

# *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale \*\**

Il 40° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è non solo l'occasione per ricordare degnamente un documento di eccezionale valore intellettuale e morale, ma anche per riprendere i temi di un dibattito, cui quel documento ha dato un apporto fondamentale, alla luce degli svolgimenti che sul piano giuridico, politico e scientifico hanno caratterizzato i quarant'anni trascorsi dalla sua approvazione, il 10 dicembre 1948, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

In quella data gli Stati allora membri dell'organizzazione si trovarono d'accordo nel proclamare solamente i diritti inerenti alla persona umana nel convincimento che il loro riconoscimento costituisca il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo e che la loro protezione in uno stato di diritto sia essenziale per evitare che l'individuo sia costretto alla rivolta contro la tirannia e l'oppressione e contribuisca allo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni. Cataloghi dei diritti fondamentali della persona si ritrovano già in documenti nazionali precedenti, a partire dalla dichiarazione d'indipendenza americana del 1776 e dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della rivoluzione francese del 1789, e riferimenti ad essi sono già contenuti anche in documenti e in trattati internazionali precedenti, ma non vi è dubbio che la Dichiarazione universale rappresenta il primo atto internazionale di *carattere generale, specificamente* dedicato all'affermazione dei diritti primari della persona umana. Da allora essa è stata seguita da una serie imponente di documenti e di atti di organizzazioni internazionali, di atti di governi, di trattati internazionali, aventi come oggetto la protezione dei diritti dell'uomo. E ciò si è verificato tanto sul piano universale quanto sul piano regionale, tanto con atti riguardanti contemporaneamente un gran numero di diritti e di libertà quanto con atti destinati ad assicurare la protezione di diritti specifici.

\* Ordinario di Diritto internazionale, Università di Milano; V. Presidente del Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.

\*\* Prolusione svolta al Convegno di studi celebrativo del 40° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Padova, 26-28 maggio 1988.

Nonostante questa proliferazione di documenti giuridici e politici, la Dichiarazione universale continua tuttavia a rappresentare un punto di riferimento importante nella dottrina, nella pratica degli Stati e nell'attività delle organizzazioni internazionali, a cominciare dalla Organizzazione delle Nazioni Unite, e si trova richiamata nei documenti e negli strumenti internazionali che sono stati adottati, successivamente, quali i Patti delle Nazioni Unite, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione interamericana. È lecito perciò domandarsi quale è stato e quale è attualmente il suo valore normativo nel contesto delle numerose regole giuridiche internazionali concernenti la protezione dei diritti dell'uomo; ed è in questo quadro che può chiedersi se essa non costituisca la fonte di un nuovo diritto internazionale, o comunque di un diritto i cui fondamenti etici siano diversi da quelli precedenti la sua proclamazione.

L'interrogativo ora posto risulta tanto più giustificato se si considera che alla Dichiarazione universale si è soliti far risalire, in quanto primo atto internazionale generale in materia, il fenomeno della cosiddetta "internazionalizzazione" dei diritti dell'uomo, che ha portato questi ultimi ad assumere un rilievo internazionale accanto al rilievo interno ai sistemi giuridici statali, rivoluzionando le concezioni vigenti in precedenza in merito all'estensione dell'ambito del diritto internazionale.

Prima della seconda guerra mondiale, il trattamento praticato dallo Stato agli individui sottoposti alla sua giurisdizione faceva parte del diritto costituzionale interno e non aveva rilievo per il diritto internazionale, rispetto al quale rientrava nel cosiddetto dominio riservato (o giurisdizione esclusiva) dello Stato, a meno che tale trattamento concernesse stranieri cittadini di un altro Stato. Soltanto in questo caso quest'ultimo Stato aveva il diritto di pretendere che venisse praticato agli individui un trattamento conforme a certi *standard* internazionali riconosciuti, senza che per questo allo straniero venisse attribuita la qualità di soggetto dal punto di vista dell'ordinamento giuridico internazionale. L'internazionalizzazione dei diritti dell'uomo è consistita nell'ampliare il rilievo internazionale dei comportamenti dello Stato nei confronti degli individui che si trovano sul suo territorio, includendo fra i comportamenti presi in considerazione dal diritto internazionale non soltanto quelli che riguardano gli stranieri ma anche quelli dell'individuo – cittadino o straniero – costituisca oggetto non soltanto di norme interne, ma anche di norme internazionali, anche se non comporta necessariamente che all'individuo debba essere attribuita per questo una personalità giuridica internazionale accanto a quella degli Stati.

Senza insistere ulteriormente sulle conseguenze della internazionalizzazione dei diritti dell'uomo, e anche se essa non ha comportato, a quanto si ricava dalla realtà dell'attuale comunità internazionale, una modificazione della sua struttura, con riferimento ai caratteri dell'entità che ne costituiscono i soggetti, non vi è alcun dubbio che essa ha implicato la nascita di obblighi internazionali di comportamento degli Stati tra loro, così modificando l'oggetto del diritto internazionale. Quale è dunque il ruolo ricoperto dalla Dichiarazione universale nella nascita di tali obblighi internazionali? E in che misura essa può ritenersi fonte di un nuovo diritto internazionale, nel senso ora precisato? Una considerazione del problema non può prescindere dal dato formale che la Dichiarazione universale si trova incorporata in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e che, come tale, è a prima vista priva di forza obbligatoria. Ai sensi della Carta delle Nazioni Unite l'Assemblea, pur avendo una competenza che le consente di trattare

qualsiasi questione che rientri nei fini della organizzazione, dispone soltanto di un potere di adottare raccomandazioni, atti cioè senza precisi effetti obbligatori per i loro destinatari. E tale regola si applica anche all'attività relativa allo sviluppo progressivo del diritto internazionale e alla sua codificazione, nonché a quella rivolta a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione, secondo quanto dispone l'art. 13 della Carta.

La dottrina ha cercato, a dire il vero, di superare l'ostacolo formale derivante dall'attribuzione di un semplice potere di raccomandazione all'Assemblea generale e di individuare situazioni in cui le sue risoluzioni abbiano effetti più significativi, sul piano normativo, degli effetti ammessi dalla Carta.

Si è così affermato, in particolare, che può essere riconosciuta forza obbligatoria non soltanto alle risoluzioni di natura interna e a quelle relative al bilancio e alle spese dell'organizzazione, ma anche alle risoluzioni che costituiscano una semplice interpretazione di disposizioni contenute nella Carta; non diversamente, si è fatta rilevare l'esistenza di risoluzioni che si limitano a riaffermare principi già in vigore nel contesto del diritto internazionale consuetudinario. Nel primo caso il loro valore obbligatorio deriverebbe dalle disposizioni della Carta interessate dall'interpretazione, nel secondo dipenderebbe dalla regola consuetudinaria di cui viene riaffermata l'esistenza.

Si è ugualmente sostenuto che, nella misura in cui una risoluzione espressamente mostra la volontà degli Stati che l'hanno approvata di considerare la sua violazione come una violazione della Carta, essa costituisce un impegno internazionale almeno per gli Stati che hanno espresso un voto favorevole al momento della sua adozione. Dal voto dell'Assemblea generale altri autori hanno a loro volta fatto derivare la conseguenza che esso possa rappresentare la pratica necessaria e sufficiente per la formazione di una regola consuetudinaria, dal momento che esso costituirebbe contemporaneamente il comportamento oggettivo degli Stati e la manifestazione della loro *opinio juris*. Tuttavia, la maggior parte della dottrina ha negato che la pratica che deve essere alla base di una norma generale del diritto internazionale possa risiedere nel semplice comportamento verbale al momento dell'approvazione della risoluzione e ha sottolineato che ad esso può essere soltanto attribuita la portata di un elemento della pratica internazionale, che deve essere confermato dal comportamento effettivo degli Stati.

Va d'altra parte rilevato che evidentemente, nell'accoglimento dell'una o dell'altra concezione a proposito degli effetti obbligatori o no delle risoluzioni dell'Assemblea generale relativi a principi generali di comportamento degli Stati, le giustificazioni giuridiche sono talvolta mescolate a considerazioni di ordine politico; né deve essere sottovalutato il ruolo che gioca in materia il dibattito in corso tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo in merito alla revisione del diritto internazionale generale precedente la decolonizzazione, che trova nella Assemblea generale delle Nazioni Unite il suo foro privilegiato.

Di fronte al ventaglio di opinioni espresse dalla dottrina e dalla pratica circa la forza obbligatoria delle risoluzioni di principio dell'Assemblea generale, e pur evitando di analizzarle più approfonditamente nei loro diversi aspetti, va comunque rilevato che nessuna di esse attribuisce alle risoluzioni la idoneità a creare *direttamente* regole internazionali obbligatorie. Al contrario, viene sottolineato il legame esistente tra il contenuto di certe dichiarazioni e quello di

regole del diritto internazionale consuetudinarie o pattizie, oppure si cerca di inserire le risoluzioni nel processo di formazione di regole internazionali rappresentato dalla consuetudine o dall'accordo, al fine di assicurare un valore normativo almeno indiretto ad atti che sono formalmente privi di forza obbligatoria.

Alla luce delle considerazioni che precedono, sarebbe difficile affermare che l'internazionalizzazione dei diritti dell'uomo, intesa come la creazione di regole internazionali concernenti la protezione dei diritti fondamentali della persona da parte degli Stati, possa essere la conseguenza *diretta* della Dichiarazione universale. Anzi, può affermarsi che tale internazionalizzazione si fosse già prodotta, sia pure da poco tempo, sia sotto il profilo della formazione di consuetudini internazionali sia sotto quello della creazione di regole pattizie vincolanti per gli Stati.

Sotto il primo aspetto, almeno due norme si erano formate nella consuetudine internazionale prima dell'adozione della Dichiarazione universale nel 1948: quella cioè che incorpora i principi affermati dalla Carta del Tribunale di Norimberga e quella concernente il crimine di genocidio. È vero che sia l'una sia l'altra hanno formato oggetto di risoluzioni dell'Assemblea generale nel 1946 e la seconda anche di una convenzione internazionale nel 1948; ma è altrettanto vero che questi atti non facevano che riferirsi a una consuetudine precedente, come risulta dal tenore stesso degli strumenti relativi al genocidio, che si limitano a riconoscere e a confermare che il genocidio è un crimine secondo il diritto internazionale.

A sua volta, dal punto di vista del diritto internazionale convenzionale, l'internazionalizzazione dei diritti dell'uomo risale direttamente alla Carta delle Nazioni Unite adottata il 26 giugno 1945 ed entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno. Questa, dopo aver menzionato all'art. 1 tra gli scopi dell'Organizzazione la promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riafferma con forza questo scopo all'art. 55, nel capitolo dedicato alla cooperazione economica e sociale internazionale, stabilendo che «le Nazioni Unite promuoveranno... il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Ma soprattutto la Carta prevede un obbligo giuridico degli Stati a questo proposito, stabilendo all'art. 56 che «i Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55». Merita a questo riguardo di sottolineare che la Carta si riferisce al rispetto dei diritti dell'uomo richiamando il divieto di discriminazione quanto alla razza, al sesso, alla lingua e alla religione, mostrando con ciò chiaramente che l'obbligo degli Stati non riguarda soltanto i diritti sanciti dalle norme consuetudinarie citate in precedenza relative al genocidio, ma anche una serie di altri diritti e libertà della persona umana.

È dunque possibile affermare senza esitazione che per effetto di queste disposizioni i diritti dell'uomo costituiscono per la prima volta oggetto di regole internazionali convenzionali; è però certo che la Carta non definisce con precisione il contenuto dell'obbligo internazionale degli Stati e che, a prescindere dal divieto di discriminazione inserito nell'art. 55, lascia aperto tanto il problema dell'individuazione dei diritti e delle libertà contemplati dall'obbligo quanto quello della determinazione del livello di rispetto che gli Stati devono assicurare nei loro comportamenti.

Le differenze fra le concezioni esistenti nelle varie regioni geografiche e

politiche in materia di diritti dell'uomo rendeva così necessaria una definizione di *standard* uniformi di trattamento dell'individuo al fine di dare pieno effetto all'obbligo previsto dalla Carta. E non può destare sorpresa il fatto che, trattandosi di una definizione in funzione dell'attuazione di un obbligo previsto dalla Carta, a questo compito si sia dedicata l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. È proprio nel contesto di tale compito che la risoluzione contenente la Dichiarazione universale è stata adottata nel 1948, così come emerge chiaramente dal suo preambolo, il quale, dopo aver richiamato l'impegno degli Stati membri di assicurare, in cooperazione con l'organizzazione, il rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, afferma, nel suo ultimo *considerando*, che «una concezione comune di questi diritti e di queste libertà è della massima importanza per la piena attuazione di tale obbligo».

Se questo è il fondamento essenziale della Dichiarazione universale, deve dedursene che essa non è dotata di efficacia normativa diretta, nel senso che essa non stabilisce in piena autonomia delle regole in sé stesse obbligatorie; ma può comunque ritenersi che essa abbia un ruolo normativo indiretto, nella misura in cui costituisce la prima espressione dal punto di vista della pratica degli organi delle Nazioni Unite quanto al contenuto dell'obbligo derivante dall'art. 55 della Carta. Sebbene essa non completi da un punto di vista formale la regola stabilita nella Carta – il che potrebbe avvernire formalmente solo con un nuovo trattato – la Dichiarazione del 1948 rappresenta tuttavia il primo e più generale parametro per valutare il contenuto dell'obbligo di promuovere i diritti dell'uomo previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Essa ricopre pertanto un ruolo fondamentale, ancorché indiretto, dal punto di vista normativo nella determinazione dell'ambito della regola convenzionale.

È precisamente tale ruolo che viene d'altra parte sottolineato in vari atti successivi quale l'atto finale della Conferenza internazionale delle Nazioni Unite sui diritti umani tenuta a Teheran nel 1968, che proclama che «la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dichiara una concezione comune dei popoli del mondo riguardo ai diritti inalienabili e inviolabili di tutti i membri della famiglia umana e costituisce un obbligo per i membri della comunità internazionale».

L'importanza del ruolo svolto dalla Dichiarazione universale nella definizione degli *standard* di trattamento degli individui in vista dell'applicazione dell'art. 56 della Carta dipende da diversi fattori, tra i quali prima di tutto il fatto di essere stata il primo documento con questo contenuto, di essere il documento di portata più generale, e infine di aver ricevuto l'approvazione di tutta la comunità internazionale: direttamente al momento della sua adozione da parte dell'Assemblea generale nel 1948 o indirettamente mediante il suo riconoscimento da parte dei nuovi Stati membri delle Nazioni Unite nei decenni successivi. Non deve essere sottovalutata neppure, in questo contesto, l'autorità e l'influenza che essa ha esercitato sulla elaborazione di altri strumenti adottati dall'Assemblea generale negli anni successivi tanto di semplici dichiarazioni quanto di convenzioni con effetti anche formalmente obbligatori – che hanno contribuito a loro volta a meglio definire questi *standard* di trattamento, precisando il contenuto dei diritti già consolidati e aggiungendo talvolta dei diritti nuovi a quelli previsti dalla Dichiarazione universale. Siano essi dotati o no di forza obbligatoria in sé stessi, questi atti successivi approvati dall'Assemblea generale si collocano infatti su un piano analogo a quello che occupa la Dichiarazione universale per quanto riguarda

la determinazione degli *standard* ai quali è necessario riferirsi per stabilire l'ambito dell'obbligo fondamentale di rispettare i diritti dell'uomo previsto dalla Carta.

Se si ritenesse, al contrario, che lo Stato sia tenuto a rispettare solo i diritti umani contemplati dagli strumenti convenzionali entrati in vigore per esso, l'obbligo fondamentale stabilito a questo riguardo dalla Carta, sarebbe privo di contenuto e finirebbe per avere soltanto un valore di direttiva, non obbligatoria direttamente, in contraddizione con l'opinione espressa correntemente dalla dottrina, che attribuisce a tale obbligo un effetto obbligatorio immediato, e dalla pratica delle Nazioni Unite, che richiama l'insieme degli atti internazionali costituito dalla Dichiarazione universale e dai Patti del 1966 – sotto il nome di Carta internazionale dei diritti dell'uomo – quando si riferisce agli *standard* di trattamento che tutti gli Stati membri devono osservare.

Il valore della Dichiarazione universale sta proprio anche nell'aver costituito la base per la elaborazione di questi atti successivi, e soprattutto di trattati e convenzioni, a cominciare dai due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, che della Dichiarazione universale costituiscono il diretto svolgimento, per continuare con le convenzioni sull'eliminazione della discriminazione razziale del 1965, sul divieto di discriminazioni nei confronti delle donne del 1975, con quella più recente sul divieto della tortura del 1984, con altre ancora in fase di elaborazione, come quella sui diritti del bambino. Si tratta di convenzioni che svolgono più compiutamente, più ampiamente, il contenuto della Dichiarazione universale, ma che non si limitano alla enunciazione, sia pure più precisa, di diritti dell'individuo e dell'obbligo internazionale degli Stati di rispettarli e promuoverli. Esse comportano anche la previsione di meccanismi internazionali di controllo del rispetto puntuale da parte degli Stati degli obblighi convenzionalmente assunti. In particolare, i Patti e le convenzioni prevedono la creazione di comitati composti di esperti indipendenti dai governi, che ne fanno parte a titolo personale, con il compito di vagliare i comportamenti degli Stati nelle materie coperte da ciascun accordo, sulla base dell'esame di rapporti periodici che gli Stati stessi sono obbligati a sottoporre loro. E si tratta di un esame in sessione pubblica, che avviene in contraddittorio fra i rappresentanti dello Stato e il comitato competente. Alcuni accordi, come il Patto sui diritti civili e politici, aggiungono la possibilità, in relazione agli Stati che hanno accettato un protocollo facoltativo, di comunicazioni individuali, con le quali la persona che ritiene che uno Stato abbia leso un diritto riconosciuto dalla convenzione può rivolgersi direttamente al comitato e mettere in moto il meccanismo di controllo internazionale con riferimento al suo caso individuale. Chi, più di 40 anni fa, quando la materia dei diritti umani ancora rientrava nel dominio riservato dello Stato, avesse parlato della possibilità che uno Stato fosse chiamato a rendere conto dei suoi comportamenti al riguardo di fronte a un organo internazionale composto di persone indipendenti, sarebbe stato considerato, se non un visionario, almeno un utopista. E ancora più lo sarebbe stato chi avesse pensato che lo Stato potesse essere chiamato a render conto davanti a tale organo da un semplice individuo. Oggi questo, nonostante tutte le imperfezioni del sistema, costituisce la realtà quotidiana. Anche sotto questo profilo, dunque, la modificazione, è di estrema importanza. Non si tratta, certo, di modificazione che investa la struttura della comunità internazionale e che attribuisca agli individui una personalità giuridica internazionale accanto a quella degli Stati, dato che anche il potere del singolo di

rivolgersi direttamente ai comitati non rappresenta che un modo per mettere in moto un sistema di controllo interstatale. Ma, in quanto incide in maniera significativa sul contenuto degli obblighi degli Stati, si tratta di una modificazione portatrice di una carica profondamente innovativa nel diritto che regola la vita di relazione nella comunità degli Stati e che può consentire di parlare, a buon diritto, di un nuovo diritto internazionale, che prende le mosse dalla presa di coscienza e dall'affermazione dei valori e dei principi contenuti nella Dichiarazione universale del 1948. ■

