una battaglia politica dobbiamo invitarci oggi e invitare i siciliani, questa deve essere la battaglia per uno Statuto nel quale possa riconoscersi la nostra passione per l'autonomia. In Catalogna un partito che si intesta specialmente la battaglia autonomista c'è da sempre e l'autonomia catalana funziona. In Baviera un partito regionale c'è. Perché non può esserci anche in Sicilia? Ci deve essere, ci vuole, ci serve.

4. Tutto ciò si ricollega a una posizione più generale, se volete, di filosofia politica. C'è infatti un nesso genetico tra il potere e il territorio nella teoria politica e filosofica del potere. Carl Schmitt ricorda che l'ordine costituito è un ordine sul territorio, e che la parola ordine condivide l'etimo con la parola che indica l'origine, dunque un luogo. E il potere è un potere che si esercita appropriandosi di uno spazio, fin dalla prima riflessione ancora in epoca feudale.

Quando si mette a punto una teoria della sovranità dello Stato il territorio assurge da subito al rango di elemento costitutivo della persona *giuridica* dello Stato. Ma la giuridicizzazione del potere altro non è se non l'esito di un processo di astrazione che conduce a fare del territorio una immagine indifferenziata, astraendo appunto da ciò che lo rende una realtà viva e concreta. E, in generale, le teorie giuridiche sono teorie di astrazione e metafisicizzazione del reale, il cui esempio migliore è offerto dal *continuum* Kelsen-Luhmann, che conduce alla costruzione di una teoria giuridico-politica formale e astratta.

Questo processo conduce poi (e in essa si esalta) alla totale metafisicizzazione del potere attraverso la telematica, che altro non è se non la collocazione dei rapporti in un non luogo cibernetico che come tale prescinde da una collocazione reale e viva.

Uomini senza tempo vivono così vite di plastica in città anonime comunicando ormai soltanto in uno spazio cibernetico virtuale.

E la relazione di potere si costituisce semplicemente attraverso l'introiezione della relazione di una comunicazione a senso unico, che irrompe nella solitudine dell'individuo e di nuovo lo fa schiavo secondo la ben nota sequenza: individuo-consumatore-spettatore-elettore.

A questa dinamica, umanamente insostenibile, sempre più si oppone un movimento nel quale la difesa del territorio assume la valenza della difesa di una alterità: la difesa non del territorio indifferenziato di un'ecologia di maniera, ma la difesa del mio territorio, del nostro territorio come spazio vitale nel quale crescono e si affermano la diversità contro l'omologazione, la carne e il sangue contro la plastica, la vita vissuta contro l'artificialità della vita pensata, rapporti umani significativi e gratuiti contro rapporti tra individui atomizzati che sono solo contatti/contratti.

5. Questa tendenza si manifesta oggi in Europa, e non solo, nei numerosi movimenti di rivendicazione dell'autonomia di questo o quel territorio (in una logica di autonomia o di autodeterminazione, poco importa a questi nostri fini), che non sono semplici richieste di una diversa organizzazione della cosa pubblica, ma istanze forti di riconoscimento di una diversità di gruppo che non vuol cedere alla massificazione dell'individualismo metropolitano e che fondano proposte politiche alternative ai tanti centralismi, a loro volta espressione delle logiche spersonalizzanti del potere.

Appare chiaro dunque che ci troviamo oggi di fronte a una vera e propria rivincita dei territori, laddove il proliferare di istanze anticefale costituisce il *Leit-Motif* di un discorso politico non nuovo, certo, ma altrettanto certamente assai significativo che deve essere adeguatamente esaminato dai *decision makers* e messo a tema.

In quest'ottica va collocata appunto la battaglia autonomista che si è avviata da qualche tempo in Sicilia. Come dicevo sopra, l'autonomia della Regione Siciliana è proprio la stessa autonomia dell'articolo 5 della Costituzione, solo che è attuata attraverso uno Statuto Speciale, anch'esso parte della Costituzione. Non c'è diversità di fondamento giuridico nella Repubblica, una e indivisibile, ma diversità di manifestazione e di attuazione. Anche se l'autonomia della Regione Siciliana, da un punto di vista storico, si è manifestata in passato attraverso un movimento di idee a caratterizzazione francamente indipendentista, al quale guardiamo comunque come un momento alto della tensione del popolo siciliano verso istituzioni di autogoverno.

Questa autonomia, quella della Regione Siciliana, ma anche quella contemplata nella Costituzione è stata tradita, a Roma come a Palermo, attraverso una attuazione parziale e incompiuta.

L'autonomia della Regione Siciliana non è stata e non è quella che avrebbero voluto i padri del nostro Statuto, ma nemmeno può dirsi oggi che nel suo complesso la Repubblica italiana pienamente adegui "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia".

E' dunque oggi necessario rilanciare il discorso dell'autonomia e rimmetterlo al centro del dibattito politico per poter sostenere con la propria progettualità politica il disegno autonomistico incompiuto e per poter dare così compiuta attuazione alla Costituzione repubblicana.

6. E di qui ritorniamo al punto di partenza del nostro ragionamento. La battaglia autonomista deve poi inquadrarsi nella logica della complessiva dimensione europea, la nuova e pervasiva dimensione istituzionale sul continente europeo, che può rafforzarla, riempiendola di nuovi contenuti o rappresentare invece la punta di diamante di una strategia di contrasto.

Oggi l'autonomia delle regioni europee rappresenta invero una concreta occasione per ripensare le dinamiche dell'integrazione a livello del continente europeo e in questa dimensione ci inseriamo, consapevoli dell'originalità che ci deriva dal fatto di essere nell'area del Mediterraneo, una componente importante della presenza europea.

Ma le strategie di dialogo con l'Unione europea devono essere particolarmente avvedute, poiché l'Unione con chiarezza è oggi espressione delle stesse logiche di formalizzazione e astrazione sopra descritte che mirano, attraverso una politica delle grandi reti, a una costruzione di un nuovo centralismo e comunque di assetti de-territorializzati.

Occorre dunque avviare un serrato confronto con le istituzioni comunitarie, consapevoli della alterità dialettica delle posizioni e degli interessi, perché affermare il valore dell'autonomia significa scegliere una consapevole assunzione di responsabilità dal basso, attraverso l'impegno di forze regionali che sappiano fare del loro radicamento territoriale il punto di

forza di una nuova concezione della rappresentanza, coniugando la partecipazione diretta con la visione globale dei problemi.

Autonomie e Libertà in Europa, 2 maggio 2012

2. Mediterraneo, nesso sottile ma solido Sicilia-Africa

Dal 17 al 19 ottobre prossimi Caltagirone ospiterà la trentesima edizione della Cattedra Sturzo dedicata allo studio del tema “Sud e Mediterraneo”. Negli ultimi anni il tema del Mediterraneo è stato costantemente all’attenzione degli incontri della Cattedra Sturzo, sin dall’oramai storico corso del 1997 su “Partenariato euromediterraneo e Poteri Locali”.

Il punto di partenza della riflessione sarà anche questa volta l’insegnamento di Sturzo, che scriveva profeticamente nel gennaio del 1923:

“Come l’Alta Italia ha una zona naturale di commercio e di comunicazioni che s’irradia nell’Europa centrale, specialmente del nord e dell’est [...]; così il Mezzogiorno continentale e le Isole hanno la loro zona nel mediterraneo, e sono non solo il ponte gettato dalla natura fra le varie parti del continente europeo in rapporto alle coste africane ed asiatiche, ma il centro economico e civile più adatto allo sviluppo delle forze produttive e commerciali e punto di interferenza degli scambi. Il Mediterraneo fu sempre bacino dell’Europa più denso di traffici; e la civiltà di vari millenni dimostra che sempre il Mediterraneo avrà una sua economia che non può venir meno, perché basata su necessità naturali”.

Sturzo probabilmente nel suo testo vedeva il Mediterraneo come una zona di espansione coloniale per l’Italia e in particolare per il suo Meridione, come prova un passo successivo di quell’intervento

“ Una politica del Mediterraneo può coesistere con una politica del Centro e dell’Oriente Europeo. Ebbene, questa politica sarà la nostra, insieme a quella mediterranea; politica puramente economica, di lavoro, di scambi, di cooperazione, di pace, di dignità verso l’estero. [...] Non certo quella di puro equilibrio nel gioco delle grandi forze internazionali in contrasto; [...] ma quella posizione centrale, che possa farci fare una politica di pacifica espansione mediterranea e adriatica, che valga a valorizzare la nostra economia e gli sforzi produttivi delle nostre industrie e dell’agricoltura”.

Oggi noi invece vorremmo cogliere, attraverso il nostro incontro di quest'anno, il nesso sottile ma solido che ci lega in una comunanza di destini ai popoli dell'Africa del Nord, oggi ancora alla ricerca di una nuova stagione di diritti e di prosperità. Nesso che ha una sua dimensione ineludibile, proprio con specifico riferimento ai Paesi che si affacciano sul Canale di Sicilia (Libia e Tunisia, soprattutto) e alle specificità socio-economiche e culturali che caratterizzano quest'area, che rimane di prioritario riferimento per noi. Prova ne sia il fatto che quasi esclusivamente da queste zone si originano i flussi migratori che finiscono sul nostro territorio. O ancora, potremmo ricordare, la singolare forma di integrazione siculo-tunisina che interessa la marineria attiva nell'area della Sicilia occidentale. Ma potremmo pure parlare della costante emarginazione economica e culturale che da decenni si riserva alla Sicilia e che in forme sempre nuove si rinnova.

Dunque, nell'interrogarci sulla dimensione della dignità e dei diritti o sugli squilibri economici delle sponde del Mediterraneo, così come sugli inarrestabili movimenti di popolazione, parleremo non solo degli "altri", ma anche di noi stessi, di un futuro che il comune passato può contribuire a disegnare diverso.

La Sicilia, 16 ottobre 2012

3. A un anno dalla scomparsa di Marcello Palumbo, un grande europeista

Da poco più di un anno Marcello Palumbo ci ha lasciato. Se n'è andato nel mese di settembre del 2011, prima di compiere il novantunesimo compleanno (era nato a Napoli nel 1920) e di poter celebrare il cinquantesimo anniversario della "sua" Associazione dei Giornalisti Europei (della quale fu fondatore e primo segretario generale).

Non amo in genere le commemorazioni e i necrologi. Credo infatti che ognuno di noi debba custodire dentro di sé il ricordo delle persone care e che il tempo dedicato al ricordo del passato sia sottratto all'oggi e alla progettazione del futuro.

Ma sento il dovere di ricordare un amico e un maestro, di giornalismo, di europeismo, di vita. Da lui ho appreso il mestiere di giornalista (che ho praticato per tanti anni) e la curiosità per la vicenda europea, che mi ha sorretto e ispirato nella mia ricerca accademica. Non sono invece riuscito a far mio quel misto di nettezza e di garbo che lo caratterizzava e che faceva sì che i suoi commenti, anche duri e critici, non riuscissero mai sgraditi a chi ne era il destinatario.

Lo incontrai per la prima volta nel 1975 a Lovanio, dove entrambi ci eravamo recati per prendere parte al secondo congresso europeo degli exallievi salesiani, il primo dedicato alla costruzione dell'Europa unita. E poi, negli anni, la consuetudine di un'amicizia, sempre deferente da parte mia, sincera e schietta da parte sua, nonostante ci dividessero oltre trent'anni e un abisso incolmabile quanto a professionalità ed esperienza.

Marcello Palumbo era stato tra i primi in Italia ad appassionarsi all'ideale europeista ed era stato presente alla firma in Campidoglio dei Trattati di Roma. E all'Europa aveva dedicato per anni la sua attività sia di giornalista che di editore, con la celebre Agenda Europea, un *must* per chi negli anni sessanta e settanta si occupava di cose europee.

Anche in questi ultimi anni aveva continuato la sua militanza europeista, che gli era valsa tanti riconoscimenti (da ultimo nel 2005 il premio di giornalismo "Kostantinos Kalligas" a Patrasso), anche se gli era toccato in

sorte di vedere il progetto europeista avvatarsi tra mille difficoltà e sempre ricominciare il suo accidentato cammino. A noi che restiamo lascia l'esempio di un ideale coltivato e perseguito con l'impegno di una vita, cosa ormai assai rara. Ciao Marcello!

Autonomie e Libertà in Europa, 13 novembre 2012

4. Alla ricerca di una teoria dell'organizzazione internazionale

Il fenomeno storico che si conviene di denominare organizzazione internazionale è ancor oggi troppo nuovo e ambivalente perché se ne possa tentare una ricostruzione complessiva.

Non difettano accurate ricostruzioni giuridiche dei vari meccanismi operativi delle singole organizzazioni internazionali, né altrettanto attente teorizzazioni degli aspetti giuridici generali della materia, ma per incontrare una riflessione altrettanto elaborata sulle tematiche più generali è necessario rifarsi alla letteratura di indole e interesse politologico, la quale, dominata com'è già per i fatti suoi da interminabili controversie metodologiche, non sempre riesce di grande aiuto. Pochi e scarni sono invece i contributi dei giuristi a questa problematica e, il più delle volte, essi appaiono irrimediabilmente datati, legati ai momenti iniziali dello sviluppo dell'organizzazione internazionale. La realtà è invero vasta e multiforme. Né il concettualizzarla sotto la rubrica "organizzazione internazionale" aiuta molto. Perché quest'ultima denominazione (intesa nel senso tecnico del linguaggio giuridico) indica genericamente tutte le realtà istituzionalizzate della convivenza internazionale, tutti gli apparati cui gli Stati danno vita per la soluzione di problemi di comune interesse.

Tutto ciò premesso sulla difficoltà di intendersi in questo difficile campo, passiamo ad offrire una breve rassegna di quanto è disponibile.

Sono sostanzialmente tre le spiegazioni del fenomeno dell'organizzazione internazionale che si confrontano ancor oggi. Quella secondo la quale, le organizzazioni internazionali altro non sarebbero se non una peculiare manifestazione del modo d'essere della comunità internazionale. Fatta di Stati sovrani, che reciprocamente si riconoscono come tali, la comunità internazionale si regge, nel pensiero di questi autori, quasi esclusivamente sul principio del consenso espresso in un accordo. Le organizzazioni internazionali altro non sono se non degli apparati posti in essere tramite accordi internazionali e più in là non sarebbe lecito spingersi. Basterebbe indagarne le modalità operative, analizzarne le particolarità, studiarle nel loro concreto funzionamento. A questa corrente di pensiero appartengono la maggior parte dei giuristi, tanto italiani quanto stranieri.

Secondo altri studiosi, invece, l'organizzazione internazionale veramente sarebbe il momento di emersione di una tendenza in atto nella comunità internazionale verso una sua progressiva istituzionalizzazione, ossia verso l'affermarsi, in poche e dirette parole, di uno Stato mondiale. Poco importa che oggi la generalità di competenze dello Stato (che è un suo tratto caratteristico nella teoria generale) sia frammentata fra decine e decine di organizzazioni diverse. Si tratterebbe di un fenomeno legato alla necessità di far uso degli strumenti disponibili, ma che non intaccherebbe la fondamentale realtà di un qualcosa di diverso rispetto alla tradizione della convivenza internazionale.

In ultimo c'è da dire di un'altra teorica, la quale non tanto si cura di stabilire se l'organizzazione sia o non sia lo Stato mondiale presente o futuro, ma punta dritta alla realtà dei fatti. Essa attira l'attenzione sull'esistenza, all'interno della convivenza internazionale formalmente paritaria, di fenomeni di egemonia, per vero alquanto evidenti. E considera l'organizzazione mondiale uno degli strumenti attraverso i quali quella egemonia dei pochi sui molti si manifesta. In verità, quando si pone mente a fenomeni come il diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è difficile non riconoscere che questa teorica sia almeno in parte nel vero. Convinzione che si rafforza quando si ripercorre la storia dei falliti tentativi di affermare un "uso alternativo" delle organizzazioni internazionali, tentando di instaurare i vari nuovi ordini dell'economia o dell'informazione.

E' facile, ma probabilmente inutile e superfluo, riconoscere che in tutte queste teoriche ci sono elementi condivisibili. Il fatto è che in verità, manca a tutt'oggi, un armamentario concettuale capace di dare del fenomeno organizzazione internazionale una rappresentazione scevra da paradigmi troppo condizionanti, quale quello della "comunità internazionale anorganica", quello dello "Stato di Stati" o ancora quello dell' "egemonia".

E forse proprio quell'attenta ricostruzione generale che oggi manca potrebbe fornire delle categorie attraverso le quali tentare una ricostruzione alternativa.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 29 novembre 2012

5. Diritto internazionale e diritto degli Stati. La *domestic analogy*

Nonostante la riflessione sulle cose internazionali sia iniziata assai per tempo nella cultura europea (si può ricordare, per esempio, la “seconda scolastica” e Vitoria e Suarez sono considerati normalmente tra i padri nobili della riflessione internazionalista) oggi si tende a non retrodatare così in là la nascita del Diritto Internazionale come disciplina tecnica e anche come professione. Gli studi di Martti Koskenniemi possono essere ritenuti conclusivi sul punto. Egli ha studiato le origini ottocentesche della nostra professione ed ha mostrato chiaramente che c'è uno stacco netto tra quanto era accaduto fino a quel momento e quello che accade nella seconda metà dell'ottocento quando si formano associazioni scientifiche intitolate allo studio del Diritto Internazionale. Ad esempio nel 1873 si costituisce la prima associazione scientifica, l' “Institut de Droit International”, e la stessa storia delle cattedre europee di Diritto Internazionale mostra che tutto sommato abbiamo ragione noi italiani quando rivendichiamo il primato in Europa della prima cattedra di Diritto Internazionale, cioè quella che a Torino nel 1851 fu costituita per Pasquale Stanislao Mancini. Pensate che bisogna attendere il 1868 per avere la oggi celeberrima “Whewell Chair of International Law” a Cambridge.

Dico queste cose perché da questa nuova datazione della nascita del Diritto Internazionale emerge in tutta la sua pienezza l'evidenza di un programma scientifico e pratico coerente e mirato al raggiungimento di alcuni risultati. I Padri Fondatori del Diritto Internazionale, persone che nella seconda metà dell'ottocento si proclamano alfieri della coscienza giuridica universale e pongono le basi dell'elaborazione scientifica del diritto internazionale, condividevano un convincimento: che il diritto e la scienza giuridica così come si andava sviluppando nella riflessione giuspositivistica del tardo ottocento fosse la scienza sociale per eccellenza e che quindi fosse il modo giusto di affrontare la complessa problematica dei rapporti fra gli Stati. Diversi secoli dopo Westfalia si raggiungeva la consapevolezza della possibilità e desiderabilità di un discorso giuridico sulla politica internazionale.

Questa cosa produce un risultato tra i tanti che è particolarmente interessante i nostri fini. Quella che Danilo Zolo chiama la “domestic analogy” cioè la convinzione che le cose del Diritto Internazionale si possano affrontare per analogia con le cose che accadono all'interno degli Stati. E in effetti quello che noi osserviamo è esattamente questo: il Diritto Internazionale viene insomma costruito fin dall'inizio come una semplice amplificazione (a livello europeo, prima, planetario, poi) di dinamiche culturali e istituzionali che si affermano all'interno degli Stati.

Faccio due soli esempi. Il primo è la creazione, proprio tra la fine dell'ottocento e primi del novecento, di un imponente apparato istituzionale internazionale che non è altro che la trasposizione a livello planetario del modello dello Stato sociale. Tutta la complessa famiglia della Società delle Nazioni prima e delle Nazioni Unite poi, che non si occupano solo di Welfare ma anche ad esempio di questioni di amministrazione dello sviluppo o di mantenimento della pace. Per esempio c'è una Organizzazione Mondiale della Sanità, un'Organizzazione Internazionale del Lavoro e via dicendo, insomma tutto ciò che all'interno degli Stati è oggetto delle cure dell'apparato statale si riproduce a livello internazionale, perché alcuni problemi vanno oltre la capacità di trattazione e soluzione di un singolo Stato oppure perché occorre elaborare modelli che poi tutti gli Stati andranno a utilizzare. Ci sono per esempio organizzazioni internazionali che esistono col solo fine di elaborare progetti di legge che vengono offerti “chiavi in mano” agli Stati i quali poi li prendono e li trasformano in leggi nazionali, sono cioè dei colossali uffici studi a disposizione di chi desidera chiamarli. Le Nazioni Unite offrono tutta una serie di servizi: se lo Stato, ad esempio, vuole organizzare un monitoraggio delle proprie elezioni, a sua richiesta, le Nazioni Unite offrono, a costi più convenienti delle agenzie private, un servizio di monitoraggio delle elezioni. Qualche volta lo impongono addirittura. Funzionano assistendo gli Stati secondo il modello dello Stato sociale. La “domestic analogy” ci porta ad aver creato un gigantesco apparato di Stato sociale al di sopra degli Stati. Il che può creare e crea di fatto non pochi problemi di sovrapposizione delle dinamiche internazionali su quelle nazionali, sovrapposizioni che la tradizionale dinamica sovranità/non ingerenza non sempre riesce a categorizzare adeguatamente.

Il discorso può riproporsi per la tutela internazionale dei diritti dell'uomo, ed è questo il secondo esempio. Perché il Diritto Internazionale cominciò a occuparsi di tale questione? Perché essa è diventata un elemento importante della grammatica politico istituzionale all'interno degli Stati. Quindi c'è un discorso giuridico sui diritti dell'uomo che viene dagli sviluppi all'interno degli Stati e si traspone poi al livello internazionale. Solo che questi sviluppi in materia di diritti dell'uomo, che sono già complessi e problematici all'interno di un contesto statale, diventano enormemente più complessi e problematici quando il contesto è quello di più Stati e diventano francamente un problema nel problema quando il contesto è fatto di Stati che non condividono punti di vista salienti e significativi in materia di organizzazione sociale e di riconoscimento dei diritti.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 21 dicembre 2012

6. I quarant'anni della Convenzione UNESCO sul Patrimonio Culturale Mondiale

Si è celebrato quest'anno il quarantesimo anniversario della Convenzione UNESCO per la protezione del Patrimonio Mondiale aperta alla firma a Stoccolma nel 1972. Con 190 Stati parti e 962 siti protetti essa ha rappresentato un importante passo in avanti verso l'affermazione di un regime internazionale per la protezione e la conservazione dei beni culturali e paesaggistici, un sistema normativo ancora perfettibile e a tratti incompleto. L'anniversario può essere così occasione preziosa per un bilancio complessivo del funzionamento della Convenzione. Qui ci limiteremo, secondo quella che è la nostra vocazione, ad evidenziarne i pregi e i limiti dal punto di vista tecnico redazionale.

In primo luogo, come accade per molti testi di questo tipo, la Convenzione crea un sistema di tutela nel quale i compiti della struttura amministrativa dell'UNESCO si affiancano e a volte sovrappongono alle competenze degli organi espressione degli Stati parti, creando dunque difficoltà operative anche importanti. Inoltre, un elemento di complicazione è rappresentato dal ruolo svolto dalle organizzazioni non governative e dalle incertezze che anche qui si riscontrano in relazione al riparto di competenze. Dunque, il coinvolgimento di attori così diversi e portatori di interessi spesso divergenti richiederebbe una migliore definizione di ruoli e competenze.

In secondo luogo, la Convenzione dispone di un sistema di controllo assai articolato, dato che esso si basa sia sul meccanismo blando dei rapporti periodicamente presentati dagli Stati sia sull'attività di un Comitato del Patrimonio Mondiale, composto dai rappresentanti di 21 degli Stati parti. Ma anche all'interno delle attività di questo Comitato tendono a prevalere le logiche della politica e della diplomazia, col risultato che i meccanismi di controllo più esigenti vengono utilizzati raramente.

Un terzo tipo di problemi che vedo è quello rappresentato dalle difficoltà di coordinamento tra il sistema del 1972 (che prevede anche una Lista del Patrimonio Culturale in pericolo) e il sistema basato sulla Convenzione de L'Aja del 1954 relativa alla protezione dei siti culturali in occasione dei

conflitti armati. Questo sistema, aggiornato nel 1999 con un protocollo addizionale entrato in vigore nel 2004, resta comunque condizionato da un approccio datato e fortemente condizionato dalla cooperazione degli Stati ed è difficile organizzare una protezione comunque efficace in situazioni di conflitto armato.

E' giunto il momento, credo, per una generale riorganizzazione delle strategie di protezione internazionale dei beni culturali e paesaggistici, sottraendole al dare e avere delle relazioni diplomatiche e dando vita a un corpo di funzionari internazionali dotati dei poteri e delle competenze necessari per intervenire in un settore tanto delicato.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 23 dicembre 2012

7. Beati gli operatori di pace

Si celebra oggi in tutto il mondo la 46^a Giornata mondiale della Pace sul tema «Beati gli operatori di pace». Si tratta dell'ottava giornata celebrata da Benedetto XVI. .

Anche questo messaggio, come i precedenti indirizzati da questo Pontefice, pone l'accento sulle responsabilità personali di ciascuno di noi nel compito collettivo di costruire tra gli uomini una cultura di pace. I temi delle giornate precedenti di questo pontificato sono stati infatti: Nella verità la pace (2006), Persona umana, cuore della pace (2007), Famiglia umana, comunità di pace (2008), Combattere la povertà, costruire la pace (2009), Se vuoi coltivare la pace, custodisci il creato (2010), Libertà religiosa, via per la pace (2011), Educare i giovani alla giustizia e alla pace (2012).

Il Santo Padre sottolinea la complessità della tematica, dimostrando che dalle scelte di pace di tutti e singoli gli operatori di pace dipende in ultima analisi l'instaurarsi nel mondo di una cultura della pace. All'interno di questa, una speciale responsabilità viene individuata per i governanti e gli Stati che debbono impegnarsi nella garanzia dei diritti, in particolare il diritto alla vita e il diritto alla libertà religiosa, e nella instaurazione di un ordine mondiale più giusto, anche attraverso l'instaurazione di una autorità mondiale capace di assicurare un governo effettivo delle relazioni internazionali, in particolare oggi nel difficile campo della finanza internazionale.

In altre parole, e in coerenza ad un approccio consolidato, l'insegnamento del Romano Pontefice intende sottolineare l'unità della problematica e il suo radicamento etico. Nel cuore dell'uomo peccatore, ma redento, si situa la chiave e l'origine di tutti i problemi sociali ed anche la stessa possibilità della loro soluzione.

Questo approccio, mirabile per la sua alta ispirazione ideale e la sua profonda articolazione interna, rischia però, sia detto con il dovuto rispetto, di non assumere pienamente la complessità sociologica del reale tipica dell'era della globalizzazione. Ed è questa assai probabilmente una delle ragioni per

cui l'insegnamento del Romano Pontefice non viene a volte colto e interpretato nella giusta luce dagli osservatori esterni.

All'interno di un contesto ormai globale, i riferimenti ideali, come ad esempio quello ad una etica naturale (così tipico del pensiero occidentale) finiscono per essere vanificati, o comunque fortemente limitati, dalla compresenza di diverse visioni del mondo che devono comunque sforzarsi di coesistere pacificamente.

Oggi, con tutti i suoi limiti, l'Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta l'unica arena all'interno della quale può essere costruito un ordine internazionale più giusto, o comunque adeguatamente condiviso, un equilibrio "viable" tra le diverse visioni del giusto e del buono.

A ciò aggiungasi che questa complessità sociologica del reale fa sì che le grandi questioni della politica e dell'economia non possano ridursi alla dimensione della scelta etica del singolo. Il governante deve certamente in quanto uomo assumere comportamenti eticamente adeguati, ma le sue scelte non possono essere ispirate da mere considerazioni etiche personali.

C'è assai spesso un contesto, complesso e variegato, che rende la scelta del singolo, anche del governante, solo una delle determinanti dell'equilibrio che si viene in ultimo a creare.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 1° gennaio 2013

8. Mancano i diritti nell'Agenda Monti

La stampa italiana registra in questi giorni non pochi commenti critici al documento noto come “Agenda Monti” diffuso dal premier uscente professor Mario Monti e presentato come il programma della sua ... “salita in politica”. Tra le varie critiche, trovo particolarmente importanti quelle avanzate da Stefano Rodotà su la Repubblica e da Vladimiro Zagrebelsky su La Stampa di oggi. Con vari argomenti, i due commentatori lamentano il fatto che nell'attuale dibattito culturale italiano e in particolare nell'Agenda Monti, la questione dei diritti e delle libertà sia quasi del tutto assente. Entrambi ritengono che queste tematiche siano però adeguatamente sviluppate in Europa e che il problema sarebbe insomma tutto italiano.

Ora, è condivisibile l'affermazione secondo la quale la sensibilità per la tematica dei diritti è molto maggiore nei Paesi europei diversi dall'Italia, mentre è più difficile accettare la tesi della protezione dei diritti quale caratteristica del modello europeo di *governance* che dunque l'Agenda Monti avrebbe così tradito. E' vero che l'Unione europea è stata insignita del premio Nobel per la pace, tra l'altro, per la propria azione a favore dei diritti umani, ma abbiamo avuto modo di segnalare quanti dubbi e perplessità abbia suscitato questo riconoscimento.

Al contrario, bisogna ricordare come diverse Corti costituzionali di Stati europei, e tra queste soprattutto quella tedesca e quella italiana, abbiano affermato che i livelli di garanzia dei diritti umani nel modello di *governance* della Comunità europea, prima, e dell'Unione, poi, lascino a desiderare. Basta qui rievocare la risalente giurisprudenza *Solange* della Corte tedesca e la teoria dei controlimiti della nostra Corte costituzionale. Tanto che, sia pure tra non poche difficoltà, l'Unione sta negoziando la propria adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Insomma, nell'Agenda Monti non si parla né di diritti né di libertà, perché nel modello dell'Unione europea di essi ci si cura in verità poco e solo in quanto siano funzionali all'instaurazione e al buon funzionamento del Mercato Unico. E l'Agenda Monti, per ammissione del suo stesso autore, è un elenco di cose da farsi perché l'Italia possa degnamente continuare a sedere tra

i membri dell'Unione. Una Unione nella quale evidentemente la tutela dei diritti e delle libertà non è la prima preoccupazione.

Autonomie e Libertà in Europa, 3 gennaio 2013

9. Il 2013 anno europeo dei cittadini

Il 10 gennaio 2013 il Presidente della Commissione José Manuel Barroso e la Vicepresidente Viviane Reding, il Primo Ministro irlandese Enda Kenny e il Ministro irlandese per gli Affari europei Lucinda Creighton hanno inaugurato l'Anno europeo dei cittadini 2013 nella Rotonda del palazzo comunale di Dublino.

Per le celebrazioni dell'Anno europeo dei cittadini, nel 2013 è stata organizzata in tutta l'Unione una serie di manifestazioni, conferenze e seminari a livello dell'Unione e in ambito nazionale, regionale e locale. In preparazione dell'Anno europeo la Commissione ha condotto, tra il 9 maggio e il 9 settembre 2012, un'ampia consultazione pubblica per rilevare i problemi incontrati dai cittadini nell'esercizio dei diritti legati alla cittadinanza europea. Dalle risposte emerge chiaramente l'importanza che i cittadini attribuiscono ai diritti di cui godono nell'Unione europea, specialmente alla libera circolazione e ai diritti politici. Gli interpellati vorrebbero un autentico spazio europeo in cui poter vivere, lavorare, spostarsi, studiare e fare acquisti senza trovarsi di fronte a ostacoli burocratici o discriminazioni. Tuttavia, resta del cammino da compiere: i cittadini hanno evidenziato svariati problemi, soprattutto la difficoltà di far rispettare i diritti dell'Unione a livello locale; la Commissione tratterà la problematica nella prossima relazione sulla cittadinanza dell'Unione, la cui pubblicazione è prevista nel corso del 2013.

La cittadinanza europea – che integra e non sostituisce quella nazionale – conferisce a tutti i cittadini dei 27 Stati membri dell'Unione una serie di diritti supplementari. Il cittadino dell'Unione ha il diritto di votare e candidarsi alle elezioni amministrative ed europee nello Stato membro in cui risiede, gode della tutela consolare delle autorità di un qualsiasi Stato membro se il suo Stato non è rappresentato all'estero, può presentare una petizione al Parlamento europeo, rivolgersi al Mediatore europeo e, dal 2012, partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei.

Dalla cittadinanza europea derivano certamente molti diritti, di cui non sempre siamo consapevoli. Ad esempio, la libertà di circolazione è il diritto

più apprezzato derivante dalla cittadinanza. Ogni anno i cittadini europei compiono infatti più di un miliardo di spostamenti nell'Unione e sono sempre più numerosi quelli che esercitano il diritto di vivere in uno Stato membro diverso dal proprio. Eppure, sebbene oltre un terzo dei lavoratori (35%) sia pronto a prendere in considerazione un impiego in un altro Stato membro, quasi una persona su cinque ritiene che, all'atto pratico, vi siano ancora troppi ostacoli. Insieme alle difficoltà linguistiche, il principale scoglio al pendolarismo transfrontaliero è la carenza cronica di informazioni.

La Commissione europea è al lavoro per superare tali ostacoli. La relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione ha presentato 25 azioni concrete per rimuovere gli ostacoli che i cittadini europei incontrano tuttora nell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE. Tra queste figurano campagne di sensibilizzazione sullo status di cittadino europeo, sui relativi diritti e sulle implicazioni nella vita quotidiana. Durante quest'Anno europeo dei cittadini la Commissione pubblicherà la seconda relazione sulla cittadinanza dell'Unione, che fungerà da piano d'azione inteso a eliminare i rimanenti ostacoli che impediscono ai cittadini dell'Unione di godere pienamente dei propri diritti.

Così, in estrema sintesi, la cronaca dei fatti recenti, ricostruita sulla scorta dei comunicati stampa. Da essa sembra ricavarsi che la cittadinanza europea sia una condizione dalla quale deriva il riconoscimento di diritti ai “cittadini” europei.

La mia impressione è invece che i diritti, o meglio la loro protezione, siano ormai scollegati dalla tematica dell'identità e della cittadinanza. Come si sa, nel modello tradizionale recepito anche dal diritto internazionale, la cittadinanza esprime quel nesso tra un individuo e uno Stato che rappresenta il presupposto per il godimento delle libertà fondamentali. Dunque è corretto affermare che in questo modello esiste un nesso stretto tra la condizione di cittadino e il riconoscimento di diritti. E ben si comprende come su questa realtà si innestino anche dinamiche volte alla costruzione di identità nazionali.

Orbene questo modello è da tempo entrato in crisi così come è entrato in crisi lo Stato-nazione, in quanto comunità basata sulla identificazione dello Stato con la nazione, per cui i cittadini di uno Stato sono gli appartenenti alla comunità nazionale che si esprime e si organizza attraverso quello Stato. Oggi

assistiamo sempre di più in Europa al costituirsi di società multietniche, a motivo dell'intensificarsi di fenomeni migratori dovuti alla globalizzazione (ma le migrazioni ci sono sempre state per la verità), e dunque al consolidarsi di un differente modello di Stato e in genere di organizzazione dei rapporti politici tra gli individui e lo Stato: quello del riconoscimento dei diritti umani a tutti coloro che si trovino "within the jurisdiction" (così recita l'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed anche gli altri trattati sui diritti dell'uomo con comparabili formulazioni).

La cittadinanza non è più dunque un elemento determinante per il riconoscimento dei diritti, anche se ancor oggi molti diritti vengono riconosciuti solo ai cittadini (per esempio quelli di elettorato alle elezioni politiche).

Anche su questo versante osserviamo comunque in atto interessanti movimenti e trasformazioni volte alla parificazione, per quanto possibile, dei diritti degli stranieri a quelli dei cittadini.

In quest'ottica, il tema della cittadinanza europea, pur interessante in quanto pone il problema difficile, ma ineludibile, del superamento della cittadinanza nazionale in favore di un legame con l'entità più ampia e comprensiva rappresentata dall'Unione europea, appare inevitabilmente datato proprio nel suo tentativo di voler costruire un nesso individui-entità politica di appartenenza in una logica ormai in via di superamento quale appare quella della cittadinanza.

Autonomie e Libertà in Europa, 22 gennaio 2013

10. I due marò italiani in India. Diritto internazionale e politica di potenza

La Corte Suprema dello Stato indiano del Kerala ha reso qualche giorno fa (lo scorso 18 gennaio) una singolare decisione in merito alla vicenda dei due marò italiani, Massimiliano Latorre e Salvatore Girone, che, come si sa, erano imbarcati sulla petroliera Enrica Lexie in servizio di contrasto anti-pirateria e sono accusati di aver ucciso due pescatori indiani scambiandoli appunto per pirati. Per questo motivo sono trattenuti in India dalla metà di febbraio del 2012, anche se hanno potuto beneficiare di una sorta di “licenza” per trascorrere le festività in famiglia. Al loro ritorno in India è intervenuta la decisione nella quale la Corte del Kerala ha riconosciuto che i fatti di cui è questione non si sono svolti in acque territoriali indiane, ma ha tuttavia ritenuto che del caso debba occuparsi un tribunale federale indiano che dovrà dunque prima risolvere la questione della giurisdizione e, se riconoscerà sussistente la giurisdizione indiana, decidere poi nel merito.

La decisione è stata accolta in Italia con generale sollievo, dato che restituisce la questione alla dimensione politico-diplomatica più propria e adeguata (quella del dialogo tra la diplomazia italiana e il governo federale di New Dehli, mai venuto meno per la verità), ma anche con non poche perplessità (Marina Castellaneta ha parlato, su *Il Sole 24 Ore* di sabato 19 gennaio, di un vero e proprio “enigma”), dato che, riconoscendo che il fatto è avvenuto fuori delle acque territoriali indiane, si nega necessariamente la giurisdizione indiana che cede a fronte di quella dello Stato di bandiera della nave (cioè l'Italia) come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, della quale sia l'Italia che l'India sono parti.

La decisione, sempre per quel che si apprende da fonti di stampa, ha comunque escluso che ai due marò italiani possa essere riconosciuta una qualche forma di immunità, benché, come si osserva in Italia da molte parti, fossero personale militare in servizio per un fine di interesse pubblico (il contrasto alla pirateria) e dunque veri e propri organi dello Stato italiano. In questo caso, una norma consuetudinaria riconoscerebbe una immunità cosiddetta “funzionale” sottraendo dunque chi ne beneficia alla giurisdizione dello Stato eventualmente competente. Il condizionale è d'obbligo perché in materia è difficile ricostruire principi inequivoci.

Dunque, da un punto di vista giuridico, la decisione sembrerebbe non aver mutato il punto di vista della autorità indiane, anche se rappresenta un fatto indubbiamente positivo che la Corte abbia declinato la giurisdizione a favore di un organo dello Stato federale. Le autorità italiane hanno incassato il risultato, esprimendo una moderata e prudente soddisfazione.

A quanti lamentano un presunto eccesso di prudenza da parte delle autorità italiane va ricordato che il caso in questione coinvolge importanti e delicati equilibri politico-diplomatici e dunque va affrontato con adeguata cautela. I fatti si sono svolti con certezza nella Zona Economica Esclusiva indiana e dunque in una parte di mare che, anche se per quel che riguarda la giurisdizione penale non può essere assimilata al mare territoriale, è oggetto di ampi poteri riconosciuti dal diritto internazionale a tutela dei diritti di pesca. Tutela che le autorità indiane hanno più volte mostrato di voler esercitare con fermezza, peraltro in linea con una generale politica da Grande Potenza emergente che può anche esigere a volte una risolutezza inusuale. L'India ritiene infatti di avere tutto il diritto di proteggere i propri pescatori anche quando, temendo per le proprie reti derivanti, affrontano le navi di passaggio con fare minaccioso (cosa che sembra sia accaduta nel caso di specie, generando l'equivoco).

E' facile ipotizzare che la vicenda, nonostante i suoi indubbi profili giuridici e giudiziari, si chiuderà solo quando le due diplomazie potranno negoziare una soluzione che permetta ad entrambi gli Stati coinvolti una onorevole chiusura del caso.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 23 gennaio 2013

11. Un diritto senza terra?

I giovani internazionalisti riuniti a convegno a Catania il 24 e il 25 gennaio 2013 hanno voluto invitarmi a dettare le conclusioni delle loro ricchissime ed interessanti discussioni proposte nell'ambito del Progetto "Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea". Ecco il testo, ancora inedito, del mio intervento.

1 Dal territorio oltre il territorio, un percorso irreversibile?

Questa mattina, introducendo i lavori della sessione dedicata agli sviluppi della tematica della giurisdizione extraterritoriale, cercavo di sottolineare quanto il tema di quella sessione e, più in generale, quello del nostro Convegno fosse ricco di assonanze che avrebbero anche potuto spingerci a ritenere che la tematica che oggi discutiamo potesse essere in fin dei conti qualcosa di coesenziale alla natura stessa del diritto internazionale. In verità, ribadisco, non credo che sia così, o meglio non credo che quanto sicuramente si possa rintracciare nella evoluzione del diritto internazionale al riguardo debba impedirci di vedere la novità presente negli sviluppi attuali. E questa novità è rappresentata in ultima analisi dal tentativo di costruire un ordine giuridico a dimensione planetaria, all'interno del quale l'elemento territoriale, pur imprescindibile, non svolge più il ruolo fondamentale che aveva in altri modelli (si leggano le interessanti ricostruzioni di Alessandra Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla Globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010, pp. 74 ss.)

Sì, perché negli assetti precedenti, il diritto internazionale doveva servire a delimitare dei poteri, quelli degli Stati, che si volevano assoluti e illimitati nella loro universale pretesa di vigenza. E a tal fine costruiva schemi di composizione all'interno dei quali il dato territoriale aveva un ruolo preminente. Ricordavo stamane come la sovranità territoriale giocasse un ruolo fondamentale nella teoria della soggettività internazionale dello Stato.

Tutto ciò si ricollega a una posizione più generale, se volete, di filosofia politica. C'è infatti un nesso genetico tra il potere e il territorio nella teoria politica e filosofica del potere che si è consolidata in Europa negli ultimi secoli. Può essere utile un riferimento a Carl Schmitt, che ci ricorda che l'ordine costituito del diritto internazionale, o meglio dello *ius publicum europaeum* è un ordine sul territorio, e che la parola ordine condivide l'etimo

con la parola che indica l'origine, dunque un luogo. E il potere è un potere che si esercita appropriandosi di uno spazio, fin dalla prima riflessione che si protrae nel tempo ancora in epoca feudale. Cito passim dalla traduzione italiana de "Il nomos della terra" (Milano, 1991)

“La terra è detta nel linguaggio mitico la madre del diritto. Ciò allude a una triplice radice dei concetti di diritto e di giustizia.

In primo luogo la terra fertile serba dentro di sé, nel proprio grembo fecondo, una misura interna. Infatti la fatica e il lavoro, la semina e la coltivazione che l'uomo dedica alla terra fertile vengono ricompensati con giustizia dalla terra mediante la crescita e il raccolto.

In secondo luogo il terreno dissodato e coltivato dall'uomo mostra delle linee nette nelle quali si rendono evidenti determinate suddivisioni. [...]

In terzo luogo, infine, la terra reca sul proprio saldo suolo recinzioni e delimitazioni, pietre di confine, mura, case e altri edifici. Qui divengono palesi gli ordinamenti e le localizzazioni della convivenza umana. Famiglia, stirpe, ceppo e ceti, tipi di proprietà e di vicinato, ma anche forme di potere e di dominio, si fanno pubblicamente visibili.

Così la terra risulta legata al diritto in un triplice modo. Essa lo serba in sé, come ricompensa del lavoro, lo mostra in sé, come confine netto; infine lo reca su di sé, quale contrassegno pubblico dell'ordinamento. Il diritto è terraneo e riferito alla terra”

.....

“Così l'occupazione di terra costituisce per noi, all'esterno (nei confronti di altri popoli) e all'interno (con riguardo all'ordinamento del suolo e della proprietà entro un territorio), l'archetipo di un processo giuridico costitutivo. Esso crea il titolo giuridico più radicale, il radical title nel senso pieno e completo della parola” (ivi, pp. 25-26)

E ancora,

“La parola greca che designa la prima misurazione, da cui derivano tutti gli altri criteri di misura; la prima occupazione di terra, con relativa divisione e ripartizione dello spazio; la suddivisione e distribuzione originaria, è nomos.

Questa parola, intesa nel suo significato originario, legato allo spazio, è quella che meglio si presta a rendere l'idea del processo fondamentale di unificazione di ordinamento e localizzazione” (ivi, p. 51)

Quando si mette a punto poi una teoria della sovranità dello Stato, tra la fine dell'ottocento e i primi anni del novecento, il territorio assume da subito al rango di elemento costitutivo della persona *giuridica* dello Stato, soprattutto quando è visto come oggetto di un diritto che lo Stato esercita sulla sua stessa persona, come nella ricostruzione di Santi Romano (Corso di diritto internazionale, Padova, 1939, p. 161 ss., ma vedi anche l'ampia ricostruzione di A. Di Martino, op. cit., pp. 188 ss.).

Ma si procede oltre il territorio quando, in una giuridicizzazione del potere che altro non è se non l'esito di un processo di astrazione, il territorio diviene una immagine indifferenziata, astraendo appunto da ciò che lo rende una realtà viva e concreta. Forse, come sostiene Schmitt, questo si deve all'avvento delle moderne talassocrazie, portatrici di un ordine dell'indistinto senza confine, nel senso di limite (*limes*), come indistinto, s-confinato, il-limitato è appunto il mare.

“La separazione di terraferma e mare libero è la caratteristica specifica fondamentale dello *ius publicum europaeum*. Questo ordinamento spaziale trae origine essenzialmente non già da conquiste intraeuropee o da mutamenti territoriali, ma dalla conquista europea di un nuovo mondo non europeo, connessa alla conquista del mare libero operata dall'Inghilterra. Spazi liberi immensi, apparentemente illimitati, resero possibile e ressero il diritto interno dell'ordinamento interstatale europeo” (ivi, p. 93)

Nel mare, dice Schmitt, l'ordine si mantiene attraverso il controllo e la sicurezza, non per mezzo della protezione del confine, attraverso il governo delle crisi piuttosto che attraverso la difesa della terra. Del resto, gli studiosi di geopolitica, hanno efficacemente contrapposto la “*geopolitica del caos*” al cosmo imperiale dei grandi imperi terranei, così descrivendo la strategia di controllo messa in atto dagli Stati Uniti d'America, la talassocrazia par excellence, venuta dal “*continente senza misura (Der maßlose Kontinent)*”, controllo che avviene attraverso una egemonia nella quale la conquista territoriale appare solamente come la ultima ratio, preferendosi il controllo esterno della

crisi, a volte, perché no?, se necessario anche artificialmente preparata. Tutto questo è stato assai lucidamente messo in luce da Giorgio Agamben, in quel pezzo della sua mirabile costruzione “Homo Sacer” significativamente intitolato “Stato di eccezione”. In questo saggio Agamben chiarisce che “... lo stato di eccezione tende sempre più a presentarsi come il paradigma di governo dominate nella politica contemporanea” (G. Agamben, Stato di eccezione, Torino, 2003, p. 11).

2 La relativizzazione del territorio nella comunità internazionale “organizzata”

Nell’assetto attuale, comunque, il dato della coesistenza e della comune soggezione degli Stati ad un’autorità in qualche modo “sovrastatale” può invece considerarsi acquisito. Dunque il territorio, che rimane sempre un dato fondamentale, ed è assai spesso oggetto di controversie, è ormai solo uno dei profili di questo nuovo ordine planetario all’interno del quale gli Stati conservano un ruolo fondamentale, mentre le organizzazioni internazionali generano un diritto “per il mondo intero”. “Mondo intero” che non è più visto come un insieme di territori, ma come uno “spazio globale” complessivamente inteso (vedi a tal proposito l’interessante analisi di Carl Landauer, *Regionalism, Geography, and the International Legal Imagination* sul *Chicago Journal of International Law* 2011, pp. 557 ss. ed anche il IV capitolo del citato volume di A. Di Martino, pp. 270 ss.)

Emergono dunque altri modelli di composizione delle pretese sovrane e dei poteri, e di questi ci siamo occupati nei nostri lavori. Questi modelli, però, non fanno giustizia sommaria e definitiva dell’elemento territorio. In particolare, come ci ricordava André Nollkaemper nel suo Key Note Address, sulla cifra del nesso potere-responsabilità, un modello assai formalizzato e proprio per questo assai utile a condurci oltre i territori e oltre il principio di territorialità, ma, mi pare, inevitabilmente molta parte della sua esposizione si è intrattenuta non solo sui nessi tra il potere e la jurisdiction, ma anche sulla dimensione territoriale della jurisdiction stessa, riprendendo largamente dalla elaborazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. Egli stesso ammette che

“... if we wish to inquire into the conditions that explain when a State has jurisdiction over a person, that relationship becomes dependent on another,

second level relationship. At this second level, what counts is the relation between the state and an agent, or the state and the territory”

elaborando poi, in maniera assai elegante, le varie ipotesi di interazione tra queste diverse relazioni.

Tutto ciò hanno variamente sottolineato, mi pare, tutti coloro che sono intervenuti del corso della prima sessione dedicata alla crisi dell'ordinamento territoriale o meglio, come diceva Enrico Milano, alla sua deterritorializzazione del diritto internazionale. Fenomeno che, molto opportunamente, Enrico ha messo in relazione proprio con il prodursi di autorità (le organizzazioni internazionali, in primo luogo) capaci di generare norme e di imporne l'osservanza a prescindere da una propria responsabilità territoriale. Il che ha poi prodotto l'effetto collaterale talvolta di una svalutazione del dato territoriale nella ricostruzione delle stesse vicende della statualità e, assai più spesso, il superamento del radicamento territoriale nei numerosi esempi di giurisdizione extraterritoriale in materia, tra l'altro, di affermazione di standard internazionali in materia di protezione di diritti umani. Tematiche poi riprese, in diverse ma complementari prospettive, questa mattina, da Luca Pasquet e Claire Bright, ma già ieri presenti negli interventi di Giorgia Bevilacqua che ha analizzato in questa logica le nuove forme di cooperazione regionale per l'adozione di misure di contrasto alla pirateria, e di Tomoko Yamashita sui terreni più ampi del diritto penale internazionale.

3 I difficili equilibri-smi degli Stati, tra territori, extra-territorialità e deterritorializzazione

Tutto ciò avviene, però, in un quadro generale che, come ricordava Alberto Oddenino, proprio dal punto di vista degli equilibri geopolitici si fa sempre più complesso e variegato, dato che l'assetto fondato sul tradizionale Stato nazionale è messo in crisi da altre forme di rappresentazione geopolitica: pensiamo ad esempio ai movimenti islamisti che lottano per l'unificazione politica della umma, la comunità musulmana, al di là dei confini statali che a buon diritto ritengono imposti dalle potenze occidentali. O ancora al complesso panorama istituzionale che in questa fase si esprime in Europa,

dove lo Stato nazionale viene stretto in una vera e propria morsa dalle istituzioni europee e dall'affermarsi di un territorio europeo invece dei territori statali(vedi ancora A. Di Martino, op. cit., pp. 411 ss.).

Stamane infatti quando ci siamo interrogati sui percorsi attraverso i quali muoverci ... Oltre i territori, Ivan Ingravallo ci ha offerto una interessante analisi proprio sul modello europeo con la sua relazione introduttiva su "L'effetto utile del diritto europeo quale limite alla sovranità degli Stati membri", cui ha fatto eco l'analisi di Giovanni Zaccaroni sul ruolo dell'armonizzazione europea nel disegnare nuovi confini tra i poteri degli Stati.

Eppure, ciononostante, emerge da questi nostri lavori un assetto di poteri, un ordine che vede gli Stati proiettarsi volentieri al di là dei confini territoriali dei propri ordinamenti giuridici, sia perché spesso a ciò costretti dall'esigenza di normare problemi che territoriali non sono (penso alla finanza internazionale o alle complicate questioni dell'internet) sia perché l'interconnessione sempre più stretta tra i problemi sociali ed economici rende privo di significato l'approccio del singolo Stato. Apparentemente dimentichi del monito di D'Argentré, secondo cui

Omnis enim potestas, extra fines potestatis attributae aut propriae, privata est persona, et finitae potestatis finita jurisdictionis et cognitio; ideo et statuta extra territoria sua sine usu sunt, cum extra ea terreri nemo possit, quae territorii diffinitio est.

Ciò implica dunque l'attivarsi di poteri "altri", che non hanno base territoriale, o l'emergere di sempre nuove modalità di gestione "non territoriale" dei conflitti di giurisdizione. Le questioni territoriali non spariscono dunque, ma restano una classe di questioni tra le altre, non più esclusivamente caratterizzanti di un modello e di un assetto.

Ciò si coglie, mi pare, soprattutto, quando ci si avventuri a visitare i domini del diritto internazionale privato, come abbiamo fatto poco fa sotto la guida di Francesco Salerno e l'introduzione di Antonio Leandro che ci ha mostrato che anche qui l'Unione europea unifica e modifica il diritto internazionale. Ester Di Napoli e Elizabeth J. Kennedy hanno mostrato, sia pure da punti di vista differenti, quanto ancora sia "territoriale" il diritto internazionale privato postmoderno.

4 Conclusioni ... delle conclusioni

E' complesso e articolato, dunque, il panorama normativo che la società globale dispiega davanti ai nostri occhi di pur disincantati eredi di una tradizione che risale a Grozio e oltre. Convivono in esso elementi di assetti consolidati da tempo insieme con parcelle di nuovo che stenta ad affermarsi, in un ondeggiare pericoloso, spesso senza equilibrio, spesso alla ricerca di un nuovo equilibrio, di nuove terre, di nuovi approdi. Eppure la terra ha rappresentato da sempre il fondamento di tutto. "Stare con i piedi per terra" si dice quando si vuol richiamare qualcuno alla concretezza, alla stabilità. A noi invece rimane l'arduo compito di contemplare questo complesso panorama, ma come in un viaggio senza approdi.

Catania, 25 gennaio 2013

12. Fondo salva Stati e Fiscal Compact. Finis Europae?

Sono stato invitato dalla SVIMEZ a prender parte al Seminario su “Pareggio di bilancio, Fiscal Compact e Diritti sociali” tenutosi a Roma lo scorso 15 marzo 2013. Nel mio intervento, polemicamente intitolato “Fondo salva Stati e Fiscal Compact. Finis Europae?” ho affermato tra l’altro:

“Il primo effetto delle misure recentemente adottate dall’Unione europea in relazione ai disavanzi eccessivi e alla parità di bilancio è stato quello di aver complicato in maniera credo irreversibile il modello di riferimento quanto alla governance delle istituzioni. Ci troviamo infatti di fronte alla compresenza di distinti modelli:

quello francamente internazionale dello European Stability Mechanism (il c.d. Fondo salva Stati) che per quel che se ne comprende da ora diventerà una vera e propria organizzazione internazionale con sede a Lussemburgo;

quello intergovernativo a integrazione differenziata del Fiscal Compact che, com’è noto, non ha potuto realizzarsi attraverso una revisione dei trattati, ed è dunque un qualcosa che con certezza non si cala appieno nella dimensione comunitaria governata dalle istituzioni comuni;

quello comunitario dei vari Packs proposti dalla Commissione.

Si dirà che *nihil sub sole novi* perché l’Unione ci ha abituato alla coesistenza di assetti ispirati a differenti modelli, nel cui contemperamento anzi qualcuno ha visto la cifra della sua stessa originalità. Io stesso ammetto di avere da sempre preferito e auspicato una integrazione europea a più livelli, convinto come sono che la storia stessa dell’Europa impedisca il salto nel vuoto verso uno Stato federale che non c’è e forse non ci sarà mai. In luogo di questa improbabile unificazione federale ho sempre preferito, dicevo, un concorso di strategie, anche in differenti contesti istituzionali e con differenti modalità. Insomma l’Europa è unita e lo sarà sempre di più, ma questa sua unità è più della semplice Unione europea. Comprende, oltre alle differenti strategie di integrazione e di cooperazione in atto all’interno dell’Unione, anche, ad esempio, la dimensione della protezione regionale dei diritti dell’uomo

attraverso la Corte europea dei diritti dell'uomo, la cooperazione internazionale nell'area del Mediterraneo, le esperienze di *cross-fertilization* nel dialogo tra le corti e via dicendo. Ma trovo singolare e francamente allarmante che proprio in ciò che questa Europa ha di più federale, e cioè la moneta unica, si debba ricorrere a strumenti così differenziati. L'impressione è infatti che i differenti strumenti difficilmente possano essere ricondotti a una strategia coordinata se non attraverso una continua opera di mediazione e negoziato che mostra, una volta per tutte, la fine dell'Unione come disegno istituzionale diverso e distinto dagli Stati che la compongono. Lo stesso Joschka Fischer, il paladino della Costituzione europea, già in una intervista del 2011 alla *Zeit*, ne prendeva atto con disincanto, invitando a dimenticare l'Unione europea a 27, che sarebbe stata presto sostituita dagli Stati in condizioni di mantenere e salvaguardare l'euro (Cfr. Tina Hildebrandt, "*Vergesst diese EU*", *Die Zeit*, 10 novembre 2011).

Aggiungo però un ulteriore elemento: tutto ciò implicherà una frammentazione e parcellizzazione della compagine degli Stati in Europa, nel senso che si creeranno inevitabilmente delle cerchie diverse di Stati a secondo della gradazione di obblighi che intenderanno assumersi.

E avrà conseguenze importanti anche per i livelli di garanzia dei diritti sociali, come è stato peraltro già illustrato da coloro che mi hanno preceduto. Perché non tutti gli Stati saranno in condizioni, visto che avranno vincoli differenti, di assicurare gli stessi livelli di garanzia dei diritti sociali, non solo per questioni economiche evidenti ma anche perché il quadro complessivo dei loro obblighi li potrà indurre a dover accorciare, tagliare, comprimere in alcuni casi e invece altri Stati potranno permetterselo. Verrà dunque meno quella coesione sociale, economica e territoriale che faticosamente si è fin qui cercato di costruire.

Questo determinerà effetti importanti. Quali? La prima cosa che mi viene in mente è che si riprenderà a migrare da un Paese all'altro. Il che, intendiamoci, non è un fatto così tremendo, è un fatto quasi fisiologico. Negli Stati Uniti che hanno un'esperienza federale molto, molto più matura della nostra, è del tutto normale che una persona nasca in uno Stato e poi decida di stabilirsi in un altro, dipende da quello che ritiene più opportuno fare.

Noi italiani, però, abbiamo una memoria collettiva in cui l'esperienza dell'emigrazione è qualcosa di negativo, è un estremo rimedio all'indigenza, siamo abituati a parlare ad esempio della fuga dei cervelli, viviamo e vivremo tutto ciò in un contesto di negatività, quasi come un lutto. Prepariamoci".

Autonomie e Libertà in Europa, 25 marzo 2013

13. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa spiana la strada al protocollo addizionale n. 15

Lo scorso 26 aprile, su rapporto della Commissione degli affari giuridici e dei diritti umani, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha espresso con l' Opinione 283 (2013) parere favorevole alla adozione da parte del Comitato dei Ministri del progetto di protocollo addizionale n. 15 alla Convenzione europea dei diritti umani, elaborato dallo *Steering Committee on Human Rights*.

Si tratta di uno dei primi risultati concreti di un processo di riforma del sistema della Convenzione, che ha conosciuto un importante momento di rilancio negli ultimi anni con le Conferenze di Alto Livello di Interlaken (2010), di Izmir (2011) e di Brighton (2012), ma che è in realtà in atto dalla fine degli anni novanta, quando il Protocollo addizionale n. 11 riformò il sistema dei ricorsi della Convenzione prevedendo la possibilità per gli individui di adire direttamente la Corte europea dei diritti umani.

Da quando con il protocollo addizionale n. 11 il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato riformato consentendo agli individui l'accesso diretto alla Corte, senza la mediazione della Commissione, ha acquisito crescente interesse il tema della ulteriore riforma del sistema, atteso che l'accesso diretto degli individui aveva determinato non solamente un numero sempre crescente di ricorsi, ma anche la pressante esigenza di un ripensamento del modus operandi della Corte e del suo sistema di ricorsi.

In particolare, diventa sempre più urgente definire meglio il complesso rapporto tra la Corte europea e le giurisdizioni interne degli Stati membri, dato che la competenza della Corte appare sempre di più come una parte di un sistema giudiziario unitario nel quale si integrano le competenze dei giudici interni e quella della Corte stessa.

Ciò ha fatto sì che sempre di più la Corte sia stata vista come un organo di tutela dei diritti umani all'interno di un sistema di garanzia di natura intrinsecamente costituzionale, nascente dalla rinnovata integrazione tra le competenze dei giudici interni e della Corte stessa, sistema che uscirebbe

rafforzato proprio dalla previsione di un ricorso individuale direttamente indirizzato alla Corte europea.

Gli emendamenti alla Convenzione che hanno trovato posto nel progetto di Protocollo no. 15 sono di varia natura e incidenza. Tre sono di importanza più tecnica, come la riduzione da sei a quattro mesi a partire dalla decisione interna definitiva del termine per proporre il ricorso alla Corte, l'abrogazione del diritto di veto che attualmente le parti (ricorrente e Stato convenuto) possono esercitare quando una Camera della Corte decida di spogliarsi di un caso in favore della Grande Camera (art. 30 della Convenzione), la modifica del limite di età per la eleggibilità dei giudici che viene portato a 65 anni (con la possibilità di portare a termine l'intero mandato di nove anni, e dunque arrivare a 74 anni, mentre oggi i giudici rimangono in carica fino a 70 anni).

Le altre due modifiche sono, direi, di maggior respiro e riguardano entrambe il complesso problema dell'equilibrio tra il ricorso interno e il ricorso internazionale. Una rappresenta una modifica di un recente emendamento dell'articolo 35 della Convenzione in materia di ammissibilità dei ricorsi alla Corte voluto dal protocollo addizionale n. 14 (entrato in vigore nel 2010) e consiste nella eliminazione della previsione secondo cui la Corte non può rifiutare di esaminare un ricorso quando esso non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno. Questa previsione venne inserita dal protocollo n. 14 per evitare che venissero respinti ricorsi che non avevano ricevuto adeguata trattazione al livello interno (così costruendo il ricorso internazionale come una specie di ultima spiaggia per un ricorso interno che non fosse stato adeguatamente trattato). Con la riforma prevista dal Protocollo n. 15, secondo quanto richiesto dalla Dichiarazione di Brighton, questa limitazione viene eliminata e dunque la Corte potrà muoversi con maggiore libertà, sempreché comunque la violazione dedotta non abbia causato un pregiudizio grave al ricorrente o non coinvolga questioni di notevole interesse per la protezione dei diritti dell'uomo. Si tratta di un primo passo verso il riconoscimento alla Corte di un potere (che alcuni vorrebbero addirittura discrezionale) di scegliere i ricorsi sui quali pronunziarsi.

La seconda modifica riguarda invece l'inserimento nel Preambolo della Convenzione di un esplicito riferimento alla dottrina del margine

d'apprezzamento statale e al principio di sussidiarietà. Secondo il disposto dell'articolo 1 del protocollo n. 15 infatti:

At the end of the Preamble to the Convention, a new paragraph shall be added, which shall read as follows:

“Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and in doing so enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention”

nel quale, come si vede, l'idea della sussidiarietà del sistema della Convenzione viene posta in relazione sia con la primaria responsabilità degli Stati nella tutela dei diritti enunciati e garantiti dalla Convenzione, sia con il riconoscimento del margine d'apprezzamento del quale gli Stati godono nell'assolvimento di questa primaria responsabilità, beninteso sotto la supervisione della Corte. Una formula complessa, come si vede, che cela dietro la sua bella e rassicurante struttura sintattica (nella quale pare che tutto si tenga in forza della cogenza di una stringente *consecutio* logica) anni di stratificazione giurisprudenziale alla ricerca proprio di questo delicato equilibrio.

La previsione relativa al margine d'apprezzamento però appare ispirata non tanto all'esigenza di una consacrazione ufficiale nel testo della Convenzione della nota dottrina interpretativa elaborata dalla Corte nel corso della sua giurisprudenza, quanto piuttosto alla volontà, condivisa da molti Stati, di indurre la Corte a non andare oltre il margine d'apprezzamento nell'esercizio dei suoi poteri di controllo, cosa alla quale, in verità, si è sempre più spesso indotta la Corte. Mi pare infatti che la Corte abbia da qualche tempo mutato il suo *modus operandi* concedendo sempre meno al margine d'apprezzamento e muovendo invece decisamente verso la costruzione di *standards* europei, starei per dire a tutti i costi. Sempre più spesso la Corte europea identifica situazioni nelle quali potrebbe riconoscere agli Stati un margine d'apprezzamento anche ampio, per poi concludere invece che l'esistenza di questo margine d'apprezzamento non le impedisce di considerare il comportamento statale in violazione della Convenzione.

Piccoli passi, come si vede, alla ricerca di un difficile equilibrio tra momento internazionale e momento interno nella tutela dei diritti dell'uomo nel sistema della Convenzione di Strasburgo. Adesso occorrerà attendere la ratifica da parte di tutti gli Stati parti della Convenzione per vedere operare il protocollo n. 15 e, d'altra parte, attendere gli ulteriori sviluppi del lavoro in corso in seno allo *Steering Committee on Human Rights*.

Autonomie e Libertà in Europa, 30 aprile 2013

14. Trecento anni fa l'idea dell'Unione europea nel Progetto per la Pace perpetua dell'Abbé de Saint-Pierre

Può sembrare strano, ma l'idea dell'Unione europea non è poi così nuova. Essa è nata invece almeno trecento anni fa. Nel 1713, infatti, anno della conclusione della pace di Utrecht, vedeva la luce l'ennesimo progetto per la pace perpetua, quello, in verità imponente, redatto dall'Abate di Saint-Pierre e intitolato proprio "Progetto per la pace perpetua in Europa" e teso alla costituzione di una Unione europea fra gli Stati del tempo.

Ce n'erano già stati altri di questi progetti: nel seicento, quello di un cattolico sostanzialmente soddisfatto dell'ordine costituito, come Emeric Crucé o quello dell'ugonotto duca di Sully o ancora quello del quacchero pacifista e illuminato, come William Penn, il fondatore dello Stato americano della Pennsylvania. Ed altri ce ne sarebbero stati, dopo quello dell'abate di Saint-Pierre, uno redatto dal filosofo utilitarista inglese, Bentham, e quello, ancor oggi celeberrimo, di Immanuel Kant. Anche il fondatore del socialismo europeo, Saint-Simon, si sarebbe poi cimentato con questo genere letterario.

Ma il progetto dell'Abate di Saint Pierre è rimasto una pietra miliare nella storia del genere, forse anche per l'attenzione che ad esso dedicò Jean Jacques Rousseau che ne redasse una sintesi e formulò anche un "Giudizio critico", rimasto giustamente famoso. Per anni i sostenitori dell'esigenza di una organizzazione internazionale vennero identificati dai loro critici come i seguaci del "buon Abate di Saint-Pierre", segno che all'Abate si faceva credito di aver elaborato un modello di riferimento quanto alle idee di pacificazione universale.

Idee che sono sostanzialmente le stesse esposte da Emeric Crucé nel suo Nuovo Cinea, anche se non ci sono prove che egli abbia effettivamente conosciuto l'opera di Crucé. Conobbe sicuramente, invece, gli scritti di Sully, tant'è che anche lui presenta il suo progetto come un aggiornamento di quello del re Enrico IV. Ma l'impostazione di fondo rimane quella di Crucé. Anche l'Abate di Saint-Pierre, infatti, credeva necessario per la pacificazione

dell'Europa che si desse vita a una struttura che fosse come uno Stato di Stati, ma a differenza di Crucé, cerca di approfondire anche le modalità per realizzare concretamente questo Stato europeo, che egli battezza, pensate un po', Unione Europea.

Nella originaria stesura in due volumi, il Progetto per rendere la pace perpetua in Europa si compone di sette discorsi, e comprende ventisette articoli. Articoli che, secondo Saint-Pierre avrebbero dovuto dar vita a un vero e proprio trattato internazionale che sarebbe stato firmato e ratificato dai sovrani europei per costituire l'Unione europea. Dodici di questi articoli sono definiti dallo stesso Abate di Saint-Pierre come articoli fondamentali. Ciò vuol dire, secondo lui, che non sarà possibile modificarli se non con il consenso unanime dei membri dell'Unione Europea. Seguono poi otto articoli importanti e otto articoli utili.

I dodici articoli fondamentali contengono, per dir così, le fondamenta della costruzione della futura Unione Europea. In essi viene chiarito che i sovrani si impegnano a non farsi la guerra l'un l'altro, a sostenersi contro i sediziosi e i rivoltosi, a rispettare le decisioni dell'Unione europea. Tra queste decisioni particolare rilievo assume quella con la quale l'Unione europea dichiara guerra allo Stato che non voglia rispettare il trattato o successive decisioni degli organi dell'Unione. A somiglianza di quanto aveva previsto Crucé, insomma, l'Unione europea non bandisce la guerra del tutto, ma ne accentra, per dir così, la conduzione. Gli Stati membri dell'Unione condurranno la guerra, ma solo su richiesta dell'Unione contro gli Stati dichiarati nemici dell'Unione stessa.

L'Unione europea sarebbe stata retta da un Senato d'Europa, composto di ventiquattro rappresentanti, uno per ognuno degli Stati che secondo Saint-Pierre avrebbero dovuto comporre l'Unione. Il Senato avrebbe deliberato a seconda dei casi e dell'importanza delle decisioni da adottare, a maggioranza semplice, a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti o, addirittura, all'unanimità (per esempio quando si fosse trattato di modificare qualcuno dei dodici articoli fondamentali).

Sempre tra i dodici articoli fondamentali figurano quelli relativi alla promozione e al mantenimento di libere relazioni commerciali. E' interessante

notare come l'articolo 7 preveda che i delegati degli Stati membri dell'Unione europea avrebbero intavolato negoziati al fine di redigere dei codici di norme sul commercio uguali per tutti i Paesi membri. Soluzione questa che rappresenta ancor oggi una delle strade seguite per giungere a semplificare lo svolgimento del commercio internazionale.

Gli articoli importanti contengono disposizioni relative al buon funzionamento dell'Unione europea. Il primo fissa la sede dell'Unione a Utrecht che per Saint-Pierre rappresentava la città della pace per eccellenza.

Gli altri articoli importanti prevedono elaborati meccanismi di controllo volti ad assicurare che i sovrani d'Europa rispettino le disposizioni del trattato. Per esempio, Saint-Pierre avrebbe voluto non solamente che il Senato inviasse propri ambasciatori presso ognuno degli Stati membri, ma anche che avesse propri rappresentanti permanenti, che egli chiama residenti, presso ogni provincia di almeno due milioni di abitanti.

Se qualche sovrano si fosse ribellato ai deliberati dell'Unione, gli altri si sarebbero uniti contro di lui in una guerra che avrebbe avuto la benedizione dell'Unione e che sarebbe stato il mezzo principale per il ristabilimento del diritto violato.

Negli articoli utili sono regolate, invece, questioni di procedura e comunque secondarie.

Che dire di quest'ennesimo sforzo verso la pace perpetua? Che si tratta dell'ennesimo sforzo di fantasia che dà per scontata l'unica cosa che scontata non é, ossia la buona volontà dei sovrani di dar vita all'Unione europea. Ciononostante, il Progetto dell'Abate di Saint-Pierre rimane un'opera fondamentale, anche perché l'autore si diede molto da fare per divulgarla, ed essa é quindi rimasta un punto di riferimento importante per tutti coloro che hanno successivamente dedicato una qualche attenzione al tema.

Certo le opinioni dei posteri sono state varie e variamente atteggiate. Secondo Rousseau si trattava di "un libro solido e meditato". Mentre per Voltaire quel progetto di pace perpetua era invece soltanto "una chimera che non potrebbe esistere tra i Principi più che tra elefanti e rinoceronti o tra lupi e cani". Forse il giudizio più sereno é quello che diede allo stesso autore il

vescovo di Fréjus, poi divenuto il cardinal Fleury: "Avete dimenticato un articolo essenziale. Quello di inviare dei missionari per toccare il cuore dei principi e persuaderli a condividere le vostre idee".

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 22 agosto 2013

15. Lo status di rifugiato non è un diritto di tutti

Nello scorso mese di agosto si è intensificata la frequenza degli sbarchi di migranti, molti dei quali provenienti da Paesi nei quali sono in corso violenti scontri armati, come ad esempio la Siria. Ciò ha suscitato comprensibile apprensione e uno spontaneo moto di solidarietà che è valso ai siciliani il plauso del Presidente della Repubblica e di esponenti autorevoli delle istituzioni internazionali.

L'elevato numero dei migranti ha, però, generato situazioni di reale disagio tra gli stessi extracomunitari, dovute alle oggettive difficoltà di fornire un primo soccorso e una adeguata sistemazione a tutti. La complessità e a tratti l'incertezza del quadro normativo internazionale, europeo e interno in materia non aiuta poi a semplificare le questioni. Può dunque essere utile far chiarezza.

Nel diritto internazionale, una fondamentale distinzione passa tra chi ha titolo al riconoscimento dello status di rifugiato e chi non può aspirare a tale protezione.

Seppure è vero, infatti, che severe condizioni di povertà o calamità naturali possono costringere le persone a lasciare il proprio Paese cercando altrove ... "rifugio" ciò non fa di costoro degli aventi diritto al titolo di "rifugiati" ai sensi del diritto internazionale.

La condizione di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 può essere infatti riconosciuta solo a chi è costretto a lasciare il proprio Stato per il fondato timore di subire una persecuzione per uno dei motivi tassativamente elencati, che sono stati nel tempo anche interpretati estensivamente in modo da tutelare, ad esempio, donne perseguitate perché avevano rifiutato di sottoporsi a mutilazioni genitali o persone a rischio di condanne penali a causa del proprio orientamento sessuale. Ed anche se l'Italia deriva l'obbligo dell'accoglienza ai richiedenti asilo dalla propria Costituzione che all' art. 10, 3° comma, enuncia una nozione più ampia rispetto a quella della Convenzione, la nozione internazionale rimane condizionante, anche perché lo status di rifugiato deve essere concesso con adeguata circospezione e attento esame vista la sua validità internazionale. Peraltro, e non da ora, si

sono affiancate alla nozione di rifugiato altre categorie che mirano a riconoscere adeguata tutela alle varie situazioni.

A tal proposito va ricordato che l'Unione europea ha un proprio sistema di asilo, basato su un'ampia nozione di protezione internazionale, che rende possibile riconoscere sia lo *status* di rifugiato sia altre forme di tutela, quali la protezione sussidiaria o la protezione temporanea, nel tentativo di predisporre uno schema adatto a qualunque situazione.

Tale sistema è stato recentemente modificato. Nello scorso mese di giugno, infatti, è stato adottato, insieme ad altri atti, il nuovo Regolamento Dublino, il cosiddetto Regolamento Dublino III (Regolamento UE n° 604/2013) che entrerà in vigore a partire dal 2014, sostituendo il Regolamento (CE) 343/2003, detto Dublino II, e modificandone in parte il disposto, soprattutto per quel che riguarda la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale e le modalità e tempistiche per la determinazione.

Il sistema europeo persegue infatti il duplice obiettivo di evitare, da una parte, che nessuno Stato si dichiari competente all'esame della domanda di protezione internazionale, privando così il rifugiato del diritto di accedere al riconoscimento dello status, e dall'altra di impedire che i richiedenti asilo o protezione si spostino all'interno dell'Unione, alla ricerca di una destinazione preferita.

Il nuovo regolamento affina un già articolato schema che porta a identificare, a seconda delle varie categorie di richiedenti, lo Stato competente ad esaminare la domanda di protezione (la cosiddetta presa in carico) cercando, per quanto possibile, di assicurare una adeguata tempistica e prassi amministrative uniformi. Sotto l'impero della vecchia normativa si erano registrati infatti numerosi casi di disparità di trattamento da Stato a Stato.

Va però riconosciuto che questa pur auspicabile evoluzione normativa rappresenterà, specie nel momento della sua prima applicazione, un'ulteriore difficoltà. Sarebbe illusorio infatti pensare che il nuovo sistema possa funzionare in tempi brevi, anche dopo la data prevista per la sua applicazione. Ci vorrà tempo e tanta buona volontà.

La Sicilia, 6 settembre 2013

16. Crisi europea tra Berlino e Lampedusa

Da oggi al 26 ottobre prossimo Caltagirone ospiterà la trentunesima edizione della Cattedra Sturzo dedicata allo studio del tema “Crisi europea: declino o rinnovamento?”. Le intense sessioni di lavoro, ormai da qualche tempo guidate e moderate dai giovani studiosi dell’ associazione “Amici della Cattedra Sturzo”, vedranno la partecipazione di economisti, storici, sociologi e giuristi.

Ci si interrogherà su dove vada l’Europa, ed in particolare l’Unione europea: tra Lampedusa e Berlino, passando per Roma e Parigi, l’Unione sembra in evidente difficoltà e il suo modello, che le ha recentemente fruttato addirittura il Premio Nobel per la pace, appare irrimediabilmente in crisi, peraltro in un contesto multipolare caratterizzato anch’esso da una profonda crisi.

Quello che sta accadendo all’Unione europea in questi ultimi anni ha però poco a che vedere con la crisi economica mondiale e molto con la crisi di un progetto politico e appare a molti come la più diretta sconfessione di un cammino di condivisione fin qui percorso. Ed è probabilmente riconducibile all’esigenza della leadership europea, sotto l’evidente egemonia tedesca, di consolidare un assetto sempre più efficiente e accentrato, anche a costo di ... perdere qualche pezzo per strada.

Da questo punto di vista, tutto ciò era largamente anticipabile e appare comunque in linea con una tendenza che si è consolidata nel tempo. Rappresenta del resto un luogo comune affermare che la costruzione dell’Unione europea è avvenuta fin qui lungo un percorso di progressivo accentramento dei poteri spesso a scapito delle autonomie, territoriali e non, e dei diritti, collettivi e dei singoli.

Eppure, nella tradizione del pensiero politico e nella storia costituzionale dell’Europa, la condivisione e la solidarietà, nella forma della garanzia delle autonomie delle corporazioni, territoriali e non territoriali, e dei diritti, dei singoli individui e delle collettività, hanno rappresentato elementi fondamentali del delicato equilibrio fra i poteri.

L'Europa dunque non è finita. Essa attraversa un periodo di crisi che deve essere gestito come una occasione di discernimento. L'Europa sarà quella che verrà fuori da un rinnovato disegno costituente che sappia tenere in debito conto questa sua natura più vera, scritta nella sua storia e nella sua geografia.

Duole dirlo, ma la strada dei controlli rigidi e dei pareggi di bilancio scritti nella Costituzione non può rappresentare la via maestra sulla quale cercare un futuro per questa Europa. Occorre invece sempre di più lavorare perché il disegno europeo viva nella vita e della vita concreta dei suoi territori, nei mondi vitali e concreti e non solo nei pur necessari negoziati delle cancellerie.

A Caltagirone cercheremo dunque di lasciarci ispirare ancora una volta da Sturzo che con la sua abituale capacità di analisi animata però da un afflato ideale spinto sino alla visionarietà, affermava «Sarà un'utopia una qualsiasi forma di Stati Uniti d'Europa senza una base economica larga, senza una politica democratica omogenea, senza una modalità che possa realmente affratellarci». Oggi è difficile parlare di Stati Uniti d'Europa, ma questo realismo visionario è l'unica strada per il rilancio del progetto europeo.

La Sicilia, 23 ottobre 2013

17. Domani la Giornata Mondiale dei Diritti Umani

Ricorre domani la Giornata Mondiale dei Diritti Umani che ha come tema la celebrazione del ventesimo anniversario dall'istituzione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

La data è stata scelta per ricordare la proclamazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione universale dei diritti umani, il 10 dicembre 1948 con la risoluzione 217/III, un testo che a sessantacinque anni dalla sua approvazione mantiene intatta la sua forza morale, ma purtroppo anche le sue intrinseche debolezze.

La Giornata è uno degli eventi di punta nel calendario del quartier generale delle Nazioni Unite a New York ed è onorata con conferenze di alto profilo politico ed eventi culturali come mostre o concerti riguardanti l'argomento dei diritti umani. Inoltre, in questa giornata vengono tradizionalmente attribuiti i due più importanti riconoscimenti in materia, ovvero il Premio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, assegnato a New York, e il Premio Nobel per la pace ad Oslo. Quest'anno il Premio Nobel è stato assegnato all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

In tutto il mondo, poi, molte altre organizzazioni, intergovernative e non governative, scelgono questa giornata per eventi significativi che celebrano i diritti umani e sottolineano l'urgenza della loro protezione.

Benché il testo della Dichiarazione sia arcinoto, può essere qui utile brevemente richiamarne la struttura. La Dichiarazione consta di 30 articoli che possono essere così ordinati: gli articoli 1-2 enunciano i diritti di tutti gli uomini alla libertà ed eguaglianza; gli articoli 3-11 contengono una riproposizione dei diritti di libertà individuale, tra i quali all'art. 9 il cosiddetto *habeas corpus*; gli articoli 12-17 enunciano i diritti dell'individuo nella comunità in cui egli è inserito; gli articoli 18-21 riprendono il catalogo delle cosiddette "libertà borghesi", ossia la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 18), di opinione e di espressione (art. 19), di riunione e di associazione

pacifica (art. 20), di partecipazione politica (art. 21); gli articoli 22-27 enunciano i diritti economici, sociali e culturali, e cioè il diritto alla sicurezza sociale (art. 22), al lavoro (art. 23), al riposo e allo svago (art. 24), a un tenore di vita adeguato (art. 25), all'istruzione (art. 26), alla cultura (art. 27); gli articoli 28-30, a mo' di conclusione chiariscono le condizioni alle quali è possibile il godimento dei diritti precedentemente enunciati, in particolare sottolineando il diritto "a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati" (art. 28), richiamando i possibili fondamenti dei limiti al godimento dei diritti (art. 29), escludendo che la Dichiarazione possa essere utilizzata per raggiungere lo scopo di attentare al godimento dei diritti in essa enunciati (art. 30).

Nell'intenzione dei proponenti, la Dichiarazione doveva rappresentare a livello mondiale quello che nelle costituzioni degli Stati liberali era il cosiddetto *Bill of Rights*, ossia l'elenco dei fondamentali diritti della persona umana. L'idea della protezione dei diritti umani non era un'idea nuova. È noto infatti che le prime Dichiarazioni dei diritti dell'uomo risalgono al settecento ed esprimono la pressante urgenza di affermare l'esigenza di difesa della libertà del cittadino nei confronti di uno Stato tradizionalmente visto come avversario delle libertà. Sono, dunque, delle dichiarazioni "borghesi", che ci consegnano un modello di Stato attento a non invadere gli spazi di libertà del singolo cittadino. Queste dichiarazioni le ritroviamo ancora, aggiornate e integrate, in molte costituzioni statali. Rispetto ad esse, però, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo presentava alcune fondamentali differenze. Innanzitutto, per quel che riguardava la sua forza obbligatoria. Mentre le Dichiarazioni dei diritti che fanno parte delle Carte costituzionali degli Stati sono delle vere e proprie leggi, anzi hanno talvolta una forza superiore a quella della stessa legge, la Dichiarazione Universale, come molte altre Dichiarazioni delle organizzazioni internazionali, aveva il valore di una semplice raccomandazione indirizzata dall'Assemblea Generale agli Stati. In altri termini, pur avendo un alto valore morale, la Dichiarazione non imponeva agli Stati l'obbligo di proteggere i diritti in essa contenuti, ma semplicemente raccomandava loro di farlo. E risulta comunque dagli atti della commissione chiamata ad elaborarla che essa si propose espressamente di redigere un testo giuridicamente non vincolante.

Ma c'era un altro elemento di debolezza della Dichiarazione e consisteva nel fatto che mentre le Dichiarazioni dei diritti adottate all'interno degli Stati esprimevano una concordanza su certi valori fondamentali, la Dichiarazione Universale rappresenta piuttosto il compromesso tra visioni della società non solo diverse fra di loro, ma addirittura antitetiche e contrapposte. E così, anche se la Dichiarazione enunciava certi diritti, era chiaro fin dall'inizio che questi diritti avrebbero significato cose diverse a seconda del Paese nel quale ad essi si dovesse dare tutela. Una cosa, per esempio, era parlare di libertà d'espressione negli Stati occidentali, un'altra negli Stati socialisti. E questo, diciamo così, equivoco di fondo, avrebbe segnato in maniera indelebile anche i successivi sviluppi in materia. Anche se deve precisarsi che in certa misura la difficoltà di fare emergere valori comuni dipende proprio dalla presenza tra gli Stati di differenti concezioni in materia e non da un atteggiamento di voluta sfiducia nella possibilità di dare un fondamento "forte", ossia radicato nei valori, alla protezione internazionale dei diritti dell'uomo. D'altra parte anche se è vero che il testo fu adottato all'unanimità (nel senso che non ebbe alcun voto contrario) è pure vero che numerose furono le astensioni (tutti i Paesi dell'Europa dell'Est, l'Arabia Saudita, il Sudafrica) e che due Paesi non parteciparono al voto (Honduras e Yemen).

E ancor oggi, come a proposito del testo della Dichiarazione, la presenza nel mondo di differenti visioni culturali sull'uomo e sul suo rapporto con la società e le istituzioni politiche rappresenta un problema per il sistema delle Nazioni Unite. Nonostante l'esistenza di numerosi trattati internazionali sui diritti dell'uomo, fatica ad emergere una visione uniforme sui diritti umani. E, in una certa misura, è anche giusto (oltre che inevitabile) che sia così, poiché nessun popolo può rinunciare alla sua identità e originalità che gli viene dalle sue tradizioni e dalla sua cultura.

Il testo che venne approvato nel 1948 parla di diritti uguali per tutti e in questo senso può venire descritto come una rielaborazione del portato giusnaturalistico in tema di diritti umani: ma come non notare che la stessa idea giusnaturalistica di diritti uguali per tutti è un'idea di marca occidentale?

In fondo, lo stesso ideale internazionalista del pacifismo tardo ottocentesco, incarnatosi, anche se tardivamente, nelle organizzazioni internazionali

universali, non riesce ad imporsi e non solo perché all'interno di quelle organizzazioni i Paesi non occidentali hanno una posizione di sicuro predominio, quantomeno numerico. Ciò accade perché l'estensione di quei valori si scontra con formidabili difficoltà legate alla diversità di fondo dei sostrati culturali che caratterizzano gli Stati nel mondo, mentre, invece, l'ideale pacifista e umanitario del tardo ottocento pretende di costruire una pace che riposi su una comune civiltà, sull'accettazione di valori comuni e di un comune sentire dei popoli della terra. Esso finisce quindi con il giudicare intollerabile il fatto che dietro la sovranità statale si celino valori e modi di incarnarli assai differenti e quindi con il non poter "accontentarsi" di un ordine semplicemente convenzionale.

In realtà, quel pacifismo nasceva da una visione del mondo come retto da valori e regole universali perché fondati su un comune sostrato culturale universale, su una sorta di diritto naturale universale, kantianamente affermato in termini per la verità piuttosto apodittici e ingenui.

Esiste invece uno scarto culturale tra l'Occidente e altre aree culturali, scarto che fa sì che il compito di costruire valori comuni che possano determinare una comune civiltà planetaria è assai arduo ed è, tutto sommato, ancora agli inizi. Non basta adottare strumenti internazionali in materia di diritti umani per far sì che i valori occidentali che di quegli strumenti sono il terreno di coltura si diffondano *ipso facto* a livello planetario. Ed è singolare, in verità, che un Occidente che ha prodotto gli studi di antropologia culturale non riesca a comprendere questo limite del suo ideale pangiuridico universale. Certo è che fino a quando non lo si comprenderà e non si opererà concretamente per un reale dialogo interculturale prima che internazionale, non si potrà dire di aver posto nemmeno la prima pietra all'edificazione di una comune civiltà giuridica a livello mondiale.

Nonostante questa difficoltà, un elemento di novità maturato in questi anni è invece rappresentato dal crescere dell'interesse per la tematica della protezione dei diritti umani nelle queste tematiche, all'interno dei singoli Stati. Nascono dunque istituzioni promosse dalla società civile, la cui creazione è anche raccomandata dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e che presentano l'indubbio vantaggio di affiancare all'azione

governativa per il rispetto dei diritti dell'uomo, una azione della gente comune per la tutela dei diritti.

Ciò produce un primo risultato importantissimo: quello di sottrarre la materia dei diritti umani e della loro protezione all'esclusiva competenza dei governi facendo diventare questi temi oggetto di un dibattito culturale e politico. E così facendo si inverte la dimensione autenticamente costituzionale di un testo come la Dichiarazione Universale, patrimonio dunque condiviso e ispiratore di prassi attuative anche differenziate, ma concorrenti, secondo diverse tradizioni, ma sottratte al calcolo politico degli apparati.

Così la dimensione internazionale e quella nazionale, la dimensione istituzionale e quella della società civile si integrano e si consolida quella coscienza sociale che fa della protezione dei diritti umani un obiettivo politico, in senso alto, e non di parte, sottraendolo alla logica della ragion di Stati, rispetto alla quale i diritti umani appaiono dunque una frontiera sempre ulteriore, uno strumento di dialettica e di critica, un continuo rimando ad un altrove, fondato sull'inalienabile diritto dell'uomo alla propria originalità di essere irriducibile a qualunque manipolazione.

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 9 dicembre 2013

18. In tutto il mondo la Giornata internazionale del migrante

Domani, 18 dicembre, si celebra in tutto il mondo la Giornata internazionale del migrante, voluta nel 2000 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per solennizzare il decimo anniversario dell'adozione della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Ci sono oggi nel mondo 232 milioni di migranti internazionali, persone cioè che vivono in un Paese diverso da quello nel quale sono nati (e dunque non contando i migranti all'interno del loro Paese) pari al 3,2 % della popolazione mondiale, secondo un recente rapporto dell'UN DESA, il Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite.

Secondo il Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, essi devono essere sempre più visti come una risorsa per le società che li accolgono, dato che, egli ha affermato, “la migrazione è espressione dell'ambizione umana alla dignità, alla sicurezza e a un futuro migliore”. Per questo, seguendo le indicazioni del Dialogo ad alto livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, tenutosi nello scorso mese di ottobre a New York, egli ha proposto all'Assemblea Generale un'ambiziosa agenda in otto punti per valorizzare al meglio il contributo dei migranti.

Anche il Consiglio d'Europa, che ha istituito nel 2011 l'ufficio del Coordinatore delle Migrazioni, con il compito di gestire in maniera organica tutte le attività dell'organizzazione rilevanti per la protezione e l'integrazione dei migranti, ha varato un programma-quadro biennale sui temi delle migrazioni, con l'intento di affinare l'approccio dell'organizzazione a questi problemi, passando da un'attività principalmente tesa alla predisposizione di principi normativi alla promozione di una più effettiva ed efficace applicazione di quegli stessi principi e strumenti.

L'Italia, che peraltro affronta una migrazione sempre più di passaggio, di persone cioè che transitano dal nostro Paese per dirigersi altrove e che dunque è difficile qualificare come una emergenza nazionale, continua a fare collezione di brutte figure, di “malecumparse” come si dice dalle mie parti, come l'ultima, documentata a Lampedusa, dove pare che gli “ospiti” del

Centro di prima accoglienza siano stati sottoposti a trattamenti anti scabbia nudi all'aperto e spruzzati con getti d'acqua trattata, suscitando anche una indignata nota del vescovo di Agrigento. Ma si può ?

Osservatorio europeo e internazionale. Il blog, 17 dicembre 2013

19. Lampedusa, perché l'Europa è responsabile

Il 23 ottobre, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sui flussi migratori nel Mediterraneo: in essa chiede concreti interventi dell'Unione e dei suoi Stati membri, tanto sul piano della incentivazione della cooperazione quanto sul piano degli investimenti di mezzi e risorse, perché tragedie come quella del 3 ottobre a Lampedusa (con almeno 366 vittime) non si ripetano. E' una dichiarazione che peraltro riecheggia quelle, numerose, rese da Capi di Stato e di Governo dei Paesi europei, all'indomani della strage.

Giustamente infatti, quanto accaduto recentemente a Lampedusa può esser definito una tragedia europea, anche, e soprattutto vorrei dire, perché l'Unione europea ne porta la responsabilità politica, se non direttamente giuridica, a motivo della sua velleitaria, confusa e ondivaga politica mediterranea.

I rapporti con il Mediterraneo hanno infatti sempre rivestito una grande importanza per l'Europa e soprattutto negli ultimi venti anni. Nel 1995, in una Conferenza tenutasi a Barcellona, l'Europa prese l'iniziativa di stabilire il cosiddetto Partenariato euro-mediterraneo, che nel 2004 venne fatto confluire nella Politica europea di vicinato: sono strumenti, che per varie ragioni, non hanno raggiunto l'obiettivo dichiarato di un'integrazione economica nell'area del Mediterraneo, in cui si sarebbe potuto circolare liberamente, senza restrizioni.

Né l'Unione per il Mediterraneo, un patto tra i Paesi Ue e i Paesi terzi dell'area successivamente voluto nel 2008 dall'allora presidente francese Nicolas Sarkozy per rilanciare il ruolo dei Paesi europei nell'area, ha risollevato le sorti dei progetti precedenti, con il suo imbarazzante portato di aspirazioni spropositate e protagonismi velleitari e con la sua ancora irrisolta ambiguità che giustamente preoccupa i Paesi terzi: si tratta di un'evoluzione del progetto di partenariato o di una realtà del tutto nuova? E se è così, a cosa deve servire?

Eppure le migrazioni dalla sponda Sud a quella Nord del Mediterraneo non sono che la realizzazione, certo convulsa e in alcuni casi irrazionale, di quella libera circolazione all'interno dell'area che fu promessa e mai realizzata.

Esse dimostrano che era corretta l'intuizione politica che aveva spinto l'Europa a cercare un partenariato con i Paesi della sponda Sud. Le spinte migratorie legate a situazioni di instabilità politica non sono infatti l'unica componente del fenomeno. La popolazione dei Paesi extracomunitari del Mediterraneo cresce a un ritmo senz'altro più elevato di quello che si registra nei Paesi dell'Unione: è evidente dunque che la pressione dei popoli della sponda Sud sui Paesi dell'Europa è, e sempre più sarà, una realtà ineludibile.

Occorrerebbe dunque una politica europea all'altezza delle aspettative generate dalle tante promesse fatte e mai mantenute. Oggi, invece, l'Unione europea è rappresentata nel Mediterraneo quasi esclusivamente dalla discutibile presenza di Frontex, un'agenzia europea che opera senza un progetto politico apprezzabile e anzi con il precipuo compito di coordinare le operazioni congiunte svolte dagli Stati membri a tutela delle frontiere esterne dell'Unione (marittime, terrestri e aeree). La promessa di un'area del Mediterraneo integrata, ove persone e merci potessero circolare liberamente e pacificamente, non poteva essere tradita in maniera più netta e recisa.

Popoli. Mensile internazionale dei Gesuiti, dicembre 2013

20 Una nuova guida sul diritto europeo di asilo

È stato recentemente pubblicato il *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* a cura dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali e della Corte europea per i diritti umani, una preziosa e completa guida per tutti coloro che hanno interesse alla protezione giuridica dei migranti e dei richiedenti asilo.

Questa iniziativa si inserisce nel quadro di una nuova strategia che il Consiglio d’Europa, l’organizzazione creata nel 1949 con l’obiettivo di promuovere da Strasburgo nel continente devastato dalla Seconda Guerra Mondiale la pace e la protezione dei diritti umani, ha adottato recentemente, istituendo nel 2011 l’ufficio del Coordinatore delle Migrazioni, con la mission di gestire in maniera organica tutte le attività dell’organizzazione rilevanti per la protezione e l’integrazione dei migranti.

In quella stessa occasione è stato varato un programma-quadro biennale sui temi delle migrazioni, con l’intento di affinare l’approccio dell’organizzazione a questi problemi, passando da un’attività principalmente tesa alla predisposizione di standards normativi alla promozione di una più effettiva ed efficace applicazione di quegli stessi principi e strumenti.

In particolare, l’attività del Consiglio d’Europa si è concentrata in questi due anni sulla promozione di una maggiore integrazione dei migranti e sulla protezione dei diritti umani dei richiedenti asilo.

E questo volume può rappresentare un’utile guida soprattutto per quanti desiderano guardare alle migrazioni in un’ottica nuova, che le consideri una risorsa e non un peso per le società di accoglienza.

L’ottica che anche il Segretario generale delle Nazioni Unite ha fatto propria, quando, seguendo le indicazioni del Dialogo ad alto livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, tenutosi nello scorso mese di ottobre a New York, ha proposto all’Assemblea Generale un’ambiziosa agenda in otto punti per far sì che le migrazioni vengano sempre più viste come una risorsa per le società, dato che, egli ha affermato, “la migrazione è espressione dell’ambizione umana alla dignità, alla sicurezza e a un futuro migliore”.

In questo spirito si celebra dunque in Europa e nel mondo la Giornata internazionale del migrante, voluta il 18 dicembre del 2000 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite per solennizzare il decimo anniversario

dell'adozione della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Lettere da Strasburgo, 18 dicembre 2013

21. I rom esclusi e quelle normative europee ignorate

Sembra che, nella pur civilizzata Europa, i rom non li voglia proprio nessuno.

Lo scorso ottobre Leonarda Dibrani, una quindicenne rom che frequentava con profitto un liceo francese, venne prelevata durante una gita scolastica davanti ai suoi compagni e professori e rispedita in Kosovo con tutta la sua famiglia, perché in condizioni di irregolarità quanto alle leggi sull'immigrazione.

L'episodio causò un'ondata di proteste contro il governo socialista e la sua politica di fermezza repubblicana contro i *sans papiers*, che si poneva in singolare continuità con le criticatissime posizioni dei tempi di Sarkozy. Il presidente Hollande ci mise pure del suo, offrendo a Leonarda la possibilità di rientrare in Francia per riprendere gli studi, ma senza la sua famiglia. Dalla quale la ragazza ha dichiarato di non volersi separare. Anche in Italia la vicenda della famiglia rom causò qualche imbarazzo, dato che, prima di trasferirsi in Francia, essa aveva lungamente soggiornato nel nostro Paese.

La questione non è arrivata alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ma senza dubbio non mancherebbe materia per un ricorso a Strasburgo dato che l'articolo 1 della Convenzione obbliga gli Stati parti a riconoscere i diritti garantiti dalla Convenzione a chiunque si trovi sottoposto alla propria giurisdizione. Dunque sia ai propri cittadini, sia agli stranieri, regolari o irregolari che siano.

Tanto per cominciare, il provvedimento francese contrasta *ictu oculi* con l'articolo 8 della Convenzione che vieta indebite ingerenze nella vita familiare e certamente la vita che Leonarda conduceva con i suoi parenti nel Centro di accoglienza di Levier era una vita familiare degna di tutela (a partire dalla celeberrima decisione del 21 giugno 1988 nel caso *Berrehab* contro Paesi Bassi, ric. 10730/84).

Inoltre, la Corte ha fondato sulle previsioni dello stesso articolo una coerente giurisprudenza che obbliga gli Stati a tener sempre presente il cosiddetto *best interest of the child*, un principio giuridico ricavabile dalla normativa internazionale: essa prevede che, nell'adozione di provvedimenti che riguardino minori, si debba sempre scegliere la soluzione che meglio tutela il minore stesso (cfr. oltre al già citato caso *Berrehab*, più recentemente la

sentenza della Corte del 26 novembre 2013 nel caso X contro Lettonia, ric. 27853/09).

Per contro, l'articolo 4 del Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione (la cui forza vincolante è la stessa della Convenzione per gli Stati che ne siano parti) vieta le espulsioni collettive e dunque dispone che non si possa espellere collettivamente una famiglia, ma che si debba adottare un singolo provvedimento di espulsione per ciascuna persona.

Concluderei che da tutto ciò possa senz'altro evincersi l'obbligo per la Francia di "tollerare" la presenza sul proprio territorio di Leonarda e della sua famiglia, almeno fino a quando la ragazza non abbia raggiunto la maggiore età (cfr. la decisione della Corte del 31 gennaio 2006 nel caso Rodrigues da Silva and Hoogkamer contro Paesi Bassi, ric. 50435/99).

A queste considerazioni, che valgono per qualunque immigrato irregolare in qualunque Paese parte della Convenzione europea dei diritti umani, altre se ne aggiungono che hanno riguardo alla condizione dei Rom in Europa. E qui francamente nessuno degli Stati europei può vantare quarti di nobiltà. Men che meno l'Italia, che ha evitato una condanna della Corte nella causa Sulejmanovic e altri e Sejdovic e Sultanovic contro Italia (ricorsi 57574/00 e 57575/00), dopo la decisione di ammissibilità del 14 marzo 2002, offrendo ai ricorrenti (rom che lamentavano un provvedimento di espulsione collettiva) di rientrare in Italia.

Ma la violazione dei diritti di rom e sinti, in particolare in materia di diritti abitativi, è stata accertata dal Comitato europeo per i diritti sociali (organo istituito dalla Carta sociale europea, "l'altra" convenzione del Consiglio d'Europa in materia di diritti economici e sociali) con la propria decisione (che non ha però, a differenza di quelle rese dalla Corte di Strasburgo, valore di sentenza) del 25 giugno 2010 su ricorso 58/2009 promosso contro l'Italia dal Cohre (Centre on Housing Rights and Evictions).

Nel novembre 2013, poi, il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, Nils Muižnieks, ha indirizzato una preoccupata lettera al sindaco di Roma, Ignazio Marino, esprimendo le proprie valutazioni sul misconoscimento dei diritti dei rom e sinti nel territorio del Comune. La via per il riconoscimento dei diritti dei rom e sinti è ancora lunga.

Lettere da Strasburgo, 3 gennaio 2014

22. Cognome della madre ai figli, considerazioni sulla sentenza

Con sentenza camerale emessa lo scorso 7 gennaio dalla seconda sezione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto, con un voto a maggioranza, che l'Italia ha violato la Convenzione europea impedendo ai ricorrenti (ric. n. 77/07), i coniugi Alessandra Cusan e Luigi Fazzo, di attribuire alla loro figlia Maddalena il cognome della madre, piuttosto che quello del padre. In particolare, la Corte ha convenuto che la regola seguita in Italia, secondo la quale i figli prendono il cognome del padre, costituisce una discriminazione nei confronti della madre e dunque una violazione dell'articolo 14 della Convenzione, che vieta i trattamenti discriminatori, letto in combinato con l'articolo 8 che tutela la vita familiare e matrimoniale. La Corte ha inoltre ritenuto che, avendo riconosciuto l'esistenza della discriminazione, non ci fosse motivo di esaminare la questione sotto i distinti profili del ricorso relativi alla pretesa contrarietà del comportamento statale con l'articolo 8 autonomamente considerato o l'articolo 5 del Settimo Protocollo addizionale che dispone per l'eguaglianza di diritti degli sposi nel matrimonio.

A nostro parere, invece, e con tutto il rispetto che si deve alla Corte, la questione avrebbe dovuto essere affrontata proprio a partire dagli articoli 8 della Convenzione e 5 del Settimo Protocollo addizionale, piuttosto che come una questione di discriminazione. Vero è che la preferenza per il cognome del marito si basa sul convincimento che la nuova famiglia nata dal matrimonio vada in qualche modo intestata al marito stesso e che vari fattori, incluso ad esempio il fatto che la donna maritata non cambi più il suo cognome in quello del marito, mostrano che questa idea non è più attuale e forse, al limite, discriminatoria. Ma non si vede dove stia nel caso di specie la discriminazione quando sia la moglie che il marito chiedono di poter usare il cognome della moglie.

Comunque, la sentenza della Corte è stata in generale accolta favorevolmente in Italia e salutata come un importante contributo allo svecchiamento di prassi radicate in concezioni non più attuali dell'istituto matrimoniale e della convivenza familiare. E di fatto è così e per questo motivo essa va senz'altro approvata. Residuano, però, alcuni punti sui quali vorrei aggiungere qualcosa.

In primo luogo, resta da vedere adesso in che modo l'Italia si conformerà alla decisione, dato che appare improbabile che il Governo italiano intenda avvalersi della possibilità di adire entro tre mesi la Grande Camera della Corte, possibilità offerta dall'articolo 43 della Convenzione a ciascuna delle parti in causa e autorizzata quando "la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale" e questo non pare essere il caso. Va peraltro rilevato che, ancorché tardivamente, il 14 dicembre 2012 il prefetto di Milano aveva autorizzato la minore a utilizzare il doppio cognome (Fazzo Cusan). Inoltre, è lecito domandarsi in quale maniera andrebbe disciplinata la questione: sarebbe per esempio possibile che in una stessa famiglia, alcuni figli avessero il cognome della madre e altri quello del padre? E come ci si regolerebbe nel caso di dissenso fra i coniugi?

Vorrei inoltre segnalare, in diversa prospettiva, e in ciò concordando con quanto afferma il giudice serbo Popović nella sua opinione dissidente, che in fin dei conti qui non siamo davanti a questioni di diritti violati (e men che meno di discriminazioni), ma piuttosto abbiamo a che fare con tradizioni socialmente consolidate, come ad esempio quella spagnola secondo la quale un individuo ha assai spesso un cognome composito le parti del quale provengono dai cognomi della madre e del padre.

Lettere da Strasburgo, 10 gennaio 2014

23. Tortura di Stato e immunità: un'altra occasione persa

Il 14 gennaio una camera della quarta sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha reso la propria decisione sul caso Jones e altri contro Regno Unito (ricorsi n. 34356/06 e 40528/06), stabilendo che funzionari di uno Stato straniero non possono essere processati in un altro Stato, nemmeno nell'ambito di un giudizio civile volto a ottenerne un risarcimento, a motivo della costante vigenza di un antico principio del diritto internazionale, quello della immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione.

I ricorrenti, i signori Jones, Mitchell, Sampson (morto nel 2012) e Walker, tutti cittadini britannici, si dolevano di non aver potuto portare in giudizio davanti ai tribunali del Regno Unito funzionari del Regno dell'Arabia Saudita per vederli condannare al risarcimento dei danni loro procurati per averli torturati durante la loro detenzione nelle prigioni di quel Paese. Essi sostenevano di essere stati privati del sonno, colpiti con verghe sulle mani, sul capo e sulle gambe. Jones lamentava di aver subito anche altre pratiche di tortura, come l'essere stato sospeso per le braccia e di essere stato drogato. I tribunali inglesi avevano però rifiutato di ammettere le loro doglianze perché avevano ritenuto che l'operato di pubblici ufficiali di uno Stato sovrano fosse comunque coperto dall'immunità di quello Stato.

Anche secondo la Corte europea, che ha deciso con una maggioranza di sei a uno, non c'è stata in questo caso violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione europea che garantisce il diritto di accesso ai tribunali, perché questo diritto deve intendersi subordinato al complesso dei principi di diritto internazionale, incluso quello della immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione statale. La Corte ha ritenuto insomma di non doversi discostare dalla sua precedente decisione nel caso *Al Adsani c. Regno Unito* (ric. n. 35763/97) del 2001.

Così decidendo la Corte europea si è poi allineata, nella sostanza, a quanto deciso il 3 febbraio 2012 dalla Corte internazionale di Giustizia nel caso delle Immunità giurisdizionali che ha visto contrapposta la Repubblica Federale di Germania all'Italia. Anche in quel caso, la Corte internazionale aveva deciso che l'immunità dalla giurisdizione impediva di convenire la Germania davanti ai tribunali italiani per chiamarla a rispondere delle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dalle truppe tedesche di occupazione durante la Seconda Guerra Mondiale.

La giurisprudenza italiana, a partire dalla celeberrima decisione nel caso Ferrini resa dalla Cassazione nel 2004 (5044/2004), aveva invece ritenuto che l'immunità non potesse essere invocata quando gli atti commessi dai pubblici ufficiali di uno Stato straniero avessero violato i principi giuridici internazionali che proteggono i diritti fondamentali dell'uomo.

Anche la Corte europea ha inteso ribadire la posizione della Corte internazionale di giustizia e così facendo, dispiace dirlo, ha perso l'occasione di operare concretamente per l'avanzamento della frontiera della tutela dei diritti dell'uomo. Ciò peraltro è avvenuto non senza divisioni: il giudice Bianku, nella sua opinione separata concorrente, avrebbe preferito che il caso venisse deferito alla Grande Camera, mentre il giudice Kalaydjieva ha votato contro, segnalando come, nei processi penali, chi si rende responsabile di atti di tortura non possa beneficiare della immunità del suo Stato anche se ne sia un agente o funzionario e concludendo la sua opinione dissidente con un significativo "Che peccato!".

Lettere da Strasburgo, 15 gennaio 2014

24. La tutela dei diritti dell'infanzia: avanti piano

Questa Lettera non viene da Strasburgo, ma da New York, dal sistema delle Nazioni Unite. Ma potrebbe interessare le attività della Corte europea dei diritti dell'uomo a difesa dei diritti dell'infanzia perché affianca alla stessa Corte una nuova istanza di tutela specifica dei diritti del minore a livello internazionale.

Infatti la Corte di Strasburgo ha sviluppato una giurisprudenza tesa alla salvaguardia del best interest del minore, un principio giuridico ricavabile dalla normativa internazionale che prevede che, nell'adozione di provvedimenti che riguardino minori, si debba sempre scegliere la soluzione che meglio tutela il minore stesso (cfr. la celeberrima decisione del 21 giugno 1988 nel caso *Berrehab contro Paesi Bassi*, ric. 10730/840 e più recentemente la sentenza della Corte del 26 novembre 2013 nel caso *X contro Lettonia*, ric. 27853/09). Ma tutto ciò solo a livello europeo.

La notizia di cui parliamo riguarda invece la dimensione globale ed è che il 14 gennaio il Costa Rica ha ratificato il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, riguardante le procedure di reclamo, che pertanto entrerà in vigore il 14 aprile 2014. Lo stesso Protocollo prevede infatti la sua entrata in vigore tre mesi dopo il deposito del decimo strumento di ratifica.

Si tratta di un importante risultato, che cade nel 25° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, la quale venne appunto varata nel 1989 e che è stata da allora un sicuro presidio degli sforzi che singoli Stati e la comunità internazionale nel suo complesso, anche attraverso l'opera dell'Unicef, hanno inteso svolgere per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia. Essa conta 193 Stati parti (è il trattato internazionale più ratificato al mondo) ed è assortita di altri due Protocolli opzionali: quello che vieta l'uso dei bambini nei conflitti armati e quello che vieta la prostituzione e la pornografia minorile.

In base al terzo Protocollo, ogni bambino, o gruppo di bambini, potrà sottoporre al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia doglianze relative a specifiche violazioni dei propri diritti sanciti dalla Convenzione e dai suoi tre Protocolli opzionali. I ricorsi potranno prendere la forma di comunicazioni o, nei casi più gravi, di denunce volte al promovimento di una

inchiesta da parte del Comitato. In entrambi i casi, il Comitato potrà indirizzare allo Stato coinvolto raccomandazioni volte a sollecitare il risarcimento del danno prodotto o la punizione dei colpevoli.

Si tratta di un esito di efficacia non comparabile a quella di una sentenza, ma che rafforza comunque il sistema Onu di tutela dei diritti dell'infanzia, pur non facendo venire meno la discrezionalità dei singoli Stati quanto all'ampiezza dei poteri di controllo internazionale cui sono disposti a sottoporsi. Interessante, a questo proposito, è notare che gli Stati che ratificano il Protocollo possono scegliere se accettare o meno che altri Stati segnalino violazioni da parte dello Stato ratificante e se accettare o meno la possibilità di essere oggetto delle inchieste del Comitato.

Ad oggi 45 Stati hanno firmato il Protocollo, ma, come dicevamo, solo 10 di questi lo hanno finora ratificato e sono: Albania, Bolivia, Gabon, Germania, Montenegro, Portogallo, Spagna, Thailandia, Slovacchia e Costa Rica. L'Italia, che ha ratificato la Convenzione con la Legge 176 del 27 maggio 1991 e i primi due Protocolli con la legge 46 dell'11 marzo 2002, ha prontamente firmato il terzo Protocollo il 28 febbraio del 2012, giorno dell'apertura alla firma, ma non lo ha ancora ratificato.

Lettere da Strasburgo, 20 gennaio 2014

25. La Corte europea e i suoi arretrati

Ieri, 30 gennaio, in occasione dell'annuale conferenza stampa che si tiene prima della inaugurazione dell'anno giudiziario (che avrà luogo oggi) è stato presentato a Strasburgo il Rapporto annuale di attività della Corte europea dei diritti dell'uomo per il 2013. Ne emerge un quadro preciso dell'attività della Corte e dei risultati che essa ha raggiunto soprattutto nell'opera, oggi ritenuta a buon diritto prioritaria, di smaltimento dell'imponente arretrato.

La buona notizia è che i ricorsi pendenti alla fine dell'anno scorso erano 99.900! Pochi non sono, certo, ma alla Corte sottolineano con giustificato orgoglio che alla rilevazione di settembre 2011 erano 160.000. Ciò si deve soprattutto, come ha sottolineato il presidente Spielmann, alle riforme introdotte con il Protocollo addizionale n. 14.

Si tratta, in particolare, della competenza del giudice unico in materia di ammissibilità dei ricorsi, prevista oggi dall'articolo 27 della Convenzione. Per le questioni sufficientemente chiare, cioè quelle che non richiedono particolari approfondimenti, è infatti previsto che un singolo giudice possa decidere sull'ammissibilità del ricorso. Ciò ha molto sveltito le procedure. Si pensi che nel 2013 i ricorsi respinti in questa fase sono stati 80.500, un numero certamente considerevole.

Nel 2013 la Corte ha comunque lavorato alacremente, prendendo complessivamente 916 decisioni. Il rapporto stila anche una classifica di violazioni ad opera dei differenti Stati parti della Convenzione. Il maggior numero di violazioni per Stato sono state riscontrate nei confronti della Russia (119), della Turchia (118), della Romania (83), dell'Ucraina (65), dell'Ungheria (40), dell'Italia (34), della Grecia (32).

Quanto ai ricorsi attualmente ancora pendenti quattro Stati da soli coprono il 55,8%: la Russia (16,8%), l'Italia (14,4%), l'Ucraina (13,3%) e la Serbia (11,3%).

Credo però che il vero problema rimanga quello della collaborazione da parte delle autorità giudiziarie all'interno degli Stati parti della Convenzione. Sistemi giudiziari nazionali efficienti e ben consapevoli dei livelli europei di tutela dei diritti sarebbero la panacea di tutti i mali che affliggono la Corte. Per questo, però, bisogna ancora attendere.

Lettere da Strasburgo, 31 gennaio 2014

26. I medici italiani a Strasburgo

Le tormentate vicende professionali dei medici ospedalieri italiani sono arrivate a Strasburgo. Lo scorso 4 febbraio, infatti, sono state pubblicate due decisioni rese da una camera della seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, rispettivamente nei casi Mottola e altri contro Italia (ricorso n. 29932/07) e Staibano e altri contro Italia (ricorso n. 29907/07), casi entrambi sollevati da medici che, tra il 1983 e il 1997, lavorarono al Policlinico dell'Università Federico II di Napoli con contratti a tempo determinato in regime di attività professionale remunerata a gettone. Essi vennero poi assunti con contratti a tempo indeterminato.

Così, nel 2004, gli attuali ricorrenti chiesero al Tar il riconoscimento dell'esistenza di un rapporto di lavoro continuativo con l'università al fine di assicurarsi i corrispondenti diritti di sicurezza sociale. Ma, contrariamente a quanto era accaduto in precedenza a loro colleghi che si trovavano nelle medesime condizioni, i loro ricorsi vennero respinti, perché nel frattempo la giurisdizione era passata al giudice del lavoro a motivo del decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001. Un termine di prescrizione fissato in tre anni impedì loro di ottenere infine giustizia.

La Corte ha accolto le loro doglianze, riconoscendo sia che non avevano avuto accesso a un tribunale per ottenere il riconoscimento dell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego tra loro e l'Università di Napoli, ma anche che, in conseguenza di ciò, erano stati privati del pertinente regime pensionistico. Ne era dunque conseguita la violazione non solo dell'articolo 6 della Convenzione, in tema di equo processo, ma anche dell'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione, articolo che protegge il diritto all'indisturbato godimento dei propri beni e che dunque era stato violato perché i ricorrenti erano stati privati del bene pensione. La Corte si è poi riservata di decidere in relazione ai profili del risarcimento dovuto dallo Stato ai ricorrenti.

Di queste decisioni della Corte ci si è rallegrati in Italia, vedendo in esse una importante spinta verso più elevati livelli di tutela dei diritti nel nostro Paese.

Al riguardo è però necessaria una precisazione. Le decisioni della Corte non derivano da una speciale attenzione ai problemi italiani, della classe medica o di altre professioni, né da sfiducia nei confronti del modo in cui l'amministrazione italiana organizza e gestisce le carriere dei medici. Al

riguardo, può ricordarsi ad esempio che circa un anno fa (per l'esattezza il 2 aprile 2013) un'altra camera della stessa sezione decise il caso Tarantino e altri contro Italia (ricorsi nn. 25851/09, 29284/09 e 64090/09), stabilendo che non era stata violata la Convenzione a motivo dell'esclusione dei ricorrenti dai corsi di medicina a numero chiuso, dato che a fondamento dei provvedimenti introduttivi del numero chiuso nelle facoltà di medicina stavano considerazioni di interesse pubblico. E ciò non dipende certo da scarsa considerazione per gli aspiranti studenti di medicina.

La Corte, è opportuno ricordarlo, decide solo se i parametri che la Convenzione fornisce sono violati nel caso di specie e rende la sua decisione solo con riferimento a quei parametri. Non è né vuol essere una quarta istanza di giudizio (dopo le due di merito e la «terza» di legittimità) e nemmeno pretende di sostituire la propria valutazione a quelle rese dai giudici nazionali in materia di accertamento dei fatti o di interpretazione del diritto interno. Il suo è un giudizio «altro» rispetto alla vicenda processuale interna, che interviene quando essa si è ormai conclusa, anche se su di essa poi influisce ed è destinato a influire in maniera sempre più incisiva. Di ciò conviene sempre tenere conto nel leggere e commentare le decisioni della Corte.

Lettere da Strasburgo, 10 febbraio 2014

27. Diritto alla cittadinanza in Europa: uno, nessuno e centomila?

Questo nostro blog nasce dall'esigenza di mostrare come, lentamente e pur tra mille difficoltà, si venga costruendo un livello omogeneo di protezione dei diritti in Europa. Una situazione alla quale si fa spesso riferimento parlando di cittadinanza europea. Capita spesso di sentir dire che occorre, se non essere, sentirsi "cittadini europei". In realtà, pur essendo vero che a tutti gli europei, e particolarmente a noi italiani, farebbe un gran bene pensare in maniera meno asfitticamente nazionalista, l'espressione cittadinanza europea ha un significato tecnico più ristretto e preciso.

A termini dei Trattati di Unione, la cittadinanza europea – che integra e non sostituisce quella nazionale – conferisce a tutti i cittadini dei 28 Stati membri dell'Unione una serie di diritti supplementari rispetto allo status di cittadino di uno Stato membro. Il cittadino dell'Unione ha il diritto di votare e candidarsi alle elezioni amministrative ed europee nello Stato membro in cui risiede, gode della tutela consolare delle autorità di un qualsiasi Stato membro se il suo Stato non è rappresentato all'estero, può presentare una petizione al Parlamento europeo, rivolgersi al Mediatore europeo e, dal 2012, partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei.

E, ancora, ha diritto alla libertà di circolazione, senz'altro il diritto più apprezzato. Ogni anno i cittadini europei compiono infatti più di un miliardo di spostamenti nell'Unione e sono sempre più numerosi quelli che esercitano il diritto di vivere in uno Stato membro diverso dal proprio. Eppure, sebbene oltre un terzo dei lavoratori (35%) sia pronto a prendere in considerazione un impiego in un altro Stato membro, quasi una persona su cinque ritiene che, all'atto pratico, vi siano ancora troppi ostacoli. Insieme alle difficoltà linguistiche, il principale scoglio al pendolarismo transfrontaliero è la carenza cronica di informazioni.

Nel 2013 si è celebrato l'Anno europeo dei cittadini ed è stata organizzata in tutta l'Unione una serie di manifestazioni, conferenze e seminari in ambito europeo, nazionale, regionale e locale. In preparazione dell'Anno europeo la Commissione ha condotto, tra il 9 maggio e il 9 settembre 2012, un'ampia consultazione pubblica per rilevare i problemi incontrati dai cittadini

nell'esercizio dei diritti legati alla cittadinanza europea. Dalle risposte è emersa chiaramente l'importanza che i cittadini attribuiscono ai diritti di cui godono nell'Unione europea, specialmente alla libera circolazione e ai diritti politici. Gli interpellati chiedevano un autentico spazio europeo in cui poter vivere, lavorare, spostarsi, studiare e fare acquisti senza trovarsi di fronte a ostacoli burocratici o discriminazioni.

La Commissione europea è da tempo al lavoro per superare tali ostacoli. La relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione, adottata l'8 maggio 2013 ha presentato 12 azioni concrete (che si aggiungono alle 25 di cui alla precedente relazione del 2010) per rimuovere gli ostacoli che i cittadini europei incontrano tuttora nell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE. Tra queste figurano misure volte alla riduzione della pressione burocratica, ad agevolare gli acquisti, a potenziare il tasso di partecipazione democratica in Europa.

Ma ci sono ben altri problemi. In primo luogo, il rischio attuale che invece di una sola cittadinanza europea ce ne siano invece 28. Infatti, la natura della cittadinanza europea quale cittadinanza integrativa di quelle nazionali fa sì che ci siano 28 maniere diverse per diventare cittadini europei, tante quante sono le cittadinanze nazionali. Ed in alcuni casi, come ad esempio in Italia, la questione è ancora fonte di complesse e accese discussioni. Si pensi che davanti al Parlamento italiano ci sono pendenti una ventina di proposte di legge in materia e che, come si sa, il dibattito è apertissimo sulla possibilità di modificare l'attuale assetto risalente alla legge del 1992 e basato sullo *ius sanguinis*, in base al quale si eredita la cittadinanza dei propri genitori, o, a certe condizioni, dei propri ascendenti, introducendo elementi di *ius soli*, sistema in base al quale si è cittadini dello Stato sul cui territorio si è nati.

In giro per l'Europa, quasi ovunque il regime giuridico dell'acquisto della cittadinanza risulta da un mix di *ius sanguinis* e *ius soli*, spesso conditi da considerazioni relative alla stabilità della residenza e all'esistenza di significativi legami con la comunità nazionale della quale aspira ad acquisire la cittadinanza (il cosiddetto *ius domicili*). Nessun sistema è esente da difetti, e di solito le scelte si basano su concrete e pratiche esigenze di politica legislativa. Uno Stato interessato ad attrarre ed integrare persone dall'estero spingerà sullo *ius*

soli, mentre uno desideroso di mantenere stretti i legami generazionali e nazionali esistenti privilegerà gli elementi di ius sanguinis.

Ma non c'è ancora un approccio unitario o uniforme. E questo ritarda, e di molto, qualsiasi significativa evoluzione verso una piena ed autentica cittadinanza europea. Non ci impedisce, però, di continuare a raccomandare di sentirci ogni giorno di più “cittadini europei”.

Lettere da Strasburgo, 17 febbraio 2014

28. Italiani brava gente? A proposito di respingimenti in mare e diritto di asilo

Il mese di febbraio di due anni fa non fu un gran mese per l'immagine internazionale del nostro Paese. In poche settimane si verificarono ben tre gravi episodi.

All'inizio del mese fummo condannati dalla Corte Internazionale di Giustizia per non aver riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione alla Repubblica Federale Tedesca in una serie di casi nei quali cittadini italiani chiedevano il risarcimento di danni per il trattamento subito nei campi di lavoro forzato durante la Seconda Guerra Mondiale.

Poco dopo la metà di febbraio, Latorre e Girone, i due marò del battaglione San Marco, vennero trattenuti in India con l'accusa di aver ucciso al largo delle coste del Kerala due innocui pescatori, scambiandoli per pirati. Una vicenda che si è nel tempo complicata e che ancora non sembra trovare soluzione.

Il 23 febbraio, poi, la Corte europea dei diritti dell'uomo, decidendo nel caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia (ricorso n. 27765/09), ci riconobbe colpevoli della violazione di ben tre distinte disposizioni della Convenzione, in occasione di un respingimento verso la Libia di un gruppo di asilanti. L'articolo 3 che vieta, tra l'altro, di respingere migranti verso un Paese ove essi corrano il rischio concreto di trattamenti disumani o degradanti. L'articolo 4 del Quarto Protocollo addizionale, dato che essi furono respinti senza esaminare la posizione individuale di ciascuno di essi. L'articolo 13 della Convenzione, che riconosce il diritto a un ricorso effettivo, dato che i migranti non ebbero la possibilità di ricorrere contro il provvedimento di respingimento.

La Corte non fu tenera con l'Italia anche (o forse soprattutto) a motivo dei suoi accordi bilaterali con la Libia, accordi aventi ad oggetto la consegna dei migranti respinti al regime di Gheddafi, senza curarsi in alcun modo della garanzia dei loro diritti.

L'episodio merita di essere ricordato, al di là dell'imbarazzante anniversario, perché esso mostra chiaramente due caratteristiche della complessa ricerca di una politica comune europea dell'asilo e, più in generale, delle migrazioni. La prima è il suo carattere frammentario, composta com'è da atti di differente fonte e portata precettiva: trattati internazionali, atti dell'Unione europea, sentenze dei tribunali internazionali, leggi statali, sentenze di giudici interni. Un composito e frammentato tessuto, quasi un mantello d'arlecchino, che spetta all'interprete rendere funzionale e funzionante, attraverso una complessa strategia di coordinamento normativo, non sempre univoca nei metodi e negli esiti. Insomma, basta dare precedenza a questa o quella categoria di materiali per arrivare a risultati differenti.

La seconda caratteristica cui alludiamo è il clima di reciproco sospetto tra tutti gli attori impegnati, in particolare tra gli Stati. Assistiamo a un palleggiamento di responsabilità, con scambi di accuse reciproche, dai quali emerge solo la volontà di ogni Stato di mantenere per quanto possibile margini ampi di discrezionalità, ben volentieri accusando gli altri di inadempimenti. Il sistema cosiddetto di Dublino, che mira all'identificazione dello Stato europeo cui spetta l'esame delle domande d'asilo, è ormai giunto alla sua terza edizione (in vigore dal gennaio di quest'anno, mentre da febbraio è operativo il regolamento di esecuzione) e ancora non si può affermare serenamente che il problema sia stato definitivamente risolto.

E visto che l'Europa si avvia sempre più ad avere due o più velocità (dato che l'esigenza suprema del pareggio di bilancio azzopperà più di uno Stato), è facile prevedere che occorrerà attendere ancora molto.

Lettere da Strasburgo, 24 febbraio 2014

29. Italiani brava gente?/2

Dov'è l'istituzione nazionale per i diritti umani che l'Onu ci chiede?

Tra i tanti ritardi che il nostro Paese ha accumulato nel corso degli anni sui complessi dossier della tutela dei diritti umani, ce n'è uno che appare particolarmente grave. In Italia non abbiamo, né mai abbiamo avuto, una specifica istituzione nazionale a tutela dei diritti umani, nonostante i tanti inviti che abbiamo ricevuto da svariate organizzazioni internazionali e nonostante i «Principi di Parigi», incorporati nella risoluzione n. 48/134, adottata il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea Generale Onu, ne facciano esplicita richiesta agli Stati.

Fin qui, però, poco o nulla si è fatto. Nel dicembre scorso, in verità, il ministro degli Affari Esteri, Emma Bonino, ha presenziato alla Farnesina alla prima sessione plenaria del rinnovato Comitato interministeriale per i diritti umani (Cidu), da lei ricostituito qualche mese prima, dato che era stato (sic!) compreso nel 2012 fra gli organismi da sopprimere dalla *spending review* del Governo Monti, la stessa che, per intenderci, ha soppresso gli uffici dei difensori civici comunali.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani aveva operato per oltre trent'anni, occupandosi di monitorare l'attuazione in Italia delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e di redigere i rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare sulla loro esecuzione. Non era, per l'esiguità dei compiti e le ridotte capacità di manovra, l'istituzione nazionale che ci veniva chiesto di istituire, ma, come, si dice ... sempre meglio di niente! Bene ha fatto dunque il ministro a ricostituirlo.

In tale occasione il ministro Bonino dichiarò che “la promozione dei diritti umani nei contesti internazionali non può prescindere dal loro rafforzamento sul piano interno in attuazione degli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese”, ma ciò non basta. Per recuperare l'increscioso ritardo del nostro Paese nel promuovere una vera e propria Istituzione Nazionale per i Diritti Umani, ritardo che nessuno o quasi nessuno sembra interessato a colmare. E' vero che pende in Senato dallo scorso giugno una proposta di legge per l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani, prima firmataria la senatrice Emma Fattorini; non è però la prima proposta

presentata, nel succedersi delle legislature e di questa Istituzione nazionale non si vede ancora l'ombra.

È un vero peccato. Anche perché i Principi di Parigi raccomandano (anche se non impongono, in verità) che le istituzioni in parola possano conoscere di reclami proposti da singole persone. Il che sarebbe di grande utilità, perché permetterebbe di sgravare il sistema giudiziario italiano, già in evidente affanno come dimostrano le ripetute condanne collezionate negli anni a Strasburgo, dall'onere di assicurare tutela ai diritti in tutte quelle situazioni che potrebbero formare oggetto delle competenze di un organismo nazionale appositamente costituito.

Lettere da Strasburgo, 18 marzo 2014

30. Autodeterminazione e assetti geopolitici del Terzo Millennio

I giovani del Messina Chapter della International Law Students Association mi hanno fatto l'onore di invitarmi a presiedere il loro seminario del 30 maggio 2014 sul tema "Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio". Questo il testo, ancora inedito, del mio intervento conclusivo che ho intitolato "Autodeterminazione e assetti geopolitici del Terzo Millennio"

Cari amici e colleghi,

considero particolarmente tempestivo incontrarci qui in questo scorcio di primavera siciliana del 2014 per discutere dei problemi dell'autodeterminazione e di ciò sono grato agli organizzatori dell'incontro e ai colleghi che cortesemente hanno preso parte alla discussione.

Vorrei subito precisare che, per chi, come me, si è formato come studioso nell'ultimo quarto dello scorso millennio, senza dubbio il principio di autodeterminazione evoca una complessa e sofferta diatriba. Nonostante che il principio venisse, infatti, invocato con una formulazione secondo la quale esso spetterebbe a tutti i popoli, era diffusa la convinzione, anche in dottrina, che l'autodeterminazione esterna spettasse solo ai popoli soggetti al dominio coloniale, straniero o razzista.

Eppure il principio è sempre stato enunciato con formulazioni dal taglio generico e generale, come ad esempio quella che lo enuncia quale base dell'efficace garanzia dei diritti umani nell'articolo 1 comune ai due Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani, secondo il quale, lo ricordo a me stesso "All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development" cui fa eco la formulazione altrettanto ampia e incondizionata che ritroviamo nella Dichiarazione di Principi contenuta nell'Atto Finale della Conferenza di Helsinki, il cui principio VIII afferma che "The participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant

norms of international law, including those relating to territorial integrity of States”.

Ora, però, che le questioni *stricto sensu* legate alla decolonizzazione possono dirsi, se non archiviate, comunque sopite, tanto che si conviene da più parti che viviamo in una stagione post-coloniale, forse possiamo utilmente discutere del principio di autodeterminazione come architrave di un ordine internazionale. E mi pare che tutti gli interventi che abbiamo ascoltato stamattina, anche quelli di Marco Longobardo, Irene Papa, Valentina Zambrano e Federica Violi, certamente attenti a vari profili “coloniali” del principio, prendano le mosse proprio da questa constatazione: che il principio di autodeterminazione vada valutato alla luce della sua potenzialità generalmente fondativa di un ordine internazionale post-coloniale. Anche se, visto in quest’ottica, il problema dell’autodeterminazione si scontra, certamente, con una situazione economica che lo condiziona fino a negarlo. E’ il tema, questo, che è stato svolto da Fabio Marcelli, il quale ha messo in evidenza quanto l’idea aziendalista che lo Stato esista solo per assicurare il pareggio di bilancio impedisca di dare al principio di autodeterminazione gli spazi che la sua carica di idea politica fondativa gli conferirebbe.

Certamente, tante sono oggi infatti, lo ricordava in particolare Enrico Milano, le questioni di autodeterminazione al di fuori del contesto coloniale. E, aggiungerei io, proprio perché la storia si rimette in moto e il “busto di gesso” degli Stati nazionali o plurinazionali consolidatisi dopo la Seconda Guerra Mondiale si incrina, talvolta si spezza. E un ordine internazionale entra in crisi. Molti di noi ricordano il preoccupato monito dell’allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Ghali che, intervenendo a Milano nel 1993 alla sessantaseiesima sessione dell’ *Institut de Droit International*, invitava a distinguere tra quella che riteneva essere una genuina autodeterminazione e una pericolosa frammentazione. Ora, pur comprendendo e in parte condividendo le ragioni di quel preoccupato invito, non si può non riconoscere che l’intero percorso storico avviatosi con le rivoluzioni liberali ci porta a non rinnegare il valore fondativo della nazione nell’attuale ordine internazionale. Resta però da capire, poi, certamente, se sia in crisi la nazione come concetto o se piuttosto non siano i confini territoriali della nazione a rimodellarsi. La regione che si contrappone allo Stato, lo fa infatti spesso in

nome di una pretesa autodeterminazione nazionale, non perché vuole affermarsi come entità regionale *qua talis*.

E certo il fenomeno dilaga, ed anche in Europa. Se, infatti, il crollo dei regimi comunisti ha disvelato la molteplicità di rivendicazioni di indipendenza nazionale e le loro contraddizioni territoriali nella maggior parte d'Europa, in Europa centrale, nei Balcani e nella ex Unione Sovietica, come ricorda Lacoste, anche il più centralista degli Stati europei, la Francia conosce il fenomeno del nazionalismo corso e con esso deve fare i conti. La Spagna cresce nel suo seno il nazionalismo basco e catalano, la Germania quello bavarese, il Regno Unito quello scozzese. Le vicende della Crimea poi sono sotto gli occhi di tutti, ma presentano non poche particolarità. L'autodeterminazione insomma è ormai una autodeterminazione parcellizzata, fatta di piccoli popoli, a connotazione fortemente identitaria, stanziati su piccoli territori. Anzi l'autodeterminazione, direi, oggi è una autodeterminazione più che di popoli, di territori.

Tutto ciò si ricollega a una posizione più generale, se volete, di filosofia politica. C'è infatti un nesso genetico tra il potere e il territorio nella teoria politica e filosofica del potere che si è consolidata in Europa negli ultimi secoli. Carl Schmitt ci ricorda che l'ordine costituito è un ordine sul territorio, e che la parola ordine condivide l'etimo con la parola che indica l'origine, dunque un luogo. E il potere è un potere che si esercita appropriandosi di uno spazio, fin dalla prima riflessione ancora in epoca feudale. Quando si mette a punto una teoria della sovranità dello Stato, tra la fine dell'ottocento e i primi anni del novecento, il territorio assurge da subito al rango di elemento costitutivo della persona *giuridica* dello Stato. Ma la giuridicizzazione del potere altro non è se non l'esito di un processo di astrazione che conduce a fare del territorio una immagine indifferenziata, astraendo appunto da ciò che lo rende una realtà viva e concreta. E, in generale, le teorie giuridiche sono teorie di astrazione e metafisicizzazione del reale, il cui esempio migliore è offerto dal *continuum* Kelsen-Luhmann, che conduce alla costruzione di una teoria giuridico-politica formale e astratta. Questo processo conduce poi (e in essa si esalta) alla totale metafisicizzazione del potere attraverso la telematica, che altro non è se non la collocazione dei rapporti in un non luogo cibernetico che come tale prescinde da una collocazione reale e viva. Uomini senza tempo vivono vite di plastica in città anonime comunicando ormai soltanto in uno

spazio cibernetico virtuale. E la relazione di potere si costituisce semplicemente attraverso l'introduzione della relazione di una comunicazione a senso unico, che irrompe nella solitudine dell'individuo e di nuovo lo fa schiavo secondo la ben nota sequenza: individuo-consumatore-spettatore-elettore.

A questa dinamica, umanamente insostenibile, sempre più si oppone un movimento nel quale la difesa del territorio assume la valenza della difesa di una alterità: la difesa non del territorio indifferenziato di un'ecologia di maniera, ma la difesa del mio territorio, del nostro territorio come spazio vitale nel quale crescono e si affermano la diversità contro l'omologazione, la carne e il sangue contro la plastica, la vita vissuta contro l'artificialità della vita pensata, rapporti umani significativi e gratuiti contro rapporti tra individui atomizzati che sono solo contatti/contratti. E' questa la tendenza che si manifesta oggi in Europa, e non solo, nei numerosi movimenti di rivendicazione dell'autonomia di questo o quel territorio, che non sono semplici richieste di una diversa organizzazione della cosa pubblica, ma istanze forti di riconoscimento di una diversità di gruppo che non vuol cedere alla massificazione dell'individualismo metropolitano e che fondano proposte politiche alternative ai tanti centralismi, a loro volta espressione delle logiche spersonalizzanti del potere. Appare chiaro dunque che ci troviamo oggi di fronte a una vera e propria rivincita dei territori, laddove il proliferare di istanze anticentraliste costituisce il *Leit-Motif* di un discorso politico non nuovo, certo, ma altrettanto certamente assai significativo che deve essere adeguatamente esaminato dai *decision makers* e messo a tema.

In questo senso, dunque, è vero che il problema dell'autodeterminazione oggi diventa un problema di contestazione degli assetti territoriali ereditati dalla storia recente o passata e dunque un problema geopolitico. E per di più, in un quadro generale che proprio dal punto di vista degli equilibri geopolitici si fa sempre più complesso e variegato, dato che l'assetto fondato sul tradizionale Stato nazionale è messo in crisi da altre forme di rappresentazione geopolitica: pensiamo ad esempio ai movimenti islamisti che lottano per l'unificazione politica della umma, la comunità musulmana, al di là dei confini statali che a buon diritto ritengono imposti dalle potenze occidentali. O ancora al complesso panorama istituzionale che in questa fase si esprime in Europa, dove lo Stato nazionale viene stretto in una morsa tra le istituzioni

europee da una parte e le rivendicazioni sempre più pressanti di spazi di potere e di riconoscimento da parte delle sue regioni.

Un compito difficile ci attende dunque, soprattutto se, da giuristi e da internazionalisti vogliamo ancora far nostro il proposito dei fondatori dell'*Institut de Droit International* di voler essere gli alfieri della coscienza giuridica dell'umanità. Qualunque cosa possa significare oggi una simile espressione, il genuino desiderio dei popoli di essere riconosciuti nella loro singolarità e individualità deve restare alla base di un qualsivoglia progetto di ordine mondiale.

Messina, 30 maggio 2014

31. La cura Stamina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Particolare interesse ha suscitato la decisione con la quale, il 6 maggio, la Corte Europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata, respingendolo, sul ricorso 62804/13 presentato il 28 settembre 2013 da Nivio Durisotto, nella sua qualità di padre di M.D., malata di una malattia neurodegenerativa, il quale ricorreva contro la decisione del tribunale di Udine con la quale era stata respinta la sua richiesta che la figlia venisse curata con il metodo Stamina.

Era accaduto che, accogliendo una richiesta dell'ospedale di Brescia, il tribunale aveva revocato una precedente autorizzazione in quanto, a termini del decreto 24/2013, la terapia poteva essere autorizzata solo se iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto stesso, circostanza che non si dava nel caso di specie.

Il genitore si doleva del fatto che una simile decisione, impedendo la cura, fosse una violazione del diritto alla vita di sua figlia (tutelato dall'articolo 2 della Convenzione) nonché una indebita ingerenza nella sua vita familiare (vietata dall'articolo 8 della Convenzione) e anche un trattamento discriminatorio (vietato dall'articolo 14 della Convenzione) tra pazienti che avevano iniziato la cura in differenti momenti. Si doleva poi dell'inesistenza di un doppio grado di giudizio a garanzia del suo reclamo.

La Corte ha respinto il ricorso, sostanzialmente finendo con l'aderire alle valutazioni del tribunale italiano, ma con una decisione che appare sbrigativa e discutibile per alcuni suoi profili.

Se essa ha infatti affermato di non potere sostituire la propria valutazione a quella effettuata dallo Stato nella delicata materia della validità delle cure da somministrarsi a pazienti che abbisognano di terapie ancora non pienamente sperimentate, ha poi però convenuto che effettivamente la terapia è oggetto di contrastanti opinioni scientifiche. Ma delle due l'una, vorremmo dire: se bisogna tenere per buona l'opinione dello Stato italiano, perché in questa materia la Corte ammette di non poter intervenire, a che giova ribadire poi che la terapia non ha provata efficacia?

La Corte ha pure escluso che potesse ravvisarsi discriminazione ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione nel semplice fatto che venisse autorizzata la prosecuzione della terapia per i pazienti che l'avevano iniziata prima del decreto 24 del 2013. E' pure possibile affermare che non sussistono gli estremi formali della discriminazione, ma forse si poteva indagare meglio e valutare la ratio a fondamento della prosecuzione della terapia per i soggetti autorizzabili. La considerazione di questo profilo, infatti, appariva necessaria, ci sembra, per analizzare adeguatamente la questione della discriminazione.

Si ha insomma l'impressione che a volte la Corte scarti di proposito certe complesse questioni per non prendere posizione su dibattiti in corso. Lodevole prudenza, certamente, forse troppa però.

Lettere da Strasburgo, 3 giugno 2014

