

ATTILIO PISANÒ

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale.

Progressi e aporie nel cammino dei diritti umani verso l'universalità

Abstract: *The paper deepens some relevant questions linked with the consensus-based approach to human rights. The starting point is represented by the Universal Declaration of Human Rights. Firstly, the pivotal role of the Universal Declaration in the path towards the construction of a universal consensus on human rights is discussed. Further, two different (but not contrasting) points of view are taken in consideration. Specifically, Antonio Donno's historical reconstruction of the Universal Declaration's roots and Norberto Bobbio's philosophical standpoint. Finally, some open problems linked with a realistic approach to human rights are highlighted.*

Keywords: Human Rights; Universal Declaration; Consensus-Based Approach; Global Law.

Introduzione

I diritti umani sono un tema complesso da affrontare perché l'analisi scientifica della loro fenomenologia deve necessariamente passare attraverso un approccio multidisciplinare capace di cogliere aspetti storici, giuridici, politici, filosofici, sociologici. Chi si occupa di diritti umani, quindi, non può limitarsi ad un approccio riduzionistico, che sia di ordine legalistico, esclusivamente giuridico, o, all'estremo opposto, che sia solo morale, filosofico, utopico o utopistico. La ricchezza dei diritti umani implica una ricchezza di competenze e di nozioni che non sono facili da acquisire e, soprattutto, non sono facili da indagare stante i differenti approcci metodologici che storia, filosofia, diritto, politica, sociologia richiedono. Per tale motivo ogni confronto sui diritti, ogni scontro (dialettico) sul loro ruolo, sugli indubbi elementi di politicità che li caratterizzano e che ne spiegano (anche) la centralità nel discorso internazionalistico contemporaneo, insomma, ogni confronto sulla loro natura, è un momento di arricchimento che è ancor più fruttuoso quando il confronto avviene tra ricercatori che appartengono ad aree diverse. Nell'impossibilità di marginalizzare la fenomenologia dei diritti umani a fenomenologia giuridica, storica, filosofica, politica o sociologica, il confronto tra ricercatori, tra stu-

diosi, tra *human rights scholars* è la strada maestra per allargare le singole prospettive di ricerca e per rendere giustizia a quell'approccio prismatico necessario per capire cosa i diritti sono realmente.

Che non sembrino divagazioni queste mie brevi (forse banali) considerazioni. Esse, invece, sono necessarie per comprendere a pieno l'arricchimento che si ricava dal dibattito (a volte anche aspro) tra ricercatori con approcci diversi, con metodi diversi, con *Weltanschauungen* differenti, anche antinomiche. Impossibile in questa sede (ma non solo) realizzare una tassonomia delle questioni e dei diversi punti di vista che si fronteggiano. I diritti umani sono davvero universali? Che significa la loro universalità? Sono un criterio per giudicare i comportamenti degli Stati? In base a quale metro legale? Chi opera questo giudizio? Con che criteri? Con quali risultati?

Accenno a queste questioni perché sono tra le tante che, nel corso degli anni, ho discusso con il prof. Antonio Donno, soprattutto durante le sedute di laurea del C.d.L. in "Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali". Discussioni il più delle volte garbate, spesso aspre, con i laureandi attoniti osservatori di scambi di opinioni tra persone con approcci diversi (io giurista, Antonio Donno storico) dalle quali, però, tutti (almeno io certamente) uscivamo arricchiti. Visioni generali differenti, coordinate epistemologiche differenti, le mie e quelle di Antonio Donno, accomunate, però, dal tentativo di comprendere i diritti per come essi sono in realtà, senza dimenticare, almeno da parte mia, da filosofo del diritto, come essi dovrebbero essere in un modello ideale e normativo. Un tentativo, quindi, che potremmo definire "reale", concreto, volto a cogliere il senso della pratica dei diritti, cioè di comprendere realmente che cosa essi sono partendo dal basso, dalla realtà fattuale, dalla storia, dalla capacità dei diritti, al di là degli aspetti legali, legalistici o giuridici in generale, di essere concreti strumenti di cambiamento per le vite dei singoli individui, *ergo*, per un'intera comunità politica.

C'è un preconcetto che ho notato essere molto diffuso tra chi non si occupa scientificamente dei diritti umani. Ovvero che chi si occupa scientificamente di diritti umani ne debba necessariamente celebrare l'apologia. Non è mai stato questo il mio approccio, teso a comprendere i diritti nella loro essenzialità, né è stato, certamente, mai quello del Antonio Donno che, pur non avendo il tema dei diritti umani come *core value* della sua ricerca scientifica, ha comunque visto (non sempre a torto) nei diritti vessilli ideologici

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

da sbandierare opportunisticamente (o politicamente) per colpire questo o quell'attore politico.

Da un punto di vista più scientifico, invece, l'interesse di Donno per i diritti umani è stato certamente marginale. Difficile cogliere nella sua bibliografia contributi scientifici che si occupano in maniera pressoché esclusiva dei diritti, anche o solo dal punto di vista storico. Assume pertanto spessore, in questa sede, un saggio di Donno, intitolato *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, apparso in un volume, pubblicato nel 2001, a cura della compianta Laura Lippolis, che raccoglie gli atti di un simposio internazionale svoltosi a Lecce nel novembre 1998 e intitolato *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila*. Da questo saggio si vuole partire oggi cercando di mettere in evidenza i progressi e le aporie del cammino dei diritti umani nella dimensione cosmopolitica, cammino avviatosi proprio dall'approvazione della Dichiarazione universale del 1948.

1. *La rivoluzione dei diritti*

Che la *Dichiarazione universale* rappresenti un punto di svolta nella storia dei diritti umani non è una novità. Anzi, per evidenziarne ancor di più la rilevanza, sarebbe opportuno dire che la *Dichiarazione universale*, più che un *turning point*, rappresenta il momento natale della storia dei diritti umani, almeno per come li intende parte della letteratura scientifica, ovvero come diritti individuali riconosciuti, promossi e protetti dal diritto internazionale. Prima dell'approvazione della *Dichiarazione universale*, infatti, *recitius* prima della fine della seconda guerra mondiale, la questione del riconoscimento, della promozione e della protezione dei diritti nello scenario sovrastatale praticamente non esisteva. La possibilità di riconoscere una soggettività giuridica, pur embrionale, all'individuo, entro i confini dell'ordinamento giuridico internazionale, era *sic et simpliciter* estranea al panorama politico e giuridico della prima metà del novecento. Così come la possibilità di costituire un'organizzazione internazionale che avesse come perno valoriale una dichiarazione dei diritti era del tutto impensabile. Come noto, infatti, nonostante il cosmopolitismo wilsoniano avesse portato già nel 1918 alla nascita della Società delle Nazioni, il modello che aveva retto il diritto internazionale per oltre tre secoli, dalla pace di Westfalia (1648) alla nascita delle Nazioni Unite (1945), non preve-

deva alcuno spazio agli individui, supportava la visione statocentrica del diritto e delle relazioni internazionali, non contemplava l'idea di una giustizia penale internazionale, non prevedeva che la volontà politica sovrana di uno stato potesse essere in qualche modo soggetta a limiti che non fossero auto-limiti. I valori di riferimento del modello westfaliano erano, difatti, quello della non-ingerenza negli affari interni e, in conseguenza, quello dell'assolutezza della sovranità dello stato, già "Dio mortale" per Hobbes, poi "Dio reale" per Hegel.

Le atrocità che segnarono la seconda guerra mondiale, il fallimento della Società delle Nazioni, la prima metà del novecento passata in uno stato di quasi continua belligeranza, forse anche l'idea che la *Shoah* avesse rappresentato il punto più basso della storia dell'umanità mettendo le potenze vincitrici dinnanzi «alle macerie della civiltà europea»,¹ spinsero la comunità internazionale ad adottare soluzioni rivoluzionarie che potessero garantire a lungo termine pace, sicurezza e stabilità. In questo scenario, mi verrebbe da dire da *ground zero*, non c'è cicatrice più evidente delle ferite lasciate dal secondo conflitto mondiale, della centralità che il discorso sui diritti assunse nell'immediato dopoguerra.

Prima del 1945, prima cioè della nascita delle Nazioni Unite, il tema del riconoscimento, della promozione e della protezione dei diritti nello scenario internazionale, come detto, non occupava spazio alcuno nell'agenda politica e giuridica internazionale. La carta delle Nazioni Unite ha rappresentato invece una svolta o, riprendendo Luigi Ferrajoli, la fine del paradigma della sovranità esterna che «è sanzionata, sul piano del diritto internazionale dalla carta dell'ONU, varata a San Francisco il 26 giugno 1945, e poi dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata il 10 dicembre 1948 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite».² Poi, quasi *ex nihilo*, la Carta di San Francisco del 1945, nell'*incipit* del preambolo (e poi negli articoli 1, 13, 55, 62, 68, 76) riconosceva un ruolo centrale ai diritti affermando che: «Noi popoli delle Nazioni Unite decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede

¹ Cfr. A. DONNO, *Gli Stati uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, in L. LIPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila*, Napoli, ESI, 2001, p. 23.

² L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 2004², p. 39.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole». A partire da questo momento, i richiami ai diritti, alla dignità e al principio uguaglianza divennero costanti nei documenti più importanti nella *issue-area* dei diritti degli anni immediatamente successivi: la *Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo*, approvata dall'Organizzazione degli stati americani, nel giugno 1948; la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata dalle stesse Nazioni Unite nel dicembre 1948; la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, approvata a Roma nel novembre 1950. Senza dimenticare, tra gli eventi epocali di quell'immediato dopoguerra, la costituzione dei tribunali penali di Norimberga (1945) e Tokyo (1946), momento natale della giustizia penale internazionale; il processo di integrazione europea che ebbe avvio con la costituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951 e, nei decenni successivi, portò alla nascita dell'Unione europea (1992) e all'approvazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000³); infine il diffondersi delle costituzioni rigide (quella italiana entrò in vigore nel 1948) e, quindi, dello stato costituzionale di diritto occidentale, nel quale, secondo il celebre passo di Luigi Ferrajoli i poteri maggioritari devono accettare l'esistenza di una «sfera dell'indecidibile»,⁴ ovvero di sfera composta da principi, valori e diritti, «indisponibile» al potere politico, perché il suo riconoscimento viene corroborato dall'istituzione di meccanismi di controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi (i cosiddetti «giudici delle leggi»⁵).

Questa serie di eventi, tutti aventi come *fil rouge* i diritti, hanno radicalmente mutato il quadro politico, giuridico, istituzionale, soprattutto nei paesi europei. Tanto più si sono affermati i diritti, con l'idea di limite (al potere politico, al potere legislativo) che es-

³ La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (la cosiddetta «Carta di Nizza») venne firmata dalla tre istituzioni europee (parlamento, consiglio, commissione) il 7 dicembre 2000, e inglobata nella seconda parte del trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Poi, a seguito della mancata entrata in vigore del trattato, la Carta di Nizza è stata oggetto di un mero rinvio nel trattato sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre 2007, dai capi di stato e di governo dei paesi aderenti all'Unione europea, entrato in vigore il 1 dicembre 2009 (con le deroghe ottenute da Gran Bretagna, Polonia, Repubblica ceca su alcune norme della *Carta dei diritti fondamentali*).

⁴ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 19.

⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Napoli, ESI, 2007; E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, il Mulino, 1999.

si hanno veicolato, tanto più sono entrate in crisi, o, *rectius*, si sono trasformate, alcune categorie politiche e giuridiche che, tradizionalmente, avevano visto nell'illimitatezza, nell'assolutezza, una componente importante se non proprio qualificante. Crisi dello stato, crisi della sovranità, crisi della legge, crisi del diritto legislativo, *ex adverso* espansione del potere giudiziario, tanto sul piano interno quanto internazionale, tutti temi centrali della filosofia del diritto contemporanea, soprattutto nei paesi di *civil law*, sono epifania di un processo storico che ha attraversato tutto il novecento ma che è andato emergendo con forza negli ultimi sessant'anni, in concomitanza proprio con la fase ascendente della parabola dei diritti e dell'idea di limite (nei confronti dello stato, nei confronti della sovranità statale, nei confronti della legge) che essi hanno affermato.

2. La Dichiarazione universale *come documento vivente*

In questo scenario di profondi mutamenti, l'approvazione della *Dichiarazione universale* è uno degli eventi più significativi, di certo il più importante nella *issuea-area* dei diritti umani perché, parafrasando Antonio Cassese, essa rappresenta il “*Big-Bang*” di quella «”galassia ideologico-normativa” in rapida espansione e con una meta precisa: accrescere la salvaguardia della dignità della persona»⁶ che ha segnato la storia (più o meno) recente dei diritti umani. La *Dichiarazione universale*, pertanto, è *fons et origo* dei processi che la letteratura scientifica ha individuato come epifenomeni della proiezione dei diritti umani nello scenario globale: internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione. La *Dichiarazione universale* è, quindi, alle fondamenta del sistema internazionale di riconoscimento, promozione, protezione dei diritti umani nella quale un fondamentale ruolo di impulso è giocato dalla Nazioni Unite (anche e soprattutto tramite la promozione dei *Core Human Rights Treaties*). La dichiarazione, poi, rappresenta la cornice normativa dei documenti regionali che hanno affrontato il rapporto tra diritti e culture (la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, la *Convenzione americana dei diritti dell'uomo* del 1969, la *Carta africana dei diritti umani e dei popoli* del 1981, la *Nuova carta araba* del 2004, la *Dichiarazione dei diritti dell'ASEAN* del 2012) e che richiamandosi espressamente al suo valore normativo hanno dimostrato la capacità di coniugare universalismo e partico-

⁶ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 6.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

larismo dei diritti. La dichiarazione, infine, è punto di riferimento per quei documenti che ne rappresentano l'epigono e che hanno concretizzato l'uomo titolare dei diritti, individuandolo di volta in volta nel fanciullo (*Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989), nella donna (*Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione* del 1979), nel diversamente abile (*Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* del 2006).

Rebus sic stantibus, la *Dichiarazione universale* non va vista come un documento isolato, né giudicata come se fosse il documento conclusivo di un percorso orientato a riconoscere la centralità dei diritti nello scenario politico e giuridico internazionale. Al contrario, la dichiarazione va vista, letta, studiata in maniera dinamica, come motore immobile di un ampio sistema che si è andato realizzando negli ultimi decenni, con alterne fortune, la cui meta (rendere i diritti strumenti di tutela della dignità umana e, quindi, di miglioramento reale delle vite degli individui) è ancora lontana dall'essere raggiunta.

Come ho avuto modo di sostenere ne *I diritti umani come fenomeno cosmopolita*,⁷ l'universalità della dichiarazione, vero *novus* dello scenario internazionale ed elemento identificante la stessa dichiarazione «non è un punto di arrivo, bensì un punto di avvio che, come recita il suo preambolo, si pone come *as a common standard of achievement for all peoples and all nations*».⁸ Parafrasando il filosofo e sinologo francese François Jullien, aggiungevo in quella sede, «potremmo dire che ci troviamo formalmente di fronte più che a una dichiarazione universale, a un documento che ha una finalità universalizzante (*universalisant*)» in quanto non presuppone una universalità *a priori*, ma lascia «intendere che l'universale si sta sviluppando, è in cammino, è nel corso di un processo (che non è compiuto), è in via di realizzazione».⁹

Questo cambio di prospettiva nell'approcciarsi alla dichiarazione è quindi di fondamentale importanza perché consente di guardare a essa non staticamente, ma dinamicamente, ovvero come documento che si colloca in un processo storico-internazionale di

⁷ Cfr. A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Milano, Giuffrè, 2011.

⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁹ *Ibid.* Cfr. altresì F. JULLIEN, *De l'universel, de l'uniforme, du commun et du dialogue entre les cultures*, Paris, Fayard, 2008 [ed. it.: *L'universale e il comune. Il dialogo tra culture*, Roma-Bari, Laterza, 2010], p. 127.

grande cambiamento che si dipana nel corso dei decenni e che va approfondito e giudicato proprio nel suo sviluppo storico. Intendo dire che giudicare la *Dichiarazione universale* è giudicare il processo storico-internazionale che essa ha gemmato e che ha avuto nell'internazionalizzazione, nella regionalizzazione, nella specificazione dei diritti tre sue concrete manifestazioni. Il significato simbolico della dichiarazione, possiamo anche dire, va oltre il suo contenuto che, peraltro, letto a distanza di sessant'anni appare in parte obsoleto, non fosse altro per l'evidente disparità di trattamento riservata ai diritti liberali, di prima generazione (civili e politici), rispetto a quelli socialisti, di seconda generazione (economici, sociali, culturali). Disparità, quella in parola, che, come noto, fu motivo di un aspro scontro politico all'interno della commissione incaricata di redigere la dichiarazione e causò, infine, l'astensione dell'Unione Sovietica e dei paesi socialisti nella votazione finale. Disparità, però, che appare oggi superata dall'affermazione del principio dell'indivisibilità e dell'interdipendenza dei diritti, la quale si avvia a partire dai due patti del 1966 (*Patto sui diritti economici, sociali e culturali* e *Patto sui diritti civili e politici*) e si manifesta in tutta la sua evidenza nell'art. 5 della *Dichiarazione di Vienna* del 1993 secondo cui «tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi», aggiungendo poi che «la comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo».

Se, quindi, si accetta questo approccio dinamico alla dichiarazione, che la vede come parte di un movimento storico più ampio, si apprezza ancor di più la necessità di approfondire il processo politico che ha portato alla sua approvazione, atteso che essa è *Magna Charta* del sistema internazionale di riconoscimento, promozione, protezione dei diritti, ma soprattutto non è stata calata dall'alto, essendo il prodotto, dice ancora Donno, «degli orrori della guerra più sanguinosa nella storia dell'umanità»,¹⁰ così che «il mondo delle democrazie, se non proprio quello comunista, comprese di dover dare una risposta almeno morale alle orribili mutilazioni che la guerra aveva inferto alla dignità dell'uomo».¹¹

¹⁰ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 24.

3. *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*

Che, quindi, la *Dichiarazione universale* sia figlia della seconda guerra mondiale, nessun dubbio. Ciò che è interessante, però, è dare una rappresentazione storica degli eventi che portarono alla dichiarazione, perché nel percorso verso la sua approvazione possono intravedersi alcune aporie che hanno poi riguardato i diritti anche nei successivi sessant'anni.

Antonio Donno, in particolare, nel saggio già citato *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, ricostruisce le vicende storiche che hanno fatto da cornice all'approvazione della dichiarazione. Donno sottolinea *in primis* che essa fu promulgata «nell'anno cruciale della Guerra Fredda» (1948),¹² anno che «segna per gli occidentali il punto di non-ritorno nella loro politica verso l'Unione Sovietica: il *grand design* di Roosevelt – cioè il progetto di un mondo post-bellico contraddistinto dalla prosecuzione dell'accordo di cooperazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica – è tramontato».¹³ Continua ancora Donno: «La violazione sistematica degli impegni presi a proposito del pluralismo politico e delle libere elezioni nei paesi “liberati” dall'Armata Rossa, il colpo di stato di Praga, il blocco di Berlino iniziato qualche mese prima, davano alla *Dichiarazione universale* un significato molto più attuale, esprimevano una condanna contro un altro totalitarismo, quello comunista».¹⁴

Lo scenario che, quindi, si stava delineando in quel cruciale (almeno per la storia dei diritti umani, ma non solo) 1948 era quello di una forte contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. L'Unione Sovietica, infatti, «comprese il risvolto politico contingente del documento e lo combatté insieme ai suoi satelliti».¹⁵ «La *Dichiarazione universale* – continua Donno – può essere considerata un altro capitolo della Guerra Fredda» e, chiosa, «poiché [la dichiarazione ma più in generale il tema dei diritti] era considerato dalle due parti [Stati Uniti e Unione Sovietica] un terreno di scontro politico aperto durante gli anni della Guerra Fredda, essa restò lettera morta per molti decenni,

¹² *Ibid.*, p. 24.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵ *Ibid.*

almeno [...] sino agli accordi di Helsinki del 1975, sottoscritti dall'Unione Sovietica, nella parte riguardante i diritti umani, con grande riluttanza».¹⁶

È curioso notare come un documento che per certi versi appare come “costituzionale” o “costituente”, per certo come “carta valoriale” delle neonate Nazioni Unite, punto di avvio, inoltre, di un importante percorso di riconoscimento, promozione e protezione dei diritti, sia nato in un clima di così forte contrapposizione. Così come è curioso notare che nonostante la *Dichiarazione universale* sia stata considerata il simbolo di un nuovo modo di intendere il diritto e la politica internazionali, Samuel Moyn, non in contraddizione con quanto sostenuto da Donno, in quel tanto celebre quanto discusso libro che è *The Last Utopia. Human Rights in History* (2010), ci ricorda che «in real history, human rights were peripheral to both wartime rhetoric and postwar reconstruction, not central to their outcome. Contrary to conventional assumptions, there was no widespread Holocaust consciousness in the postwar era, so human rights could not have been response to it. More important, no International rights movement emerged at the time. This alternative history is forced, therefore, to take as its main challenge understanding why it was not in the middle of the 1940s but in the middle of the 1970s that human rights came to define people's hopes for the future as the foundation of an International movement and a utopia for International law».¹⁷ Lungi, quindi, dal rappresentare un momento di condivisione, come ogni momento costituente dovrebbe essere, i lavori preparatori che precedettero l'approvazione della *Dichiarazione universale* e, quindi, la stessa *Dichiarazione universale* furono espressione di una forte contrapposizione, di un vero e proprio “atto di guerra (fredda)”, se non addirittura, sempre riprendendo Donno, «un momento tipico della Guerra Fredda».¹⁸

La storia della *Dichiarazione universale*, quindi, è archetipica della storia tutt'altro che irenica dei diritti i quali, sin dal loro affacciarsi nello scenario internazionale, ebbero la capacità di evidenziare tutta la loro carica politica, apparendo strumento partigiano di un guerra (quella fredda) che stava per avere inizio. Non solo, ma è fondamentale notare come un documento che dà origine ad un processo di internazionalizzazione dei di-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ S. MOYN, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2012, p. 7.

¹⁸ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 40.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

ritti sullo scenario globale sia figlio di una contrapposizione tra due ideologie (quella liberale e quella socialista) e che, pertanto, il tema del rapporto tra diritti e culture, tra diritti e civiltà (in un contesto, come quello odierno in cui, riprendendo Samuel Huntington, «la rivalità tra superpotenze è stata soppiantata dallo scontro di civiltà»),¹⁹ fosse del tutto estraneo al *milieu* della dichiarazione. Ciò significa, in sostanza, che se si guardasse a essa senza considerare i processi che ha gemmato, quindi non dinamicamente, ma staticamente, il giudizio non potrebbe essere che quello di un documento obsoleto, figlio del quadro politico della seconda metà degli anni quaranta, quindi di pertinenza di un contesto storico che appare oggi lontano quanto un'era geologica.

Non solo quindi il processo che portò alla dichiarazione fu conflittuale, ma tale conflittualità si riversò sul suo contenuto che, lungi dall'essere universalmente condiviso nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite del 1948, è figlio di una visione particolare del mondo, quella liberale, quella degli Stati Uniti, i quali, sottolinea ancora Donno, «aderirono all'idea di un documento sui diritti umani in maniera convinta e, fin dall'inizio, si fecero i più strenui promotori di una commissione incaricata di lavorare su tale materia», poi creata nel 1946 e presieduta, come noto, da Eleanor Roosevelt.²⁰ E vi aderirono, sottolinea Donno, «non dall'oggi al domani [...] ma dalla graduale elaborazione di concezioni in materia contenuta in una grande quantità di documenti prodotti dal governo americano nell'arco di un decennio, cioè dal 1938, alla vigilia dello scoppio della seconda guerra mondiale [...] e sino al 1948, uno degli anni più bui della Guerra Fredda».²¹ Il risultato di questo processo di internazionalizzazione dei diritti che gli Stati Uniti tentarono da avviare già dal 1938 fu proprio la *Dichiarazione universale* che rispecchiava quindi «i princìpi-guida della *Dichiarazione di indipendenza americana* [...]. La dichiarazione fu interpretata dal governo americano come l'internazionalizzazione dei princìpi liberali del “credo americano”, cioè l'internazionalizzazione dei princìpi della democrazia americana».²²

¹⁹ Cfr. S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996 [ed. it.: *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2001²], pp. 16-17.

²⁰ Sul punto si veda M.A. GLENDON, *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione universale dei diritti umani*, Macerata, Liberilibri, 2009.

²¹ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 26.

²² *Ibid.*

4. *Quale consenso universale?*

L'occhio attento dello storico delle relazioni internazionali, quindi, evidenzia come la *Dichiarazione universale* sia figlia di una contrapposizione ideologica e politica tra due diverse, se non antinomiche, visioni del mondo (quella liberale e quella socialista). A ciò, il filosofo del diritto, può aggiungere che l'analisi del tessuto normativo della dichiarazione fa emergere palesi debiti nei confronti della tradizione culturale e politica occidentale, soprattutto giusnaturalistica, soprattutto francese e statunitense.

Rebus sic stantibus, con un documento la cui storia coincide con la storia dell'inizio della Guerra Fredda, il cui contenuto non poteva essere sincretico perché il discorso sui diritti era stato, sino a quel cruciale 1948, un discorso tutto interno al diritto e alla filosofia occidentali, in che senso quindi si può parlare di consenso universale? In che termini, cioè, si pone la questione dell'universalità della *Dichiarazione universale*?

Che la dichiarazione sia un documento di eccezionale importanza è fuori discussione; che il messaggio che venne lanciato in quel 1948 fosse rivoluzionario neanche può mettersi in discussione; così come non può contestarsi che l'approvazione della *Dichiarazione universale* abbia avuto un percorso di progressivo riconoscimento di centralità dei diritti nello scenario internazionale. Ciò che, invece, appare come un'aporia, o quantomeno una forzatura, è l'attribuzione alla *Dichiarazione universale* del valore di prova del raggiungimento e dell'esistenza di un consenso universale intorno ai diritti. Il raggiungimento del consenso necessita di una convergenza di parti e attori distanti che pare non possa descrivere il *milieu* che ha generato la *Dichiarazione universale*.

Certo si potrà obiettare che nel 1949 l'UNESCO curò la pubblicazione, con l'introduzione di Jacques Maritain, dei risultati di un'indagine che coinvolse intellettuali dei paesi aderenti riguardante i diritti umani,²³ la quale venne poi inviata alla commissione che presiedette i lavori preparatori della dichiarazione, ma tale documento, seppur rilevante, rimane un documento dell'UNESCO, un documento che testimonia anche le difficoltà di comprensione su cosa i diritti umani fossero alla fine degli anni quaranta, un documento che concerne la definizione di un approccio culturale ai diritti, certo rilevante, ma diverso da quello politico e giuridico del quale ci stiamo interessando.

²³ Cfr. *Human Rights: Comments and Interpretation*, London and New York, Alan Wingate, 1949, in <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001550/155042eb.pdf>.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

È Norberto Bobbio, come noto, in particolare, in *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo* (1967), confluito, poi, nel celebre libello *L'età dei diritti*, a supportare l'interpretazione della *Dichiarazione universale* come prova di un consenso universale sui diritti umani. Nel contributo richiamato viene dato ampio spazio all'ipotesi, data per accertata, che la *Dichiarazione universale* rappresenti «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 giusnaturalismi avrebbero parlato di *consensus omnium gentium* o *consensum humani generis*». ²⁴

Le tesi di Bobbio sono celeberrime e, pertanto, meritano solo brevi cenni. Esistono tre modi per 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 condivisi. Bobbio punta decisamente sul terzo modo enunciato: «Il terzo modo di giustificare i valori è quello di mostrare che sono appoggiati sul consenso onde un valore sarebbe più fondato quanto più è acconsentito. Con l'argomento del consenso si sostituisce la prova dell'intersoggettività e 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 attualmente provato». ²⁵ In questa cornice si colloca il giudizio sul peso della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Essa, continua Bobbio, «può essere accolta come la più grande prova storica che mai sia stata data del *consensus omnium gentium* [...] 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 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 [...]. 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 universale significa non dato oggettivamente, ma soggettivamente accolto dall'universo

²⁴ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 19.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

degli uomini».²⁶ E, ancora, «la *Dichiarazione universale* rappresenta la coscienza storica che l'umanità ha dei propri valori fondamentali nella seconda metà del secolo ventesimo. È una sintesi del passato e un'ispirazione per l'avvenire».²⁷

L'autorevole rappresentazione della *Dichiarazione universale*, come prova del raggiungimento di un *consensus omnium gentium* o di un *consensus humani generis*, appare, quindi, storicamente forzata però non va banalizzata. L'ottica nella quale si muove Bobbio, difatti, non è quella della rappresentazione storica, ma, piuttosto, mi è sempre sembrata essere quella del filosofo che, utilizzando una rappresentazione ideale, vuole evidenziare la rilevanza storica di un dato documento. Bobbio, insomma, in quelle pagine de *L'età dei diritti*,²⁸ mutua la dialettica triadica hegeliana per rappresentare la dichiarazione come «sintesi di un movimento dialettico che comincia con l'universalità astratta dei diritti naturali, trapassa nella particolarità concreta dei positivi nazionali, termina con l'universalità non più astratta ma essa stessa concreta dei diritti positivi universali».²⁹ La *Dichiarazione universale*, secondo questa rappresentazione, ideale e idealistica, sarebbe pertanto la sintesi tra una tesi (i diritti sono universali perché naturali) e un'antitesi (i diritti sono particolari perché positivi) e, quindi, rappresenterebbe, secondo Bobbio, il momento apicale di un movimento storico che travalica gli anni quaranta, che va oltre la contrapposizione ideologica e politica tra USA e URSS, che vede nell'universalismo dei diritti «una lenta conquista» avviata dal dibattito giusnaturalistico moderno, con John Locke soprattutto, il quale, probabilmente, va anche oltre la contingenza per testimoniare quei *signa* prognostica, di kantiana memoria, propri di una concezione profetica della storia. Bobbio, difatti, sempre ne *L'età dei diritti*, proprio nella pagina in cui si appalesa questa interpretazione hegeliana e triadica della storia dei diritti individuali, sottolinea che la *Dichiarazione universale* «contiene in germe la sintesi di un movimento storico», specificando poi che quando dice «contiene in germe» vuole 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», «un i-

²⁶ *Ibid.*, pp. 20-21.

²⁷ *Ibid.*, pp. 28-29.

²⁸ Soprattutto le pp. 23-24.

²⁹ *Ibid.*, p. 24.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

deale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni», come recita il preambolo introduttivo della stessa dichiarazione.³⁰

5. *Il cammino dei diritti*

Solo in quest'ottica filosofica può comprendersi al meglio il contributo di Norberto Bobbio al dibattito intorno al senso della *Dichiarazione universale* e al consenso generato da essa. Se si volesse comprendere staticamente la dichiarazione, fotografandola per come è stata concepita nell'immediato secondo dopoguerra, la ricostruzione storica di Antonio Donno appare imprescindibile. Se si vuole comprendere, invece, dinamicamente la dichiarazione, muovendo da un punto di vista più filosofico che storico, come momento di un più ampio cammino che ha riguardato dapprima l'Occidente, poi la *civitas maxima*, à la Kelsen, o la *cosmopolis*, à la Kant, allora non si potrà che mettere in evidenza come l'universalità della dichiarazione non sia un punto di arrivo, ma il punto di partenza di quel percorso che oggi ha portato all'avvento di quello che la letteratura scientifica degli ultimi anni ha chiamato "diritto globale",³¹ che si afferma, riprendendo un'espressione di Danilo Zolo, nello «spazio giuridico globale».³² Un punto di partenza, quindi, di un ampio cammino che, nel corso dei decenni, ha portato all'internazionalizzazione, alla regionalizzazione, alla specificazione dei diritti, che ha condotto all'approvazione del *Proclama di Teheran* del 13 maggio 1968, dell'*Atto finale* della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa di Helsinki del 1975, della *Dichiarazione e programma di azione* di Vienna del 25 giugno 1993. La storia dei diritti umani, negli ultimi sessant'anni, testimoniata anche dalle ratifiche ai *Core Human Rights Treaties*, è la storia di un continuo cammino verso il riconoscimento del linguaggio normativo dei diritti come lingua franca delle relazioni internazionali.³³

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cfr. *ex plurimis*, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012; CASSESE, *Il diritto globale*, cit.

³² D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

³³ Tra i tanti che hanno utilizzato questa espressione ricordo solo F. VIOLA, *Diritti umani e scienza giuridica*, in «Diritti umani e diritto internazionale», I, 1, 2007, pp. 49-67; J. TASIOLAS, *The Moral Reality of Human Rights*, in *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, ed. by TH. POGGE, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 75-101; L. BACCELLI, *Diritti fondamentali: i rischi dell'universalismo*, in *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, a cura di T. MAZZARESE, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 117-145.

Un cammino complesso, non facile, nel quale però i diritti umani, riprendendo Ana Paz Garibo, si sono ormai affermati come fenomeno cosmopolita «in considerazione della loro capacità di superare le frontiere e le differenze, adattandosi alle differenti culture, nonostante la loro origine storico-dottrinale indubbiamente occidentale».³⁴ Un cammino che dimostra come il «dato periodo storico», in cui i diritti umani «sono generalmente condivisi», di cui parlava Bobbio, non va ristretto agli anni 1945-1948, ma va ampliato, al periodo che dalla fine del secondo conflitto mondiale arriva sino ai nostri giorni, atteso che, da un lato, ricorda Marcello Flores in *Storia dei diritti umani* (2008), «i decenni successivi alla *Dichiarazione universale dei diritti umani* possono essere giudicati [...] un periodo di insuccesso continuo, nei confronti degli obiettivi che la dichiarazione si era prefissa, o di parziale attuazione della visione in essa contenuta, per quanto limitata e contraddetta da forze contrastanti e ostacoli frapposti da più parti».³⁵ D'altro lato, però, è utile anche sottolineare che tutt'oggi il cammino dei diritti raggiunge nuove tappe, nuove mete, nuovi successi, seppur parziali, visto che risale solo al 2012 la prima apertura asiatica (pur solo di una sub-regione asiatica, l'ASEAN, pur solo formale, senza cioè l'istituzione di meccanismi di effettiva garanzia) al riconoscimento del valore dei diritti, attraverso l'adozione di una formale dichiarazione: l'*ASEAN Human Rights Declaration*.³⁶

Un cammino, quello dei diritti, che ancora è lontano dal raggiungere la sua meta poiché, da un punto di vista più generale, il tema dell'effettività dei diritti, ovvero del passaggio dal *nominal commitment* alla *compliance*, dalle *paper rules* alle *real rules*, dall'assunzione delle obbligazioni internazionali al loro effettivo adempimento, quindi in sostanza anche il tema dell'efficacia delle *human rights policies* delle Nazioni Unite, è un tema ben lontano dall'essere risolto. Le questioni (politiche) legate a ciò che accade dopo la ratifica di un trattato internazionale, sono tutt'ora indissolubilmente legate ai problemi “strutturali” del diritto internazionale, rappresentato tradizionalmente come ordinamento incompleto e imperfetto (Hart) oppure come ordinamento primitivo (Kelsen). Perciò, a partire dalla fine degli anni novanta del novecento, una certa letteratura,

³⁴ A. PAZ GARIBO, *La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolitico?*, in «Ragion Pratica», XXXII, 1, 2009, pp. 163-164.

³⁵ M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 225.

³⁶ Cfr. A. PISANÒ, *Human Rights and Sovereignty in the ASEAN Path Towards a Human Rights Declaration*, in «Human Rights Review», XV, 4, 2013, pp. 391-411.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

soprattutto di politica comparata, si è interrogata su effettività ed efficacia del diritto internazionale dei diritti umani anche sottolineando aporie e contraddizioni di un ordinamento giuridico che demanda ancora principalmente agli stati il compito di farsi autonomi garanti del rispetto delle obbligazioni che essi stessi hanno assunto.³⁷

In questo scenario, il cammino dei diritti può essere letto solo nell'ottica di lungo periodo. Alessandra Facchi, in *Breve storia dei diritti umani* (2013), proprio riferendosi alle considerazioni di Bobbio sulla *Dichiarazione universale* chiosava dicendo che «si tratta solo dell'inizio di un processo, di cui oggi vediamo più chiaramente le difficoltà e di cui non possiamo ancora vedere la conclusione».³⁸ Non possiamo avere certezze, quindi, sulla meta di questo processo; certamente non le possiamo avere per ciò che accade e accadrà fuori dallo spazio giuridico europeo, ovvero se i diritti diverranno reale strumento di tutela della dignità umana, di progresso sociale oppure saranno “specchietti per le allodole”, utili solo come strumento politico di socializzazione nella comunità internazionale. Ma non possiamo avere certezze neanche su quanto accadrà nel nostro Occidente, visto che ormai la letteratura scientifica parla apertamente di «crisi dell'età dei diritti»,³⁹ di «crisi dello stato costituzionale»,⁴⁰ di «crisi delle democrazie costituzionali».⁴¹

In conclusione, evitare i preconcetti, la sovrastrutture ideologiche, certe rigidità scientifiche è il solo modo per tentare di comprendere la fenomenologia dei diritti che è molto più complessa di quanto possa apparire. In questo scenario resta vivo l'insegnamento di Donno, che dovrebbe poi essere quello di ogni storico, atteso che il ricorso a quella lente realistica che ha sempre utilizzato Antonio Donno per approfondire il tema dei diritti rappresenta ancora un buon punto di partenza per chi voglia comprendere in tutta la sua ricchezza la fenomenologia prismatica dei diritti.

³⁷ Cfr. A. PISANÒ, *Breve rassegna degli studi quantitativi sui diritti umani*, in «Rivista di Filosofia del Diritto», III, 1, 2014, pp. 217-232.

³⁸ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell'uomo ai diritti delle donne*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 126.

³⁹ A. SCHIAVELLO, *Ripensare l'età dei diritti*, Modena, Mucchi, 2016.

⁴⁰ T. MAZZARESE, *Eguaglianza, differenze e tutela dei diritti fondamentali. Nuove sfide e crisi dello stato costituzionale di diritto*, in T. CASADEI, a cura di, *Lessico delle discriminazioni. Tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, pp. 207-231.

⁴¹ L. FERRAJOLI, in *La democrazia verso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 141-180.

