

ATTILIO PISANÒ

Il Leviatano è ancora vivo.

Migrazioni e Human Rights Gap, movendo da Hannah Arendt

Abstract: Il contributo muove da una riflessione arendtiana per svolgere un ragionamento sullo *human rights gap* come fattore di spinta dei fenomeni migratori. La riflessione, inoltre, si articolerà intorno al ruolo dello Stato nei processi di implementazione dei diritti avendo come metro il mutamento di prospettiva che, a partire dal fine del secondo conflitto mondiale, ha spostato il piano normativo dei diritti dall'ambito domestico a quello internazionale. Verrà così ribadita l'importanza del principio di uguaglianza nell'effettivo riconoscimento dei diritti, anche nella prospettiva cosmopolitica, facendo ricorso ad elementi utili a fotografare la profondità dello *human rights gap*.

Keywords: Human Rights Gap; Migrazioni; Cittadinanza; Eguaglianza.

1. *Il paradosso dei diritti*

In *Le origini del totalitarismo* (1948), Hannah Arendt scriveva che «nessun paradosso della politica contemporanea è più pervaso di amara ironia del divario fra gli sforzi di sinceri idealisti, che insistono tenacemente a considerare “inalienabili” i diritti umani, in realtà goduti soltanto dai cittadini dei Paesi più prosperi e civili, e la situazione degli individui privi di diritti, che è costantemente peggiorata, sino a fare del campo di internamento (prima della seconda guerra mondiale l'eccezione piuttosto che la regola per gli apolidi) la soluzione corrente del problema della residenza delle *displaced persons*».¹

A distanza di settant'anni, le parole della filosofa di *Eichmann in Jerusalem. A Report on the banality of Evil*, risultano ancora di pressante attualità. Non solo perché la sua storia personale, racchiude in sé un archetipo universale, quello di chi fugge dalle persecuzioni, privato dei propri diritti, migrante in cerca di rifugio in un Paese che spera possa dargli accoglienza. Ma anche perché oggi, probabilmente più di ieri, una delle questioni più rilevanti che caratterizza la fenomenologia dei diritti è proprio quella del divario, sempre più evidente, tra l'universalità del consenso normativo generato dai

¹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1948), Torino, Einaudi, 2004, p. 388.

diritti (il «*consensus omnium gentium o consensus humani generis*»²) e la particolarità dell'effettivo godimento, delimitato, in maniera sempre più evidente, da spazi e confini.³ Questione attuale, quella sollevata dalla Arendt, se, come suggeriva Pietro Barcellona, all'inizio del nuovo Millennio, guardando ai processi di globalizzazione (economica e giuridica) che si sono sviluppati negli ultimi decenni, ci si accorge che «mentre questi diritti sono stati proclamati in tutte le latitudini del mondo, la parte di popolazione mondiale che partecipa alla festa del benessere si è ridotta sempre di più».⁴ Niente di più, o di meno, rispetto a quanto denunciato dalla Arendt una cinquantina di anni prima.

Se, però, non ci si limita all'astrazione di una citazione dal suo contesto argomentativo generale, quanto osservato dalla filosofa di origini tedesche, nasconde ulteriori e, forse, più sinistri elementi di attualità.

Il tema generale, difatti, affrontato nel capitolo nono della versione italiana del 2004 di *Le origini del totalitarismo*, è quello del «*tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani*». In questo capitolo, la Arendt non si limitava a denunciare le aporie dei diritti umani (per come lei li vedeva nel 1948, *infra*), ma, partendo dalla descrizione della situazione che aveva vissuto l'Europa a cavallo delle due guerre mondiali (quando «le guerre civili [...] furono più sanguinose e crudeli che in passato e diedero luogo a migrazioni di gruppi che [...] privati dei diritti umani garantiti dalla cittadinanza, si trovarono ad essere senza alcun diritto, la schiuma della terra»⁵), denunciava i pericoli insiti nell'idea che lo Stato potesse disporre, a suo piacimento, dello statuto di cittadinanza e del portato di diritti ad esso connesso. Lo strumento che sostanzialmente era proprio il diritto, le legislazioni «formulate in modo da consentire l'espulsione dei cittadini al momento opportuno».⁶

² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 19.

³ Si veda A. PISANÒ, *Sul momento applicativo del diritto dei diritti umani*, in «Rivista di Filosofia del Diritto», 1, 2017, pp. 119-140.

⁴ P. BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina, Città Aperta Edizioni, 2001, p. 139.

⁵ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 372.

⁶ *Ibidem*, p. 387.

La condizione di *apatride*, perno della riflessione arendtiana, non era naturale, bensì, artificiale, sopravvenuta per mezzo di un tratto di legge, il quale aveva il potere di trasformare l'essere umano in «uomo generico –senza professione, senza cittadinanza, senza una opinione, senza un'attività con cui identificarsi e specificarsi– e in individuo generico, rappresentante nient'altro che la propria diversità assolutamente unica, spogliata di ogni significato perché privata dell'espressione e dell'azione in un mondo comune». ⁷ Occorre ricordare in proposito che l'ordito filosofico arendtiano poggia su una concezione comunitaristica, si potrebbe dire aristotelico-tomistica dell'antropologia umana, la quale definisce l'*humanum* nella sua piena ed attiva appartenenza ad una comunità politica. ⁸

Ci troviamo dinnanzi alla denuncia della responsabilità dello Stato nella determinazione di quei (graduali) processi di esclusione e deumanizzazione che avevano come effetto ultimo la privazione del diritto più importante, quello di avere diritti.

In questo scenario, la disponibilità della cittadinanza nelle mani dello Stato-Leviatano (ed il suo uso per motivi politici) era la condizione che aveva favorito proprio quel processo di esclusione dalla comunità di cittadini (molto spesso) perfettamente integrati nel tessuto sociale, il quale minava alle fondamenta uno dei principi cardine dello Stato legislativo: il principio di uguaglianza di fronte alla legge. «Quando questo [lo Stato nazionale, n.d.r.] non è in grado di trattare gli apolidi come soggetti giuridici e lascia ampio campo d'azione all'arbitrio delle misure poliziesche, difficilmente resiste alla tentazione di privare tutti i cittadini del loro *status* e di governarli con una polizia onnipotente». ⁹

2. *Quali diritti?*

⁷ *Ibid.*, p. 418.

⁸ Sul punto si veda della Arendt anche *The Human Condition*, 1958, trad. it *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1964, 1989, un'opera, ricorda Alessandro Dal Lago nella sua introduzione, di antropologia filosofica segnata da una concezione dell'agire come essere-nel-mondo. Sul punto rimando anche a P. HELZEL, *Hannah Arendt e il 'diritto di cittadinanza' come base dei diritti umani*, in «Cittadinanza Europea», 2, 2015, pp. 103-115.

⁹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 402.

C'è da sottolineare, però, che tralasciando gli aspetti generali di carattere semantico e linguistico convocati dal concetto di “diritti umani” (*human rights*) utilizzato dalla Arendt, è ormai in via di consolidamento l'utilizzo specifico dell'espressione *de qua* (diritti umani, *human rights*) che descrive una particolare fattispecie di diritti soggettivi (non l'unica evidentemente) che, in realtà, ancora sul finire degli anni Quaranta del Novecento, ancora non aveva manifestato chiaramente la loro dimensione istituzionale.¹⁰

Per diritti umani, come già anticipato, devono dunque intendersi quei diritti progressivamente riconosciuti, promossi e protetti a seguito dell'approvazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, sia dal diritto (propriamente) internazionale (facente capo quindi all'azione delle Nazioni Unite ed al sistema che ruota intorno ai *Core Human Rights Treaties* ed alle attività di controllo e promozione delle Nazioni Unite, tramite lo *United Nations Human Rights Council* o allo *High Commissioner on Human Rights*) sia da quello regionale (i diritti riconosciuti e protetti da convenzione specifiche promosse dalle organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa o l'Organizzazione degli Stati Americani che, di norma, prevedono anche meccanismi di garanzia giudiziaria tramite l'istituzione di corti *ad hoc*).

I “diritti umani” di cui parla Hannah Arendt non sono dunque i “diritti umani” che si sono affermati a partire dalla conclusione del secondo conflitto mondiale. Ma quella particolare tipologia che va ad indentificarsi con i diritti ancorati, spiegava Luigi Ferrajoli, «alla cittadinanza in quanto ‘appartenenza’ (a una determinata comunità statale) e quindi alla statualità».¹¹ La perdita della cittadinanza, anche per opera di una legge dello Stato, dunque, significava la negazione dell'appartenenza ad una comunità. Tale perdita si poteva realizzare perché i diritti di cittadinanza erano “diritti pubblici soggettivi”, la «versione positivista dei “diritti naturali”»¹², i quali «rispetto allo Stato

¹⁰ Per una panoramica sugli aspetti terminologici e concettuali, *ex plurimis*, si veda E. PARIOTTI, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzioni*, Padova, CEDAM, 2013; A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell'uomo ai diritti delle donne*, Bologna, il Mulino, 2013²; F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Le ragioni del diritto*, Bologna, il Mulino, 2003; G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali* (1991), Milano, Giuffrè, 1999.

¹¹ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO, a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 289.

¹² G. PECES-BARBA, cit. p. 15.

come legislatore, non potevano essere concepiti come una limitazione ma solo come un'autolimitazione e come una concessione. I diritti esistevano in quanto il legislatore li avesse non riconosciuti ma creati».¹³

I diritti, dunque, avevano come fonte e fondamento ultimo la volontà dello Stato onnipotente che, secondo la dottrina tedesca del diritto pubblico, si autolimitava attraverso la legge, realizzando quel modello di Stato legislativo che poi è stato completamente superato, proprio a conclusione del secondo conflitto mondiale, dall'avvento dello stato costituzionale di diritto (e dai diritti fondamentali che esso riconosceva).

La differenza fondamentale tra diritti umani e diritti pubblici soggettivi (i “diritti umani” di cui parla la Arendt) riposava nel fatto che questi, a differenza di quelli, essendo intesi come posti da uno Stato che si autolimitava (li concedeva, senza riconoscerli), erano conseguentemente alla *mercé* dello Stato.

Diritti, quelli cui fa riferimento la Arendt, che le carte borghesi sei-settecentesche (ma anche la coeva filosofia politica e giuridica) avevano definito «*naturels, inaliénables et sacrés de l'homme*» (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789) o «*unalienable*» (Dichiarazione di indipendenza americana del 1776), ma che, una volta positivizzati, si allontanarono dalle premesse giusnaturalistiche per essere «inglobati nel sistema del diritto positivo»¹⁴, trasformandosi da diritti naturali in diritti positivi, creazione artificiale di uno Stato-demiurgo («L'uomo –ricordava la Arendt– appariva l'unico sovrano in materia di diritto» mentre «la sovranità popolare [...] non era proclamata per grazia di Dio, bensì in nome dell'uomo»¹⁵), quindi positivi e non naturali, alienabili a seconda delle valutazioni di opportunità compiute dagli Stati, laici perché radicati solo nel volubile consenso che il corpo politico esprimeva tramite la legge.

¹³ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, 1992, p. 58.

¹⁴ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 80.

¹⁵ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 403.

3. *Dall'utopia alla realtà. Il cammino dei diritti umani.*

I diritti umani, dunque, vengono “inventati” nella seconda metà degli anni Quaranta, proprio come antidoto alla velenosità della situazione descritta dalla Arendt.

Alla fine del secondo conflitto mondiale, ma soprattutto, dopo la presa di coscienza della tragedia umana racchiusa nel sistema concentrazionario tedesco, era difatti chiaro che lo Stato avesse convogliato nelle proprie mani (anche per il tramite del diritto) un potere illimitato, non solo di vita e di morte, ma anche di definizione dell'*humanum*. Un potere che andava limitato, attraverso l'introduzione delle costituzioni rigide, dei meccanismi di controllo giudiziario di legalità costituzionale, ma anche attraverso il riconoscimento di una forma di soggettività giuridica al singolo individuo nell'ambito dell'ordinamento giuridico internazionale.

Al centro della riflessione arendtiana vi è proprio il rapporto tra Stato e diritti che, come si diceva in precedenza, sino al 1948 era declinato esclusivamente in chiave domestica e statalistica. In seguito all'approvazione della Dichiarazione universale, invece, iniziava ad essere declinato in maniera diversa, con una «svolta epocale», come la definiva Carlo Cardia, che rifiutava ogni riduzione statalistica dei diritti e si apriva, politicamente e giuridicamente, non solo filosoficamente, allo scenario cosmopolitico e universale. «Le democrazie occidentali –continuava Cardia– per la prima volta nell'epoca contemporanea, elaborano un progetto politico di respiro planetario, che immagina e cerca di costruire un governo mondiale degli uomini, fondato sul rispetto dei diritti in tutti gli Stati e in ogni angolo della Terra».¹⁶ Un progetto di ampio respiro che si è definito lentamente ma progressivamente, erodendo man mano spazi di sovranità agli Stati (anche se non con gli stessi effetti nello scenario globale).

Sebbene le Nazioni Unite fossero state costituite già nel 1946, negli anni Quaranta del Novecento, nessuno avrebbe mai potuto immaginare i risultati, almeno sul piano normativo, che la prospettiva internazionale avrebbe prodotto. Sino alla Dichiarazione del 1948, dunque, l'universalità dei diritti era un presupposto filosofico, più che un dato

¹⁶ C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 154.

politico o giuridico e lo Stato continuava ad avere la disponibilità assoluta dei diritti.¹⁷ La Arendt, dunque, si muoveva in una prospettiva che vedeva l'universalità dei diritti, disancorati dalla cittadinanza statale, una chimera, un esercizio filosofico, il quale proprio per la sua lontananza dalla realtà, diveniva «sinonimo d'idealismo ipocrita o ingenuo».¹⁸

Se, però, la Arendt si muoveva in una dimensione politicamente e giuridicamente domestica che aveva nella cittadinanza la garanzia più evidente contro ogni forma di sopruso statale e se la dimensione cosmopolitica era, ancora nel 1948, una chimera alla quale guardavano solo i «sinceri idealisti», oggi, occorre tenere in considerazione che la dimensione cosmopolitica non è più solo filosofica, ma anche politica e giuridica.

Se per la Arendt, ancora, la garanzia della cittadinanza politica era l'unica garanzia perché i diritti fossero riconosciuti in uno scenario che era esclusivamente domestico, in cui il divario poteva sorgere tra i cittadini e coloro che erano stati privati della cittadinanza, oggi, nello scenario cosmopolitico, segnato dall'universalismo dei diritti, la cittadinanza politica rappresenta «l'ultimo privilegio di *status*, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali».¹⁹

A partire dal 1948, i diritti hanno costituito una «galassia ideologico-normativa in continua espansione», diceva Antonio Cassese²⁰, il cui big-bang è stata certamente la Dichiarazione universale, momento natale di una serie di percorsi, *in primis* quello di internazionalizzazione, ma poi anche quelli di regionalizzazione e specificazione o settorializzazione²¹ che hanno trasformato la natura dei diritti universali, da filosofica utopia, propria dei più «sinceri idealisti», ad elementi di un sistema politico e giuridico

¹⁷ E lo era sicuramente per la Arendt che criticava, nel 1948, la «confusione creata dai recenti tentativi di redigere una nuova carta [evidentemente la Dichiarazione universale i cui lavori preparatori si avviarono nel 1946, n.d.r.]» perché «nessuno sembra in grado di definire con sicurezza che cosa sono realmente questi diritti umani generali, cioè distinti dai diritti dei cittadini». «Sebbene –concludeva– tutti siano d'accordo nel ritenere che il dramma degli apolidi consista appunto nella perdita dei diritti umani, nessuno sa quali diritti essi abbiano perduto». H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 406.

¹⁸ *Ibid.*, p. 375.

¹⁹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 288.

²⁰ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2005, p. 6.

²¹ Sul punto rimando a A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, Regionalizzazione, Specificazione*, Milano, Giuffrè, 2011.

finalizzato alla tutela della dignità umana. Un «*normatively robust global human rights regime*», come lo definiva Jack Donnelly, che si è sviluppato a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, attraverso la definizione nella issue-area dei diritti, di «*a set of principles, norms, rules and decision-making procedures that states and other international actors accept as authoritative*». ²²

Un sistema, inimmaginabile sino agli Cinquanta, forse anche sino agli Settanta del Novecento, che va ad integrare l'azione delle Nazioni Unite, dello *Human Rights Council*, dell'*High Commissioner for Human Rights*, dei *Human Rights Treaty Bodies*, con i meccanismi regionali di riconoscimento, promozione e protezione giudiziale (previsti dal Consiglio d'Europa, dall'Unione Europea, dall'Organizzazione degli Stati Americani, dall'Unione Africana, dalla Lega Araba, e dall'Associazione degli Stati del Sud-Est Asiatico) dei diritti, senza dimenticare il fondamentale ruolo di “*watchdog*” delle Organizzazioni non Governative (come *Amnesty International* e *Human Rights Watch*) e l'azione delle reti transnazionali di *advocacy*. ²³

Un sistema che, normativamente, è andato coagulando intorno a sé sempre maggiori consensi, partendo dalla Dichiarazione universale, passando per i due Patti sui diritti economici, sociali, culturali, civili e politici del 1966, per la Conferenza Internazionale sui Diritti umani di Teheran del 1968, per l'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa di Helsinki del 1975, e, infine, per la fondamentale Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani di Vienna del 1993 che produsse una Dichiarazione e un programma di azione che vennero discussi e approvati unanimemente dalle delegazioni di 173 Stati e di 800 organizzazioni non governative. Un *consensus omnium gentium* che ha avuto come fulcro i *Core Human Rights Treaties* ²⁴, capaci di raccogliere il consenso dell'intera comunità internazionale,

²² J. DONNELLY, *International Human Rights*, Boulder, Westview Press, 2013⁴, p. 14.

²³ Sul punto rimando a A. MURDIEA, M. POLIZZI, *Human Rights and Transnational Advocacy Network*, in J. NICOLL VICTOR, A.H. MONTGOMERY, M. LUBELL, a cura di, *The Oxford Handbook of Political Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 715-732.

²⁴ L'International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, l'International Covenant on Civil and Political Rights, l'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, la Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, la Convention on the Rights of the Child, l'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers

con tassi di ratifica da parte degli Stati, che arrivano a raggiungere anche il 95% (come per la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989).

Nel breve volgere di qualche anno, dunque, a partire dagli anni Quaranta del Novecento, le fondamenta dell'Europa e della comunità internazionale sono state profondamente scosse dall'accordo di Londra (1945), istitutivo del Tribunale di Norimberga, momento natale della giustizia penale internazionale, dalla Carta di San Francisco (1945), istitutiva dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite, dall'approvazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948) e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), preceduta di qualche mese dall'approvazione della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo (Organizzazione degli Stati Americani, 1948), dal Trattato di Roma istitutivo del Consiglio d'Europa (1950), dalla Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), dall'istituzione della CECA (1951), della CEE, dell'EURATOM (1957).

In conseguenza termini, concetti, come «giustizia internazionale», «dignità» (intesa in chiave giuridico-politica), «valore della persona umana», «diritti umani», «cooperazione internazionale», «pace», «valori universali», tutti *leitmotiv* dell'azione delle Nazioni Unite, marginali o dal sapore filosofico-utopistico sino agli anni Quaranta del Novecento, sono dunque divenuti comuni nella lingua franca dei diritti umani, su scala globale, e obiettivi concreti da raggiungere, su scala locale, per la politica ed il diritto.

Senza dimenticare che, nel 1951, viene approvata la *Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati* che ha rappresentato una «risposta fondamentale alla vastità dei processi di spostamento di popolazioni avvenute anteriormente al 1951 nello spazio giuridico europeo»²⁵, dovuti a ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, dai quali

and Members of Their Families, l'International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, la Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

²⁵ G. GOZZI, *I rifugiati e i richiedenti asilo: un mondo sospeso tra integrazione e criminalizzazione*, in G. GOZZI, B. SORGONI, a cura di, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 61.

proprio la Arendt moveva nella prima parte del nono capitolo de *Le origini del totalitarismo*.

4. Lo *Human Rights Gap* oggi.

Eppure, nonostante questa moltitudine di attori e norme che popolano lo scenario giuridico internazionale e che partecipano, ognuno con il suo ruolo, al rafforzamento dei diritti, oggi, come ieri, rimane insoluto il problema del divario esistente tra «i cittadini dei Paesi più prosperi e civili» e «gli individui privi di diritti», in un contesto in cui è radicalmente cambiato il rapporto tra Stato e diritti.

Pur nel sovvertimento dei termini del rapporto Stato-diritti, con quello non più demiurgo di questi, ciò che non può relativizzarsi è l'importanza del principio di uguaglianza come fondamento dei diritti, tanto di quelli di cittadinanza (al centro della riflessione arendtiana), quanto di quelli umani, la cui garanzia è la sfida più importante per il nuovo costituzionalismo mondiale.

Anche in questo caso, la lezione della Arendt vale anche per l'oggi. Il tramonto dello Stato nazionale, la crisi dei diritti umani, temi che campeggiano nella titolazione del capitolo IX de *Le origini del totalitarismo*, sono causati, ci insegna la Arendt, dal progressivo accantonamento del principio di uguaglianza, in nome di interessi politici partigiani ed in ossequio alle dominanti, tra Otto e Novecento, teorie razziali. «Lo Stato nazionale –sentenziava la Arendt– non può esistere una volta infranto il principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge». «Senza questa uguaglianza –si continuava– che in origine era destinata a sostituire i vecchi ordinamenti della società feudale, esso [lo Stato nazionale, n.d.r.] si dissolve in una massa anarchica di privilegiati e diseredati».²⁶

La conclusione apodittica della Arendt era che «le leggi che non sono eguali per tutti danno luogo a privilegi».²⁷

Il ragionamento della Arendt è però universale, lega inscindibilmente il principio di uguaglianza ai diritti, utilizzando questo legame per distinguere i veri diritti dai veri

²⁶ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit. p. 402.

²⁷ *Ibidem*.

privilegi. È un ragionamento che vale nell'ambito domestico, nel quale si muove la Arendt, ma vale anche e soprattutto nell'ambito cosmopolitico. La negazione del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti è la morte dei diritti umani. Essi assumono come fondamento ontologico la comune appartenenza alla famiglia umana e l'uguaglianza di statuto giuridico di ogni singolo individuo, per come definito dall'articolato della Dichiarazione universale, il primo decalogo valido per l'intera umanità.

Del ferale rischio per i diritti insito in uno sviluppo dello costituzionalismo mondiale scevro da ogni legame con il principio di uguaglianza è consapevole anche Luigi Ferrajoli che ha nella riflessione sulle varie dimensioni dell'uguaglianza e della disuguaglianza e diritti un *tòpos* della sua produzione scientifica. Non a caso, nel recente *Manifesto per l'uguaglianza* (2018), difatti, Ferrajoli, muove proprio dal capitolo IX de *Le origini del totalitarismo* per evidenziare «la discriminazione di cui soffrono i migranti, soprattutto se clandestini, per difetto di quel diritto di avere diritti, secondo una classica espressione di Hannah Arendt, che è lo *status* di cittadino». «La cittadinanza –continua Ferrajoli– che alle origini dello Stato moderno ha svolto un ruolo di inclusione, svolge oggi un ruolo di esclusione». «Il diritto di cittadinanza è così diventato quel meta-diritto ad avere diritti che è il diritto di accesso e residenza nel territorio nazionale e che [...] è attribuito soltanto ai cittadini».

Sul versante domestico, dunque, argomenta Ferrajoli, «la cittadinanza si è trasformata nell'ultimo privilegio di *status* legato a un *accident de naissance*; nell'ultimo fattore di esclusione e discriminazione per nascita anziché, come fu alle origini della modernità giuridica, di inclusione e parificazione; nell'ultimo relitto premoderno delle differenziazioni giuridiche delle identità personali; nell'ultima contraddizione irrisolta con l'affermata universalità ed uguaglianza dei diritti fondamentali».²⁸

Sul versante cosmopolitico, invece, Ferrajoli osserva che «le nuove frontiere dell'uguaglianza sono quelle planetarie, aperte dalla globalizzazione, che includono

²⁸ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 23-25.

l'intera umanità» laddove occorre considerare che «come la parità nei diritti genera il senso dell'uguaglianza, e con esso il rispetto dell'altro come uguale, così la disuguaglianza nei diritti genera l'immagine dell'altro come disuguale, ossia inferiore antropologicamente in quanto inferiore giuridicamente».²⁹

L'approccio al principio di uguaglianza di Ferrajoli è difatti olistico, non limitandosi al divario determinato, nella *cosmopolis*, dall'iniqua distribuzione delle risorse economiche, ma anche (e soprattutto) dall'iniqua distribuzione dei diritti. La disuguaglianza economica (con Paesi sempre più ricchi e Paesi sempre più poveri) e quella nell'effettivo godimento dei diritti (con Paesi dove ci sono sempre più diritti e Paesi dove ce ne sono sempre di meno) sono parimenti motore dei processi migratori e potenziale elemento minante «le basi delle nostre stesse democrazie».³⁰

Agire sulla disuguaglianza determinata dagli squilibri legati all'economia e ai diritti è, dunque, necessario in un'ottica di giustizia cosmopolitica, ma anche necessario per mettere al sicuro le nostre democrazie costituzionali da ogni deriva illiberale.

5. *Lo Human Rights Gap. Alcuni dati.*

Proprio nel recente *Manifesto per l'uguaglianza*, Ferrajoli, con riferimento alla disuguaglianza economica, ricordava difatti che secondo il rapporto Oxfam del gennaio 2017, l'1% della popolazione mondiale possiede la metà dell'intera ricchezza globale e le otto persone più ricche del pianeta hanno la stessa ricchezza della metà più povera dell'intera popolazione mondiale, cioè di circa 3 miliardi 600 milioni di persone. Aggiungeva poi Ferrajoli: «Grazie alla crisi economica della quale hanno ampiamente beneficiato, la ricchezza di questi superricchi è aumentata negli ultimi sette anni del 44%, mentre quella della metà più povera del mondo è diminuita del 41%». E poi: «Oggi più di 800 milioni di persone soffrono la fame e la sete e circa 2 miliardi si ammalano senza la possibilità di curarsi [...]. Quasi 10 milioni di persone muoiono ogni anno per mancanza di farmaci salva-vita: vittime del mercato più delle malattie, essendo

²⁹ *Ibid.*, p. 32.

³⁰ *Ibidem.*

i farmaci in grado di curarli brevettati, e quindi inaccessibili».³¹ Recentemente, infine, Oxfam ha prodotto un interessante rapporto dedicato all’Africa intitolato *A tale of two continents*, dal quale risulta che, in un mondo segnato dalle disuguaglianze, l’Africa è tra le aree del mondo dove queste risultano ancora più ampie. Attualmente, secondo i dati Oxfam, tre miliardari africani detengono una ricchezza pari al reddito di 650 milioni di cittadini africani.³²

Anche con riferimento allo *human rights gap*, però, è possibile avanzare un’analisi che ci consenta di evidenziare le diseguaglianze diffuse, nonostante l’ombrello normativo universale rappresentato dal diritto internazionale dei diritti umani.

Il rapporto 2018 della ONG statunitense *Freedom House* (fondata nel 1941 con il supporto di Eleanor Roosevelt, moglie del Presidente Franklin D. Roosevelt e grande sostenitrice dell’adozione della Dichiarazione universale) sulla libertà nel mondo, ad esempio, significativamente intitolato *Democracy in Crisis*, ci restituisce una rappresentazione del mondo diviso a metà.

Freedom House, in particolare, utilizza una metodologica che prevede il coinvolgimento di analisti di esperti tenuti ad esprimere un giudizio sulla condizione di rispetto dei diritti civili e delle libertà politiche, tenendo in considerazione le violazioni compiute sia da attori statali che non-statali (gruppi terroristici o criminali). La scala utilizzata per valutare le condizioni di sicurezza in 195 Paesi e 14 territori (Crimea, Striscia di Gaza, Hong Kong, ecc.) va da 1 (miglior giudizio) a 7 (peggior giudizio), sia per i diritti civili che per le libertà politiche. Poi i dati vengono aggregati per definire tre insiemi di Paesi: quello dei Paesi liberi, quello dei Paesi parzialmente liberi e quello dei Paesi non liberi.³³

³¹ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 70-73.

³² OXFAM, *A tale of two continents*, Oxford, September 2019.

³³ Per un’analisi dettagliata della metodologia si veda <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2019>

Ebbene, secondo il rapporto *Democracy in Crisis*³⁴, i Paesi liberi nel mondo sono il 45%. Quelli parzialmente liberi, invece, il 30%, quelli non liberi, infine, il 25%. Dato che potrebbe essere inteso positivamente, ma va rapportato al peso in termini di popolazione dei singoli Stati, pesando, a titolo esemplificativo, nell'aggregazione su base statale, San Marino e la Repubblica Popolare Cinese allo stesso modo, pur avendo due popolazioni enormemente diverse. Se i dati, invece, vengono rapportati alla popolazione mondiale, emerge una evidente frattura tra i ricchi in diritti rappresentati dal 39% della popolazione mondiale che vive nei Paesi liberi (ai quali va affiancato quel 24% della popolazione mondiale che vive in Paesi parzialmente liberi), i poveri in diritti rappresentati dal 37% della popolazione mondiale che vive, pertanto in Paesi giudicati non liberi.

La rappresentazione attraverso una mappa planisferica, inoltre, fa emergere come la maggior parte dei Paesi liberi è rappresentata dai Paesi occidentali e, in parte, da quelli latinoamericani. I Paesi, invece, non liberi sono concentrati soprattutto nell'area c.d. MENA (Middle East and North Africa) e nel Sahel e nell'Africa sub-sahariana. Dove, inoltre, si concentrano anche la maggior parte dei Paesi che appartengono alla poco edificante lista dei Paesi *Worst of the Worst* (in ordine di insicurezza –dal peggiore al migliore dei peggiori– Syria, Sud-Sudan, Eritrea, Corea del Nord, Turkmenistan, Guinea Equatoriale, Arabia Saudita, Somalia, Uzbekistan, Sudan, Repubblica Centro Africana, Lybia).

Continente africano (soprattutto nella parte subsahariana) dove, tra le altre cose, vi sono 33 Paesi che fanno parte della lista dei Paesi meno sviluppati al mondo (*Least Developed Countries*, in totale sono 47), prodotta dalle Nazioni Unite. Di questi 47 Paesi, 21 sono presenti in questa lista dal 1971, da quasi mezzo secolo. Tra questi 21, ricordo solo il Burkina Faso, il Burundi, il Chad, l'Etiopia, la Guinea, il Malawi, il Mali, il Niger, il Rwanda, la Somalia, il Sudan.³⁵

³⁴ Il rapporto, con tutti i dati allegati, è disponibile al sito <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

³⁵ Per un'analisi dettagliata rimando a <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>

Dati, quelli di *Freedom House* che sembrano anche confermati dal progetto *Political Terror Scale*, sviluppato dalla North Carolina University, che, annualmente, esprime un giudizio, utilizzando una scala che va da 1 (miglior giudizio) a 5 (peggior giudizio), sulle violazioni dei *physical integrity rights* (scomparese forzate, omicidi illegali, tortura, atti inumani o degradanti, ecc.) compiute dagli attori statali.³⁶

Pur non consegnandoci dati comparabili o assimilabili a quelli di *Freedom House*, (diversissime essendo le metodologie e le violazioni dei diritti da valutare), il *Political Terror Scale* ci presenta un quadro forse anche più preoccupante di quello di *Freedom House*.

Con riferimento ai risultati pubblicati nel 2019, facenti riferimento alle violazioni dei diritti compiute nell'anno solare 2018 e denunciate nei *Country Reports on Human Rights Practices* del Dipartimento di Stato Americano (altre fonti sono i rapporti annuali di *Amnesty International* e di *Human Rights Watch*), i Paesi ai quali viene dato un giudizio pari a 1³⁷ sono 62, quelli ai quali viene dato un giudizio pari a 2³⁸ sono 48, mentre 29 sono i Paesi che hanno un giudizio pari a 3³⁹, 27 quelli che hanno un giudizio pari a 4⁴⁰, solo 11 quelli che hanno il giudizio peggiore, pari a 5⁴¹.

Pertanto, aggregando i dati tenendo in considerazione che i giudizi pari a 1 e 2 sono positivi e testimoniano uno stato di diritto (più o meno) ben strutturato, il giudizio di 3 è già negativo, mentre molto negativi sono i giudizi 4 e 5, possiamo concludere che

³⁶ Per un approfondimento sulle metodologie utilizzate dal *Political Terror Scale* e da *Freedom House*, rimando a A. PISANÒ, *Misurare i diritti umani. Le standards-Based Measures con approccio de facto*, in «Politica del Diritto», 2, 2014, pp. 297-318. Per un'analisi specifica della metodologia del *Political Terror Scale* si veda M. GIBNEY, L. CORNETT, R. WOOD, P. HASCHKE, D. ARNON, A. PISANÒ, AND G. BARRETT, 2019. *The Political Terror Scale 1976-2018*. Date Retrieved, from the Political Terror Scale website: <http://www.politicalterroryscale.org/>.

³⁷ «Countries under a secure rule of law, people are not imprisoned for their views, and torture is rare or exceptional. Political murders are extremely rare».

³⁸ «There is a limited amount of imprisonment for nonviolent political activity. However, few persons are affected, torture and beatings are exceptional. Political murder is rare».

³⁹ «There is extensive political imprisonment, or a recent history of such imprisonment. Execution or other political murders and brutality may be common. Unlimited detention, with or without a trial, for political views is accepted».

⁴⁰ «Civil and political rights violations have expanded to large numbers of the population. Murders, disappearances, and torture are a common part of life. In spite of its generality, on this level terror affects those who interest themselves in politics or ideas».

⁴¹ «Terror has expanded to the whole population. The leaders of these societies place no limits on the means or thoroughness with which they pursue personal or ideological goals».

110 Paesi garantiscono condizioni di sicurezza (solo, si ribadisce, riferite alle violazioni dei *physical integrity rights*), 49 sono prevalentemente insicuri, 38 sono molto o totalmente insicuri.

Dati, ancora una volta, che vanno visti pesando i Paesi in base alla loro popolazione. Emerge così che il 15,64% della popolazione mondiale vive in Paesi che garantiscono condizioni (più o meno buone) di sicurezza (giudizio 1, 2); il 14,54% vive in condizioni di prevalente insicurezza (giudizio 3); il 69,82% della Popolazione vive in Paesi molto insicuri (giudizio 4 per il 64,41%; giudizio 5 per il 5,41%).⁴²

Degli undici Paesi (Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Corea del Nord, Eritrea, Libya, Myanmar, Sudan, Sud-Sudan, Siria, Turchia, Yemen), inoltre, che hanno il peggior *rating* sulla *Political Terror Scale*, sette si trovano nell'area MENA, nel Sahel e nell'Africa Sub-Sahariana. Situazioni, quelle appena descritte, che vanno ad incidere naturalmente sui flussi migratori, soprattutto quelli relativi ai migranti forzati, costretti a lasciare le proprie case a causa di conflitti o persecuzioni.

Secondo il recente *Dossier statistico immigrazione*, infatti, pubblicato ad ottobre 2019⁴³, i migranti forzati nel mondo hanno raggiunto i 70,8 milioni, toccando un nuovo livello record con un *trend* che, secondo il rapporto UNHCR *Global Trends. Forced displacement in 2018* è andato sempre crescendo dal 2009 ad oggi, passando dai circa 45 milioni di *forced displacement* del 2009 agli oltre 70 milioni di oggi.⁴⁴ Conseguentemente è andata aumentando anche la percentuale di migranti forzati sulla popolazione mondiale, aumentata, nello stesso periodo 2009-2019, di circa 3 punti percentuale (dal 6% circa al 9%).

In particolare, i nuovi migranti forzati, nell'anno 2018, sempre secondo il citato rapporto UNHCR, sono stati 13,6 milioni, di questi 10,8 milioni sono rimasti entro i confini del proprio Stato⁴⁵; 2,8 milioni, invece, sono nuovi rifugiati e richiedenti asilo all'estero. Il 67% di tutti i rifugiati, invece, provengono da soli 5 Paesi: Siria (6,7

⁴² Sul punto si veda <http://www.politicalterrorsscale.org/archive/Release2019/>

⁴³ CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2019.

⁴⁴ Disponibile on line all'indirizzo <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

⁴⁵ I Paesi con la maggior popolazione sfollata interna sono Colombia, Siria, Repubblica Democratica del Congo, Somalia, Etiopia. Fonte *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, p. 48.

milioni), Afghanistan (2,7 milioni), Sud-Sudan (2,3 milioni), Myanmar (1,1 milioni), Somalia (0,9 milioni). Mentre i Paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati nel mondo sono: Turchia (3,7 milioni), Pakistan (1,4 milioni), Uganda (1,2 milioni), Sudan (1,1 milioni), infine la Germania (1,1 milioni).

Non per caso, ovviamente, molti dei Paesi di origine dei 20,4 milioni di rifugiati all'estero (Siria, Afghanistan, Sud-Sudan, Myanmar, Somalia, Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centro-Africana, Eritrea, Burundi), per i quali sono stati attivati i procedimenti di protezione giuridica previsti nella Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato a livello globale, sono tra i Paesi che rientrano nella lista dei *Worst of the Worst* di *Freedom House* o in quella dei Paesi con il peggior *rating* secondo il *Political Terror Scale*.

Molti di questi Paesi (quasi tutti), infine, rientrano anche nel *cluster* di quei Paesi (dal peggiore al “migliore”, Yemen, Somalia, Sud-Sudan, Siria, Repubblica Democratica del Congo) qualificati dal *Fragile State Index Annual Report* del 2019, elaborato dal *Fund For Peace*, in una situazione di *very high alert* per ciò che attiene alla loro capacità di far fronte alla pressione sociale, garantendo così sicurezza e prevenendo possibili conflitti interni. A questi, inoltre, vanno aggiunti i Paesi in una situazione di *High Alert* (sempre dal peggiore al “migliore”, Repubblica Centro Africana, Chad, Sudan, Afghanistan). Dei 178 Paesi analizzati, ben 119 (il 66%) si trova in una situazione qualificata almeno di attenzione (*Warning*).⁴⁶

Senza dimenticare, infine, che accanto a chi scappa da guerre e persecuzioni (rifugiati e richiedenti asilo) nella categoria dei migranti forzati vanno considerati anche i c.d. migranti ambientali che, secondo quanto stimato da un rapporto della Banca Mondiale, saranno 143 milioni entro il 2050, la maggior parte dei quali (86 milioni) si stima che si muoveranno proprio nell’Africa sub-sahariana.⁴⁷

⁴⁶ Disponibile on line al link <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>

⁴⁷ K.K, RIGAUD, A. DE SHERBININ, B. JONES, J. BERGMANN, V. CLEMENT, K. OBER, J. SCHEWE, S. ADAMO, B. MCCUSKER, S. HEUSER, A. MIDGLEY, 2018. *Groundswell : Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

Insomma appare evidente che esistono alcuni Stati che sono dei veri e propri buchi neri, capaci di spegnere, per tornare ad una metafora di Antonio Cassese, la galassia ideologico-normativa rappresentata dai diritti umani. Il tutto in un contesto di insieme di altissima condivisione consensuale del diritto internazionale dei diritti umani. Il risultato è il radicamento di quei processi migratori che investono perseguitati, apolidi (non in senso tecnico) senza diritti, persone che vivono in una condizione di endemica insicurezza, i quali, non trovando alcun calore nel guscio protettivo dei diritti proclamati *urbi et orbi*, rimangono con la speranza di fuggire da condizioni di insicurezza che trasformano le loro città, i loro villaggi in campi di internamento.

6. *Il Leviatano è vivo e vegeto.*

Occorre dunque ripartire dallo Stato e, forse, da una domanda specifica che, come visto, è carsica nel ragionamento della Arendt. Ed è quella stessa domanda che, chiaramente, viene posta ad Antonio Cassese nell'ultimo capitolo di un libro-intervista, curato dal giornalista Giorgio Acquaviva, *L'esperienza del male. Guerra, tortura, genocidio, terrorismo alla sbarra*, pubblicato nel 2011, poco prima della morte del grande internazionalista di origine campana.⁴⁸

Come sta il Leviatano? Una domanda chiave, che chiude il libro, ma apre vari scenari, perché la storia dei diritti umani è proprio la storia del loro rapporto con lo Stato.⁴⁹

L'effettività dei diritti umani, intesi come diritti riconosciuti, promossi e protetti dal diritto internazionale, dipende prevalentemente dalla loro capacità di incunarsi entro i confini degli ordinamenti giuridici domestici e di essere fatti valere anche (e soprattutto) contro lo Stato, quando uno Stato esiste.

⁴⁸ A. CASSESE, *L'esperienza del male. Guerra, tortura, genocidio, terrorismo alla sbarra. Conversazione con Giorgio Acquaviva*, Bologna, il Mulino, 2011.

⁴⁹ Lo dice bene Salvatore Zappalà nell'introduzione al suo *La tutela internazionale dei diritti umani*: «I diritti umani sono un prodotto che storicamente si è creato all'interno delle dinamiche nazionali di confronto tra il potere ed i sudditi. La grande novità del XX secolo è la loro dimensione internazionale». S. ZAPPALÀ, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 8.

È, questo, il tema centrale del ragionamento della Arendt da cui abbiamo preso le mosse. Nella sua concezione, difatti, i diritti sono un prodotto esclusivo dello Stato, non essendoci altra prospettiva che quella domestica.

A partire dal secondo dopoguerra, come visto, la prospettiva è completamente cambiata. La riflessione sui non luoghi del diritto, non si deve più limitare ai campi di internamento nello spazio domestico (seppur esistenti, come persistono le logiche e le strategie di deumanizzazione e depoliticizzazione dell'*humanum*, si pensi ai centri di detenzione in Libia o per fare un esempio che esula dal fenomeno migratorio si pensi a Guantanamo ed al trattamento riservato ai “nemici combattenti”), ma deve andare oltre, mirando allo scenario cosmopolitico, definendo una nuova dimensione delle *no-rights zones*, le quali vanno a coincidere ormai con i confini statali. Questo cambio di prospettiva è l'unico che consente di evidenziare la responsabilità degli Stati nei processi di riconoscimento (o misconoscimento) dei diritti umani e, nello specifico, delle obbligazioni giuridiche internazionali che gli Stati stessi hanno assunto ratificando i *Core Human Rights Treaties*.

Ed è per questo motivo che la domanda su come stia il Leviatano rappresenta la chiusura del cerchio. Dalla risposta a questa domanda dipende anche la risposta alla domanda dalla quale siamo partiti. Come è possibile prendere sul serio la questione dello *human rights gap*? Cassese a proposito è molto chiaro: «purtroppo gli Stati sovrani, anche se hanno perduto molto del loro potere a favore di “centri gestionali” a carattere internazionale”, ancora dettano legge». ⁵⁰ E, in realtà, per quanto riguarda i diritti umani non potrebbe essere diversamente, atteso che il *global human rights regime* è un regime promozionale che ha sviluppato un sistema reticolato di monitoraggio del rispetto delle obbligazioni giuridiche internazionali in tema di diritti umani, ma che necessita dello Stato, del suo sistema giuridico, del suo apparato burocratico, della sua capacità di esprimere una *vis coactiva*, per trasformare le *paper rules* dei diritti in *real rules*.

⁵⁰ A. CASSESE, *L'esperienza del male. Guerra, tortura, genocidio, terrorismo alla sbarra*, cit., pp. 242-243.

È lo Stato, con la sua *accountability*, dunque, a dover implementare i diritti umani riconosciuti a livello internazionale. È lo Stato, ancora, a doversi fare carico della riduzione dello *human rights gap*. Alla comunità internazionale, alla *global civil society* il compito di supportare e guidare questo percorso di *empowerment*.

Il problema dei diritti, oggi, è, dunque, lo stesso che avvertiva la Arendt negli anni Quaranta del Novecento: lo Stato. Quando il controllo sociale che esso esprime è troppo forte, è forte il rischio della riduzione degli spazi di libertà. Quando è troppo debole non sussiste quell'*humus* che garantiscono ai diritti di fiorire.

Lo *human rights gap* rischia pertanto di consolidarsi, nel disinteresse collettivo e degli Stati più prosperi e civili guidati, nelle loro scelte di politica internazionali, dal perseguimento di miopi obiettivi elettoralistici a breve periodo e insensibili al grido di dolore che proviene dalle persone che vivono in condizioni di privazioni totale di risorse economiche e di diritti umani.

Un orizzonte limitato che rischia di corroborare le disuguaglianze, minando alle fondamenta anche quel sistema valoriale, normativamente segnato dal principio di uguaglianza di *status*, che dà sostanza alle nostre democrazie.

La conclusione del grande internazionalista Cassese è, forse, non molto diversa da quella che avrebbe dato Hannah Arendt, alla stessa domanda, alla fine degli anni Quaranta. Come sta il Leviatano?: «il Leviatano è ancora vivo e vegeto».⁵¹

⁵¹ *Ibidem*.