

NORBERTO BOBBIO

Tre anni or sono, al Convegno promosso dall'Institut international de philosophie sul « fondamento dei diritti dell'uomo », avevo avuto occasione di dire in tono un po' perentorio, alla fine della mia relazione (1), che rispetto ai diritti dell'uomo il problema grave del nostro tempo era non già quello di fondarli ma di proteggerli. Da allora non ho avuto ragione di cambiare idea. Se mai, questa frase che, rivolta a un pubblico di filosofi, poteva avere un'intenzione polemica, quando mi è accaduto di ripeterla al convegno, prevalentemente giuridico, promosso dal Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo, svoltosi a Torino il mese scorso, è potuta servire da introduzione per così dire quasi obbligata.

Il problema che ci sta dinanzi, infatti, non è filosofico ma giuridico, e in più largo senso politico. Non si tratta tanto di sapere quali e quanti sono questi diritti, quale sia la loro natura e il loro fondamento, se siano diritti naturali o storici, assoluti o relativi, ma quale sia il modo più sicuro per garantirli, per impedire che nonostante le dichiarazioni solenni vengano continuamente violati. Del resto, quando l'Assemblea generale nella sua ultima sessione accoglieva la proposta che la Conferenza internazionale dei diritti dell'uomo, decisa nella sessione dell'anno precedente, si svolgesse a Tehran nella primavera del 1968, auspicava che la conferenza segnasse « un notevole passo avanti nell'azione condotta per incoraggiare ed estendere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali » (2). S'intende che l'esigenza del « rispetto » dei diritti umani e delle libertà fondamentali nasce dalla convinzione generalmente condivisa della loro fondatezza: il problema del fondamento è ineludibile. Ma quando dico che il problema sempre più urgente di fronte al quale ci troviamo non è il problema del fondamento ma quello delle garanzie, voglio dire che consideriamo il problema del fondamento non come inesistente ma come, in un certo senso, risolto, cioè tale che non dobbiamo più preoccuparci della sua soluzione. Si può dire infatti che oggi il

(*) Conferenza tenuta dal prof. Norberto Bobbio, ordinario di filosofia del diritto nell'Università di Torino, presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, a Palazzetto Venezia, il 23 gennaio 1968, quale manifestazione di apertura dell'Anno internazionale dei diritti umani. La conferenza riproduce, con qualche variante, il testo del discorso introduttivo tenuto dall'Autore al « Convegno nazionale sui diritti dell'uomo », svoltosi dal 1° al 3 dicembre 1967, a Torino, per iniziativa della S.I.O.I. e del suo Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo. Il testo stesso comparirà fra gli Atti del Convegno predetto, che saranno pubblicati nel volume che verrà dedicato dalla S.I.O.I. alle celebrazioni italiane dell'Anno dei diritti umani.

(1) *L'illusion du fondement absolu*, in « Les fondements des droits de l'homme », Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 8 (e anche p. 370). Apparo in edizione italiana col titolo *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in « Rivista internazionale di filosofia del diritto », XLII, 1965, pp. 302-309.

(2) Traggo la citazione da « La Comunità internazionale », XXII, 1967, p. 337. Per questa ed altre informazioni mi sono valso dell'articolo di F. CAPOTORTI, *Le Nazioni Unite per il progresso dei diritti dell'uomo. Risultati e prospettive*, in questa rivista, XXII, 1967, pp. 11-35.

problema del fondamento dei diritti dell'uomo ha avuto la sua soluzione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo rappresenta la manifestazione dell'unica prova con cui un sistema di valori può essere considerato umanamente fondato e quindi riconosciuto: e questa prova è il consenso generale circa la sua validità. I giusnaturalisti avrebbero parlato di « consensus omnium gentium » o « humani generis ».

Vi sono tre modi di fondare i valori: il dedurli da un dato obiettivo costante, per esempio la natura umana; il considerarli come verità di per se stesse evidenti; e infine lo scoprire che in un dato periodo storico sono generalmente acconsentiti (la prova, appunto, del consenso). Il primo modo ci offrirebbe la maggiore garanzia della loro validità universale, se veramente esistesse la natura umana e, ammesso che esista come dato costante e imm modificabile, ci fosse concesso conoscerla nella sua essenza: a giudicare dalla storia del giusnaturalismo la natura umana è stata interpretata nei modi più diversi, e l'appello alla natura ha servito a giustificare sistemi di valori anche opposti tra loro. Qual'è il diritto fondamentale dell'uomo secondo la sua natura: il diritto del più forte come voleva Spinoza o il diritto alla libertà come voleva Kant? Il secondo modo — l'appello all'evidenza — ha il difetto di porsi al di là di ogni prova e di rifiutarsi a ogni possibile argomentazione di carattere razionale: in realtà, non appena sottoponiamo valori, proclamati evidenti, alla verifica storica, ci accorgiamo che ciò che è stato considerato evidente da alcuni in un dato momento non è più considerato evidente da altri in un altro momento. Che la proprietà fosse « sacra e inviolabile » dovette apparire probabilmente evidente agli autori della Dichiarazione dell'89. Oggi, invece, ogni accenno al diritto di proprietà come diritto dell'uomo è totalmente scomparso dai documenti più recenti delle Nazioni Unite (3). Attualmente, chi non pensa che sia evidente che non si debbono torturare i prigionieri? Eppure per molti secoli la tortura fu accettata e difesa come una normale procedura giudiziaria. Da che gli uomini hanno riflettuto sulla giustificazione dell'uso della violenza, è sembrato evidente che « vim vi repellere licet »; mentre ora si vanno sempre più diffondendo teorie della non violenza che sono fondate proprio sul rifiuto di quel principio.

Il terzo modo di giustificare i valori è quello di mostrare che sono appoggiati sul consenso: in questo senso un valore è tanto più fondato quanto più è acconsentito. Con l'argomento del consenso si sostituisce la prova dell'intersoggettività a quella ritenuta impossibile o estremamente incerta dell'oggettività. Certo, si tratta di un fondamento storico e come tale non assoluto: ma è l'unico fondamento, quello storico del consenso, che può essere fattualmente provato. Eb-

(3) Mi riferisco al *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, approvato insieme al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966.

bene, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo può essere accolta come la più grande prova storica, che mai sia stata data, del « consensus omnium gentium » circa un determinato sistema di valori. I vecchi giusnaturalisti diffidavano — e non avevano tutti i torti — del consenso generale come fondamento del diritto naturale perché era difficile da constatare. Occorreva cercarne i documenti attraverso la inquieta e oscura storia delle nazioni, come avrebbe tentato di fare Giambattista Vico. Ma ora questo documento esiste: è stato approvato da 48 stati il 10 dicembre 1948 all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e da allora recepito come ispirazione e come orientamento nel processo di crescita di tutta la comunità internazionale verso una comunità non solo di stati ma di individui liberi ed eguali. Non so se ci si rende conto sino a che punto la Dichiarazione universale rappresenti un fatto nuovo nella storia, in quanto per la prima volta nella storia un sistema di principi fondamentali della condotta umana è stato liberamente ed espressamente accettato, attraverso i loro rispettivi governi, dalla maggior parte degli uomini viventi sulla terra. Con questa dichiarazione un sistema di valori è (per la prima volta nella storia) *universale*, non in principio ma *di fatto*, in quanto il consenso sulla sua validità e sulla sua idoneità a reggere le sorti della comunità futura di tutti gli uomini è stato esplicitamente dichiarato. (I valori di cui sono state portatrici le religioni e le chiese, anche la più universale delle religioni, quella cristiana, hanno coinvolto, *di fatto*, cioè storicamente, sino ad oggi, solo una parte dell'umanità). Solo dopo la Dichiarazione possiamo avere la certezza storica che l'umanità, tutta l'umanità, condivide alcuni valori comuni e possiamo finalmente credere all'universalità dei valori nel solo senso in cui tale credenza è storicamente legittima, cioè nel senso in cui universale significa non dato oggettivamente ma soggettivamente accolto dall'universo degli uomini.

Questo universalismo è stato una lenta conquista. Nella storia della formazione delle dichiarazioni dei diritti si possono distinguere almeno tre fasi. Le dichiarazioni nascono come teorie filosofiche. La loro prima fase è da ricercarsi nelle opere dei filosofi. Se non vogliamo risalire sino all'idea stoica della società universale degli uomini razionali — il saggio è cittadino non di questa o quella patria ma del mondo —, l'idea che l'uomo in quanto tale ha dei diritti per natura che nessuno, neppure lo stato, gli può sottrarre e che egli stesso non può alienare (anche se in caso di necessità li aliena, il trasferimento non è valido) è stata elaborata dal giusnaturalismo moderno. Il suo padre è Giovanni Locke. Secondo Locke, il vero stato dell'uomo non è lo stato civile ma quello naturale, cioè lo stato di natura in cui gli uomini sono liberi ed eguali, e lo stato civile è una creazione artificiale che non ha altro scopo che quello di permettere la più ampia esplicazione della libertà e dell'eguaglianza naturali. Per quanto l'ipotesi dello stato di natura sia stata ormai abbandonata, le prime parole con cui la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo comincia ne serbano un'eco precisa: « Tutti gli uomini na-

scono liberi ed eguali in dignità e diritti ». Il che è un modo diverso per dire che gli uomini sono *per natura* liberi ed eguali. E come non ricordare le prime celebri parole con cui ha inizio il *Contratto sociale* di Rousseau: « L'uomo è nato libero ed è dovunque in catene »? La Dichiarazione ne serba un'eco perché gli uomini *di fatto* non nascono né liberi né eguali (4). Sono liberi ed eguali rispetto ad una nascita o natura ideale, che era appunto quella che avevano in mente i giusnaturalisti quando parlavano di stato di natura. La libertà e l'eguaglianza degli uomini non sono un dato di fatto ma un ideale da perseguire, non una esistenza ma un valore, non un essere ma un dovere. In quanto teorie filosofiche, le prime affermazioni dei diritti dell'uomo sono puramente e semplicemente l'espressione di un pensiero individuale: sono universali rispetto al contenuto in quanto si rivolgono a un uomo razionale fuori dello spazio e del tempo, ma sono estremamente limitate rispetto alla loro efficacia, in quanto sono, nella migliore delle ipotesi, proposte per un futuro legislatore.

Nel momento in cui queste teorie sono accolte per la prima volta da un legislatore, e ciò accade con le Dichiarazioni dei diritti degli Stati Americani e della Rivoluzione francese (un secolo più tardi), e poste alla base di una nuova concezione dello stato, che non è più assoluto ma limitato, non è più fine a se stesso ma mezzo per il raggiungimento di fini che sono posti prima e al di fuori della sua stessa esistenza, l'affermazione dei diritti dell'uomo non è più l'espressione di una nobile esigenza, ma il punto di partenza per l'istituzione di un vero e proprio sistema di diritti nel senso stretto della parola, cioè come diritti positivi o effettivi. Il secondo momento della storia della Dichiarazione dei diritti umani consiste dunque nel passaggio dalla teoria alla pratica, dal diritto solamente pensato al diritto attuato. In questo passaggio l'affermazione dei diritti dell'uomo acquista in concretezza ma perde in universalità. I diritti sono d'ora innanzi protetti, cioè sono veri e propri diritti positivi, ma valgono solo nell'ambito dello stato che li riconosce. Per quanto venga mantenuta nelle formule solenni la distinzione tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, non sono più diritti dell'uomo ma del cittadino, o per lo meno sono diritti dell'uomo solo in quanto sono diritti del cittadino di questo o quello stato particolare.

Con la Dichiarazione del 1948 ha inizio una terza ed ultima fase in cui l'affermazione dei diritti è insieme universale e positiva: universale nel senso che destinatari dei principi ivi contenuti non sono più soltanto i cittadini di questo o quello stato ma tutti gli uomini; positiva nel senso che essa pone in moto un processo alla fine del quale i diritti dell'uomo dovrebbero essere non più soltanto proclamati o soltanto idealmente riconosciuti ma effettivamente protetti anche contro lo stesso stato che li ha violati. Alla fine di questo processo i diritti del cittadino si saranno trasformati realmente, positivamente, nei diritti dell'uomo. O almeno saranno i diritti del cittadino

(4) Su questo punto mi sono soffermato altrove: *Eguaglianza e dignità degli uomini*, in « Diritti dell'uomo e Nazioni Unite », Padova, Cedam 1963, pp. 29-42.

di quella città che non conosce confini, perché comprende tutta l'umanità, o in altre parole saranno diritti dell'uomo in quanto diritti del cittadino del mondo. Si sarebbe tentati di descrivere il processo di sviluppo che termina con la Dichiarazione universale anche in quest'altro modo, servendoci delle tradizionali categorie del diritto naturale e del diritto positivo: i diritti dell'uomo nascono come diritti naturali universali, si svolgono come diritti positivi particolari per poi trovare la loro piena attuazione come diritti positivi universali. La Dichiarazione universale contiene in germe la sintesi di un movimento dialettico che comincia con l'universalità astratta dei diritti naturali, trapassa nella particolarità concreta dei diritti positivi nazionali, termina con l'universalità non più astratta ma essa stessa concreta dei diritti positivi universali (5).

Quando dico « contiene in germe » voglio richiamare l'attenzione sul fatto che la Dichiarazione universale è solo l'inizio di un lungo processo, di cui non siamo in grado di vedere ancora l'attuazione finale. La Dichiarazione è qualcosa di più che un sistema dottrinale ma qualcosa di meno che un sistema di norme giuridiche. Del resto, come è stato ripetutamente osservato, la stessa Dichiarazione proclama i principi di cui si fa banditrice non come norme giuridiche ma come « ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni ». Un richiamo alle norme giuridiche esiste, ma è contenuto in un giudizio ipotetico. Si legge infatti nel Preambolo che « è indispensabile che i diritti dell'uomo siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione ». Questa proposizione si limita a stabilire un nesso necessario tra un determinato mezzo e un determinato fine, o se si vuole presenta una scelta tra due alternative: o la protezione giuridica o la ribellione. Ma non pone essa stessa in essere il mezzo. Indica quale delle due alternative ha scelto, ma non è ancora in grado di attuarla. Altro è segnare la strada, altro è percorrerla sino alla fine.

Quando i diritti dell'uomo erano considerati unicamente come diritti naturali, l'unica possibile difesa contro la loro violazione da parte dello stato era un diritto anch'esso naturale, il cosiddetto diritto di resistenza. Poi nelle costituzioni che hanno riconosciuto la protezione giuridica di alcuni di questi diritti, il diritto naturale di resistenza si è trasformato in un diritto positivo di promuovere un'azione giudiziaria contro gli stessi organi dello stato. Ma che cosa possono fare i cittadini di uno stato che non abbia riconosciuto i diritti dell'uomo come diritti degni di protezione? Ancora una volta non è aperta loro altra via che quella del cosiddetto diritto di resistenza. Solo l'estensione di questa protezione da alcuni stati a tutti gli stati e insieme la protezione di questi stessi diritti ad un grado, più alto dello stato, che è il grado della comunità internazionale, totale o par-

(5) Riprendo brevemente un tema trattato più a lungo nell'articolo *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, Torino, Arti Grafiche Plinio Castello, 1951, pp. 53-70.

ziale, potrà rendere sempre meno probabile l'alternativa tra oppressione e resistenza. E' chiaro dunque che con quel giudizio ipotetico (o, che è lo stesso, con quella alternativa) gli autori della Dichiarazione hanno dimostrato di essere perfettamente consapevoli del mezzo che conduce al fine desiderabile. Ma altro è la consapevolezza del mezzo, altro la sua attuazione.

Quando si dice che la Dichiarazione universale ha rappresentato solo il momento iniziale della fase finale del processo di universale positivizzazione dei diritti dell'uomo, si pensa di solito alla difficoltà di mettere in atto misure efficaci per la loro garanzia in una comunità come quella internazionale, in cui non è avvenuto ancora il processo di monopolizzazione della forza che ha contrassegnato la nascita dello stato moderno. Ma vi sono anche problemi di sviluppo che riguardano lo stesso contenuto della Dichiarazione. Rispetto al contenuto, cioè alla quantità e alla qualità dei diritti elencati, la Dichiarazione non può avanzare nessuna pretesa di essere definitiva. Anche i diritti dell'uomo sono diritti storici, che emergono gradualmente dalle lotte che l'uomo combatte per la propria emancipazione e dalla trasformazione delle condizioni di vita che queste lotte producono. L'espressione « diritti dell'uomo » che è certamente enfatica, anche se opportunamente enfatica, può trarre in inganno, perché fa pensare all'esistenza di diritti appartenenti ad un uomo astratto e come tale sottratto al flusso della storia, ad un uomo essenziale ed eterno dalla cui contemplazione deriviamo la conoscenza infallibile dei suoi diritti e dei suoi doveri. Oggi sappiamo che anche i diritti cosiddetti umani sono il prodotto non della natura ma della civiltà umana; in quanto diritti storici sono mutevoli, cioè suscettibili di trasformazione e di allargamento. Basta guardare agli scritti dei primi giusnaturalisti per rendersi conto di quanto la lista dei diritti si sia allungata: Hobbes addirittura non ne conosceva che uno, il diritto alla vita.

Come tutti sanno, lo sviluppo dei diritti dell'uomo è passato attraverso tre fasi: in un primo tempo sono stati affermati i diritti di libertà, cioè tutti quei diritti che tendono a limitare il potere dello stato e a riservare all'individuo o ai gruppi particolari una sfera di libertà *dallo* stato; in un secondo tempo sono stati propugnati i diritti politici che, concependosi la libertà non soltanto negativamente come non-impedimento, ma positivamente come autonomia, hanno avuto per conseguenza la sempre più ampia e diffusa e frequente partecipazione dei membri di una comunità al potere politico (o libertà *nello* stato); infine sono stati proclamati i diritti sociali che esprimono la maturazione di nuove esigenze, diciamo pure di nuovi valori, quali quelli del benessere e dell'eguaglianza non soltanto formale, e si potrebbero chiamare libertà *attraverso* o *per mezzo* dello stato. Se a Locke, campione dei diritti di libertà, qualcuno avesse detto che tutti i cittadini avrebbero dovuto partecipare al potere politico e peggio ancora ottenere un lavoro remunerato, avrebbe risposto che erano pazzie. Eppure Locke aveva scrutato a fondo la natura umana; ma la

natura umana che egli aveva osservato era quella del borghese o del mercante del sec. XVIII e non vi aveva letto, perché non poteva leggersi da quel punto di vista, le esigenze e le richieste di chi aveva un'altra natura o più precisamente non aveva alcuna natura umana (posto che la natura umana si identificava con quella degli appartenenti ad una determinata classe).

Orbene, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la quale è certamente, rispetto al processo di protezione globale dei diritti dell'uomo, un punto di partenza verso una meta progressiva, come abbiamo detto sin qui, rappresenta invece, rispetto al contenuto, cioè rispetto ai diritti proclamati, un punto di arresto di un processo tutt'altro che conchiuso. I diritti elencati nella Dichiarazione non sono i soli e possibili diritti dell'uomo: sono i diritti dell'uomo storico quale si configurava alla mente dei redattori della Dichiarazione dopo la tragedia della seconda guerra mondiale, in un'epoca che aveva avuto inizio con la rivoluzione francese e aveva approdato alla rivoluzione sovietica. Non occorre molta immaginazione per prevedere che sviluppo della tecnica, trasformazione di condizioni economiche e sociali, ampliamento delle conoscenze e intensificazione dei mezzi di comunicazione potranno produrre tali mutamenti nell'ordine della vita umana e dei rapporti sociali da creare occasioni favorevoli alla nascita di nuovi bisogni e quindi a nuove richieste di libertà e di poteri. Per fare solo qualche esempio, la crescente quantità e intensità delle informazioni cui l'uomo di oggi è sottoposto fa sorgere sempre più forte il bisogno di non essere ingannati, eccitati, turbati da una propaganda assillante e deformante; si profila, di contro al diritto di esprimere le proprie opinioni, il diritto alla verità delle informazioni. Nel campo del diritto alla partecipazione al potere, nella misura in cui il potere economico diventa sempre più determinante delle decisioni politiche e sempre più decisivo per le scelte che condizionano la vita di ogni uomo, si fa sentire l'esigenza della partecipazione al potere economico accanto e oltre al diritto, già ovunque riconosciuto, di partecipazione al potere politico. Il campo dei diritti sociali, infine, è in continuo movimento: siccome le richieste di protezione sociale sono nate con la rivoluzione industriale, è probabile che il rapido sviluppo tecnico ed economico porterà con sé nuove richieste, che oggi non siamo neppure in grado di prevedere. La Dichiarazione universale rappresenta la coscienza storica che l'umanità ha dei propri valori fondamentali nella seconda metà del secolo ventesimo. E' una sintesi del passato e un'ispirazione per l'avvenire; ma le sue tavole non sono state una volta per sempre scolpite.

Con questo voglio dire che la comunità internazionale si trova oggi di fronte non solo al problema di apprestare valide garanzie a quei diritti, ma anche a quello di perfezionare continuamente il contenuto della Dichiarazione, articolandolo, specificandolo, aggiornandolo, in modo da non lasciarlo cristallizzare e irrigidire in formule tanto più solenni quanto più vuote. Questo problema è stato affrontato dagli organismi internazionali in questi ultimi anni — specie

nel secondo decennio — con una serie di atti che mostrano quanto sia grande da parte di questi organismi la consapevolezza della storicità del documento iniziale e della necessità di tenerlo in vita facendolo crescere dall'interno. Si tratta di un vero e proprio sviluppo o fors'anche di una graduale maturazione della Dichiarazione, che ha generato e sta per generare altri documenti interpretativi o addirittura integrativi del documento iniziale.

Mi limito a fare qualche esempio: la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*, adottata dall'Assemblea generale il 20 novembre 1959, si riferisce nel suo preambolo alla Dichiarazione universale, ma subito dopo questo riferimento presenta il problema dei diritti del fanciullo come una specificazione della soluzione data al problema dei diritti dell'uomo. Là dove si dice che « il fanciullo, a causa della sua immaturità fisica e intellettuale, ha bisogno di una *particolare* protezione e di cure *speciali* », è chiaro che i diritti del fanciullo vengono considerati come un *ius singulare* rispetto ad un *ius comune*: il rilievo che ad essi vien dato attraverso il nuovo documento deriva da un processo di specificazione del generico, in cui si realizza il rispetto della massima *suum cuique tribuere*. Si ponga mente all'art. 2 della Dichiarazione universale che condanna ogni discriminazione fondata oltre che sulla religione, sulla lingua ecc., anche sul sesso e sulla razza. Per quel che riguarda la discriminazione fondata sulla differenza di sesso, la Dichiarazione non va e non può andare oltre questa enunciazione generica, perché si deve intendere che là dove il testo parla di « individui » si riferisce indifferentemente agli uomini e alle donne. Ma sin dal 20 dicembre 1952 l'Assemblea generale ha approvato una Convenzione sui diritti politici della donna, che nei primi tre articoli prevede la non discriminazione rispetto sia all'elettorato attivo e passivo sia alla possibilità di accedere a tutti i pubblici uffici. Quanto alla discriminazione razziale basterà ricordare che il 20 novembre 1963 l'Assemblea generale ha approvato una Dichiarazione (seguita due anni dopo da una Convenzione) sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, che precisa in undici articoli alcune fattispecie tipiche dell'azione discriminatrice, e contempla anche pratiche specifiche e bene individuate di discriminazione, come quella della segregazione e in particolare dell'*apartheid* (art. 5): pratiche specifiche che non potevano evidentemente essere previste in una dichiarazione generale.

Forse uno dei fenomeni più interessanti e vistosi di crescita del problema dei diritti dell'uomo è quello che ha attinenza col processo di decolonizzazione, il quale è avvenuto nelle sue forme storicamente più decisive — è bene ricordarlo — dopo la Dichiarazione. Ebbene nella *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi ed ai popoli coloniali* (approvata il 14 dicembre 1960) c'è il solito riferimento generico ai diritti dell'uomo globalmente considerati, ma c'è anche qualcosa di più, l'affermazione, già sin dal primo articolo, che « l'assoggettamento dei popoli al dominio straniero è una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo »: la quale è una vera e propria

integrazione — che non è difficile immaginare quanto sia esplosiva — al testo della Dichiarazione universale. Altro è infatti dire, come dice la Dichiarazione universale all'art. 2 § 2, che « nessuna distinzione sarà stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene », altro è considerare contrario ai diritti dell'uomo, come fa la Dichiarazione d'indipendenza, « l'assoggettamento dei popoli al dominio straniero ». La prima affermazione riguarda il singolo individuo; la seconda un intero popolo. L'una si arresta alla non discriminazione individuale; l'altra si spinge sino all'autonomia collettiva. E si ricollega infatti al principio, già proclamato sin dai tempi della Rivoluzione francese e diventato poi uno dei motivi ispiratori dei movimenti nazionali dal secolo scorso ad oggi, del diritto di ogni popolo all'autodeterminazione: principio che fa la sua riapparizione proprio nell'art. 2 della stessa Dichiarazione d'indipendenza. Si rende manifesto dunque che, accanto all'affermazione dei diritti dell'uomo singolo cui si riferisce esclusivamente la Dichiarazione universale, è ormai diventata matura, attraverso il processo di decolonizzazione e la presa di coscienza dei nuovi valori che esso esprime, l'esigenza di affermare diritti fondamentali dei popoli che non sono necessariamente inclusi nei primi. Si è giunti al punto di accogliere il principio di autodeterminazione dei popoli come principio primo o principio dei principi, negli ultimi e più importanti documenti relativi ai diritti dell'uomo, approvati dalle Nazioni Unite. Il *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* e quello *sui diritti civili e politici*, adottati entrambi dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 16 dicembre 1966, cominciano così: « Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione »; e proseguono: « In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale ». L'art. 3 di entrambi i patti incalzando afferma che « gli stati... debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli ».

Non ho la pretesa di elencare tutti i casi in cui l'attività di promovimento dei diritti umani, compiuta dagli organi delle Nazioni Unite — e penso in particolare alle convenzioni in tema di lavoro e di libertà sindacale adottate dall'Organizzazione internazionale del lavoro — ha rappresentato uno sviluppo e una più precisa determinazione della Dichiarazione universale. Ma non posso fare a meno di ricordare ancora la *Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio*, approvata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1958, la quale estende ad un gruppo umano considerato nel suo complesso gli articoli 3 e 5 della Dichiarazione universale che attribuiscono all'individuo singolo i diritti alla vita, alla sicurezza personale, a non essere ridotto in schiavitù o trattato in maniera crudele, disumana o degradante. Ancora una volta al di là dei diritti dell'uomo come individuo si profilano nuovi diritti dei gruppi umani, dei popoli e delle nazioni. (Un caso interessante, e abbastanza sconcertante di questa *Magna Charta* in fieri dei popoli è l'art. 47 del *Patto sui diritti*

civili e politici, il quale parla di « un diritto inerente a tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali ». Quali siano le ragioni di una affermazione come questa non è difficile intendere; quali siano le conseguenze, se fosse applicata alla lettera, è piuttosto difficile prevedere).

Ho detto all'inizio che ciò che importa non è fondare i diritti dell'uomo ma proteggerli. Non ho bisogno di aggiungere a questo punto che per proteggerli non basta proclamarli. Sinora ho parlato soltanto delle varie più o meno articolate enunciazioni. Ma il problema reale, che ci sta dinanzi e che impegnerà la conferenza internazionale nel prossimo anno, è quello delle misure escogitate ed escogitabili per la loro effettiva protezione. E' inutile dire che ci troviamo su una strada impervia e inoltre su questa strada si trovano a camminare per lo più due tipi di viandanti, quelli che ci vedono chiaro ma hanno i piedi legati e quelli che avrebbero i piedi liberi ma ahimé hanno gli occhi bendati. Mi pare anzitutto che occorra distinguere due ordini di difficoltà, l'una di natura più propriamente giuridico-politica, l'altra sostanziale, cioè inerente al contenuto dei diritti in questione.

La prima difficoltà dipende dalla natura stessa della comunità internazionale, più precisamente dal tipo di rapporti intercorrenti fra i singoli stati, e tra ciascuno dei singoli stati e la comunità internazionale presa nel suo complesso. Per riprendere una vecchia distinzione che venne impiegata in altri tempi per descrivere i rapporti tra stato e chiesa, si potrebbe dire, con quell'approssimazione che è ineliminabile nelle distinzioni troppo nette, che gli organismi internazionali possiedono rispetto agli stati che li compongono una *vis directiva* o non *coactiva*. Ora, quando parliamo di protezione giuridica e la vogliamo distinguere da altre forme di controllo sociale, pensiamo alla protezione che il cittadino ha, quando ce l'ha, dentro lo stato, cioè ad una protezione che è fondata sulla *vis coactiva*. Il problema dell'efficacia della *vis directiva*, e della differenza tra *vis directiva* e *vis coactiva* quanto all'efficacia, è un problema complesso che non può essere trattato in questa sede. Mi limito a fare la seguente osservazione: affinché la *vis directiva* raggiunga il proprio scopo occorrono in genere o l'una o l'altra di queste due condizioni, tanto meglio se ricorrono tutte e due insieme: a) colui che la esercita deve essere molto autorevole, cioè deve incutere se non timor riverenziale almeno rispetto; b) colui al quale è rivolta deve essere molto ragionevole, cioè deve avere una disposizione generale a considerare come validi non solo gli argomenti della forza ma anche quelli della ragione. Per quanto sia indebita ogni generalizzazione, e i rapporti tra gli stati e gli organismi internazionali possano essere di natura molto diversa, bisogna ammettere che vi sono casi in cui l'una o l'altra delle due condizioni vengono a mancare, quando non mancano tutte e due. Ed è proprio in questi casi che si può verificare più facilmente quella situazione di insufficiente o addirittura mancante protezione dei diritti dell'uomo cui l'organismo internazionale dovrebbe porre

rimedio. Il disprezzo dei diritti dell'uomo all'interno e lo scarso rispetto dell'autorità internazionale all'esterno vanno di pari passo. Tanto più un governo è autoritario verso la libertà dei suoi cittadini tanto più è libertario (lasciatemi usare questa espressione) nei confronti dell'autorità internazionale.

Ricalcando la vecchia distinzione, se pur con maggiore precisione, oggi la teoria politica distingue sostanzialmente due forme di controllo sociale, l'*influenza* e il *potere*, intendendo per influenza il modo di controllo che determina l'azione dell'altro incidendo sulla sua scelta, e per potere il modo di controllo che determina il comportamento dell'altro mettendolo nell'impossibilità di agire altrimenti. Anche partendo da questa distinzione, risulta chiaramente che esiste una differenza tra la protezione giuridica in senso stretto e le garanzie internazionali: la prima si serve di quella forma di controllo sociale che è il potere; le seconde sono fondate esclusivamente sull'influenza. Si consideri la teoria di Felix Oppenheim che distingue tre forme di influenza, la dissuasione, lo scoraggiamento e il condizionamento, e tre forme di potere, la violenza fisica, l'impedimento legale e la minaccia di gravi sanzioni (6). Il controllo degli organismi internazionali corrisponde abbastanza bene alle tre forme d'influenza, ma si arresta alle soglie della prima forma di potere. Ma è proprio dalla prima forma di potere che comincia quel tipo di protezione che siamo abituati a chiamare, per lunga tradizione, giuridica. Lungi da me l'idea di invischiarmi in un'oziosa questione di parole: si tratta di sapere in buona sostanza quali sono le possibili forme di controllo sociale e in base a questa tipologia stabilire quali sono quelle attualmente impiegate e impiegabili dalla comunità internazionale, quindi, distinguendo forme più efficaci e forme meno efficaci rispetto al fine, che è quello di impedire o di ridurre al minimo i comportamenti devianti, domandarci quale sia, rispetto alla tutela dei diritti dell'uomo, il grado di efficacia delle misure attualmente applicate o applicabili sul piano internazionale.

Le attività svolte sinora dagli organismi internazionali per la tutela dei diritti dell'uomo possono essere considerate sotto tre aspetti: *promovimento*, *controllo* e *garanzia* (7). Per promovimento si intende l'insieme delle azioni che vengono orientate verso questo duplice obbiettivo: a) indurre gli stati che non hanno una disciplina specifica per la tutela dei diritti dell'uomo a introdurla; b) indurre quelli che già l'hanno a perfezionarla sia rispetto al diritto sostan-

(6) F. OPPENHEIM, *Dimensioni della libertà*, Milano, Feltrinelli, 1964, p. 31 e segg.

(7) Questa classificazione va presa *cum grano salis*: non sempre è facile distinguere dove finisce il promovimento e dove comincia il controllo, dove finisce il controllo e comincia la garanzia. Si tratta di un *continuum*, in cui per comodità didattica si possono distinguere tre momenti. Per un maggiore approfondimento del problema rinvio ai due studi di A. CASSESE, *Il controllo internazionale sul rispetto della libertà sindacale nel quadro delle attuali tendenze in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in « Comunicazioni e studi » dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 293-418; e *Il sistema di garanzia della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, in « Riv. di diritto internazionale », L., 1967, pp. 270-336; e bibliografia ivi citata.

ziale (numero e qualità dei diritti da tutelare), sia rispetto alle procedure (numero e qualità dei controlli giurisdizionali). Per attività di controllo si intende l'insieme delle misure che i vari organismi internazionali mettono in opera per verificare se e in quale grado le raccomandazioni siano state accolte, se e in quale grado le convenzioni siano state rispettate. Due modi tipici per esercitare questo controllo, ed entrambi previsti ad esempio dai due *Patti* del 1966 già menzionati, sono i *rapporti* che ogni singolo stato firmatario della convenzione s'impegna a presentare sulle misure adottate per tutelare i diritti dell'uomo in conformità dello stesso patto (vedi art. 40) e le *comunicazioni* con le quali uno stato-parte pretende che un altro stato-parte non ha adempiuto agli obblighi derivanti dal patto (vedi l'art. 41) (8). Infine, per attività di garanzia (forse sarebbe meglio dire di garanzia in senso stretto) s'intende l'organizzazione di una vera e propria tutela giurisdizionale di grado internazionale, sostitutiva di quella nazionale. Il distacco tra le due prime forme di tutela dei diritti dell'uomo e la terza è nettissimo: mentre sia il promovimento sia il controllo s'indirizzano esclusivamente alle garanzie esistenti o da istituire all'interno dello stato, cioè tendono a rafforzare o a perfezionare il sistema giurisdizionale nazionale, la terza ha di mira la creazione di una nuova e più alta giurisdizione, la sostituzione della garanzia internazionale a quella nazionale, quando questa sia o insufficiente o addirittura mancante.

Com'è noto, questo tipo di garanzia è stato previsto dalla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, attraverso la procedura, salutata come profondamente innovativa, delle domande individuali alla Commissione europea dei diritti dell'uomo (vedi articolo 25) (9). E' una innovazione che rappresenta sinora soltanto una punta avanzata nel sistema attuale della protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Eppure si può parlare a ragion veduta di tutela internazionale dei diritti dell'uomo solo nella misura in cui una giurisdizione internazionale riuscirà a imporsi e a sovrapporsi alle giurisdizioni nazionali, e si attuerà il passaggio dalla garanzia *dentro* lo stato — che contrassegna ancora prevalentemente la fase attuale — alla garanzia *contro* lo stato.

Si ricordi che la lotta per l'affermazione dei diritti dell'uomo all'interno dei singoli stati fu accompagnata dalla instaurazione dei regimi rappresentativi, cioè dalla dissoluzione degli stati a potere concentrato. Per quanto ogni analogia storica sia da prendere sempre con molta cautela, è probabile che la lotta per l'affermazione dei diritti dell'uomo anche contro lo stato presupponga un mutamento che di fatto è già in corso, anche se lento, circa la concezione del potere

(8) Questi problemi sono trattati con maggiore ampiezza nell'articolo di CAPOTORTI, citato, §§ 5 e 6. L'autore richiama l'attenzione sull'art. 22 dello Statuto dell'O.I.L. e sull'art. VIII dello Statuto dell'UNESCO.

(9) Dalla Prefazione di G. SPERDUTI a *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Strasburgo, 1962.

esterno dello stato nei confronti degli altri stati e un aumento del carattere rappresentativo degli organismi internazionali. L'esempio della Convenzione europea insegna che le forme di garanzia internazionale sono oggi più progredite là dove sono più progredite le garanzie nazionali, a rigore là dove ce ne sarebbe meno bisogno. Chiamiamo « stati di diritto » gli stati in cui funziona regolarmente un sistema di garanzie dei diritti dell'uomo: nel mondo vi sono stati di diritto e stati non di diritto. Non v'è dubbio che i cittadini che avrebbero più bisogno della protezione internazionale sono i cittadini degli stati non di diritto. Ma questi stati sono proprio quelli che sono meno inclini ad accettare le trasformazioni della comunità internazionale che dovrebbero aprire la strada all'istituzione e al buon funzionamento di una piena protezione giuridica dei diritti dell'uomo. Detto drasticamente, rispetto alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo ci troviamo oggi in una fase in cui là dove essa sarebbe possibile non è forse del tutto necessaria, e dove sarebbe necessaria è meno possibile.

Oltre alle difficoltà giuridico-politiche, la tutela dei diritti dell'uomo va incontro a difficoltà inerenti al contenuto stesso di questi diritti. C'è da stupirsi quanto poco, in genere, ci si preoccupi di questo tipo di difficoltà. Siccome la maggior parte di questi diritti sono ormai accolti dal comune sentimento morale, si crede che il loro esercizio sia altrettanto semplice. E invece è terribilmente complicato. Da un lato, il generale consenso su di essi induce a credere che abbiano un valore assoluto; dall'altro l'espressione generica e unica « diritti dell'uomo » fa pensare a una categoria omogenea. E invece i diritti dell'uomo non sono per la maggior parte assoluti e non costituiscono affatto una categoria omogenea.

Intendo per « valore assoluto » lo *status* che compete a pochissimi diritti dell'uomo, valevoli in tutte le situazioni e per tutti gli uomini senza distinzione. Si tratta di uno *status* privilegiato che dipende da una situazione che si verifica molto raramente: è la situazione in cui vi sono diritti fondamentali che non vengono in concorrenza con altri diritti pure fondamentali. Bisogna partire dall'affermazione ovvia che non si può istituire un diritto in favore di una categoria di persone senza sopprimere un diritto di altre categorie di persone. Il diritto a non essere sottoposti a schiavitù implica l'eliminazione del diritto a possedere schiavi, così come il diritto a non essere torturato implica la soppressione del diritto a torturare. Ebbene, questi due diritti possono essere considerati assoluti perché l'azione che viene considerata illecita in conseguenza della loro istituzione e protezione è universalmente condannata. Prova ne sia che nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo entrambi questi diritti sono esplicitamente esclusi dalla sospensione della tutela che colpisce tutti gli altri in caso di guerra o di altro pericolo pubblico (vedi articolo 15 § 2). Nella maggior parte delle situazioni, in cui viene in questione un diritto dell'uomo, accade invece che due diritti altrettanto fondamentali si fronteggiano e non si può proteggere incondiziona-

tamente l'uno senza rendere inoperante l'altro. Si pensi, per fare un esempio, al diritto alla libertà d'espressione, da un lato, e al diritto a non essere ingannati, eccitati, scandalizzati, ingiuriati, diffamati, vilipesi, dall'altro. In questi casi, che sono la maggior parte, si deve parlare di diritti fondamentali non assoluti ma relativi, nel senso che la loro tutela incontra a un certo punto un limite insuperabile nella tutela di un diritto anch'esso fondamentale ma concorrente. E poiché quale sia il punto in cui finisce l'uno e comincia l'altro è difficile da stabilire ed è sempre materia opinabile, la delimitazione dell'ambito di un diritto fondamentale dell'uomo è estremamente variabile e non può essere una volta per sempre stabilita.

Alcuni articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono, com'è noto, divisi in due paragrafi, di cui il primo enuncia il diritto, il secondo enumera le talvolta numerose restrizioni. Vi sono poi situazioni in cui addirittura un diritto che alcuni gruppi considerano fondamentale non riesce a farsi riconoscere, perché continua a prevalere il diritto fondamentale che gli si contrappone, come accade riguardo all'obiezione di coscienza. Che cosa è più fondamentale: il diritto di non uccidere o il diritto della collettività nel suo insieme di essere difesa da un'aggressione esterna? In base a quale criterio di valore una simile questione può essere risolta? La mia coscienza, il sistema di valori del gruppo cui appartengo, la coscienza morale dell'umanità in un dato momento storico? E chi non si avvede che ognuno di questi criteri è estremamente vago, troppo vago per l'attuazione di quel principio di certezza di cui sembra avere bisogno un sistema giuridico per distribuire imparzialmente il diritto e il torto?

Quando dico che i diritti dell'uomo costituiscono una categoria eterogenea, mi riferisco al fatto che, dal momento che sono stati considerati come diritti dell'uomo anche i diritti sociali, oltre ai diritti di libertà, la categoria nel suo complesso contiene diritti tra loro incompatibili, cioè diritti la cui protezione non può essere accordata senza che venga ristretta o soppressa la protezione di altri. Si fantastichi pure sulla società insieme libera e giusta, in cui siano globalmente e contemporaneamente attuati i diritti di libertà e i diritti sociali; le società reali, che abbiamo dinanzi agli occhi, nella misura in cui sono più libere sono meno giuste e nella misura in cui sono più giuste sono meno libere. Tanto per intenderci, chiamo « libertà » i diritti che sono garantiti quando lo stato non interviene, e « poteri » quei diritti che richiedono un intervento dello stato per la loro attuazione. Ebbene: spesso libertà e poteri non sono, come si crede, complementari, bensì incompatibili. Per fare un esempio banale, l'aumentato potere di acquistare l'automobile ha diminuito sin quasi a paralizzarla la libertà di circolazione. Un esempio un po' meno banale: l'estensione del diritto sociale di andare a scuola sino a quattordici anni ha soppresso in Italia la libertà di scegliere un tipo di scuola piuttosto che un'altra. Ma forse non c'è bisogno di fare esempi: la società storica in cui viviamo, caratterizzata dalla sempre maggiore

organizzazione per l'efficienza, è una società in cui acquistiamo ogni giorno un pezzo di potere in cambio di una fetta di libertà. Questa distinzione tra due tipi di diritti umani, la cui attuazione totale e contemporanea è impossibile, è consacrata, del resto, dal fatto che anche sul piano teorico si trovano di fronte e si contrastano due concezioni diverse dei diritti dell'uomo, la concezione liberale e quella socialista.

La differenza tra le due concezioni consiste proprio nella convinzione di entrambe che tra i due tipi di diritti bisogna fare una scelta o almeno stabilire un ordine di priorità, e quindi nel diverso criterio della scelta e dell'ordine di priorità. Anche se ognuna delle due pretende di fare la sintesi, la storia ha messo a dura prova i regimi che le rappresentano. Quel che ci possiamo attendere dallo sviluppo dei due tipi di regime non è una sintesi definitiva ma al più un compromesso (cioè una sintesi, sì, ma provvisoria). Ma ancora una volta quali saranno i criteri di valutazione in base ai quali sarà tentato il compromesso? Anche a questa domanda nessuno è in grado di dare una risposta che sollevi l'umanità dal pericolo di incorrere in tragici errori. Attraverso la proclamazione dei diritti dell'uomo abbiamo fatto emergere i valori fondamentali della civiltà umana sino al momento presente. Già, ma i valori ultimi sono antinomici: questo è il problema.

Un'ultima considerazione. Ho parlato delle difficoltà che sorgono nel seno stesso della categoria dei diritti dell'uomo considerata nella sua complessità. Rimane da accennare a una difficoltà che ha riguardo alle condizioni della loro attuazione. Non tutto ciò che è desiderabile e meritevole di essere perseguito è realizzabile. Per la realizzazione dei diritti dell'uomo occorrono spesso condizioni obiettive che non dipendono dalla buona volontà di coloro che li proclamano né dalle buone disposizioni di coloro che presiedono ai mezzi per proteggerli. Anche il più liberale degli stati si trova nella necessità di sospendere alcuni diritti di libertà in tempo di guerra; così come il più socialista degli stati non sarà in grado di garantire il diritto ad un'equa retribuzione in tempo di carestia. E' noto che il tremendo problema di fronte al quale si trovano oggi i paesi in via di sviluppo è di versare in condizioni economiche tali che non permettono, nonostante i programmi ideali, di sviluppare la protezione della maggior parte dei diritti sociali. Il diritto al lavoro è nato con la rivoluzione industriale ed è strettamente legato al suo compimento. Tale diritto non basta fondarlo né proclamarlo. Ma non basta neppure proteggerlo. Il problema della sua attuazione non è un problema filosofico né morale. Ma non è neppure un problema giuridico. E' un problema la cui soluzione dipende da un certo sviluppo della società, e come tale sfida anche la costituzione più progredita e mette in crisi anche il più perfetto meccanismo di garanzia giuridica.

Credo che oggi una discussione sui diritti umani debba tener conto, per non correre il rischio di diventare accademica, di tutte le difficoltà procedurali e sostanziali, cui ho brevemente accennato. L'at-

tuazione di una maggiore protezione dei diritti dell'uomo è connessa con lo sviluppo globale della civiltà umana. E' un problema che non può essere isolato sotto pena non dico di non risolverlo, ma neppure di comprenderlo nella sua reale portata. Chi lo isola lo ha già perduto. Non si può porre il problema dei diritti dell'uomo astraendolo dai due grandi problemi del nostro tempo, che sono i problemi della guerra e della miseria, l'assurdo contrasto tra l'eccesso di *potenza* che ha creato le condizioni per una guerra sterminatrice e l'eccesso d'*impotenza* che condanna grandi masse umane alla fame. Solo in questo contesto ci possiamo avvicinare al problema dei diritti dell'uomo con senso realistico. Non bisogna essere tanto pessimisti da abbandonarsi alla disperazione, ma neppure tanto ottimisti da diventare presuntuosi.

A chiunque si proponga di fare un esame spregiudicato dello sviluppo dei diritti dell'uomo dopo la seconda guerra mondiale consiglierei questo salutare esercizio: leggere la Dichiarazione universale e poi guardarsi attorno. Sarà costretto a riconoscere che, nonostante le anticipazioni illuminate dei filosofi, le ardite formulazioni dei giuristi, gli sforzi dei politici di buona volontà, il cammino da percorrere è ancora lungo. E gli parrà che la storia umana, per quanto vecchia di millenni, paragonata agli enormi compiti che ci spettano, sia forse appena cominciata.