

**I PROFILI GIURIDICI DELLA NON DISCRIMINAZIONE  
NELLA PRASSI DELLE NAZIONI UNITE.  
I NODI DELLA RICEZIONE DELL'ICERD NELL'ORDINAMENTO ECCLESIALE**

SOMMARIO: 1. **RILIEVI INTRODUTTIVI:** verso una “nuova edizione” dei diritti umani. – 2. Le due fasi della ricerca. – **I. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI.** – **I.1.** I profili della storia. – **I.2.** Uno sguardo al retroscena. – *I.2.1. La crisi dei contenuti formali nei documenti ONU.* – *I.2.1.1* Un affrettato riferimento al soggetto titolare dei diritti umani. – *I.2.1.2.* L'uguaglianza giuridica come non discriminazione: la problematica conciliazione tra diritti e realtà. – *I.2.2. La crisi delle pratiche interpretative nel sistema delle Nazioni Unite.* – *I.2.2.1.* La prassi del CERD sulla non discriminazione. – *I.2.2.2.* Il linguaggio della non discriminazione: tutela effettiva o intrecci asfittici?. – **II. LA PRESENZA DELLA SANTA SEDE ALLE NAZIONI UNITE NODI DA ESPLORARE CIRCA LA “NON-DISCRIMINAZIONE”.** – **II.1** Una diplomazia del “dialogo nella verità”, con gli strumenti del diritto. – **II.2.** La ratifica della Santa Sede alla ICERD. – *II.2.1* Alcune osservazioni sul profilo giuridico-formale. – **II.3.** Responsabilità giuridica e ruolo morale della Santa Sede: distinzioni e connessioni. – **II.4.** I tre versanti del contributo della Santa Sede alla non discriminazione. – **II.5.** Il *diritto-dovere* della Chiesa di educare alla non discriminazione: fragili equilibri giuridici. **CONCLUSIONE.**

**1. RILIEVI INTRODUTTIVI: verso una “nuova edizione” dei diritti umani**

Le linee genetiche del “nuovo ordine mondiale” – esito delle forze migliori messe in campo dalle potenze belliche per reagire alla brutalità dei totalitarismi del XX secolo<sup>1</sup> – si sono strutturate in quel celebre programma politico di dimensione planetaria che, sebbene finalizzato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, porta inscritto l'insopprimibile

---

<sup>1</sup> Assai vivida è, in tal senso, la memoria storica del totalitarismo nazista nelle parole di Benedetto XVI: «“Togli il diritto – e allora che cosa distingue lo Stato da una grossa banda di briganti?” ha sentenziato una volta sant'Agostino. Noi tedeschi sappiamo per nostra esperienza che queste parole non sono un vuoto spauracchio. Noi abbiamo sperimentato il separarsi del potere dal diritto, il porsi del potere contro il diritto, il suo calpestare il diritto, così che lo Stato era diventato lo strumento per la distruzione del diritto – era diventato una banda di briganti molto ben organizzata, che poteva minacciare il mondo intero e spingerlo sull'orlo del precipizio», in *BENEDETTO XVI, Discorso al Bundestag di Berlino, 22 settembre 2011*, in M. DEL POZZO, *Il Magistero di Benedetto XVI ai giuristi*, LEV, Città del Vaticano 2013, p. 160.

anelito al riconoscimento e al rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>2</sup>. Da allora in avanti, il progresso normativo in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo ha certamente rappresentato un notevole contributo per l'intera storia dell'umanità.

Eppure, l'enorme attenzione che ad essi si viene accordando nel diritto internazionale, sembra inversamente proporzionale al raffinato processo di erosione che ne intacca la formulazione, il contenuto, la portata, l'interpretazione e, soprattutto, lo stesso fondamento<sup>3</sup>. È in atto ormai da tempo un piano intento a contrapporre i diritti al Diritto, che ne esce così debilitato nella sua forza ispiratrice di ordine morale<sup>4</sup>. Esso manifesta i sintomi di una ancor diffusa mentalità legalista e positivista che coinvolge senza scrupoli Corti Internazionali di giustizia, Parlamenti e organi giudiziari interni<sup>5</sup>, in cui il *dover-essere* diviene l'espressione "democratica" del

---

<sup>2</sup> Cf. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, 26 giugno 1945, 59 Stat. 1031; TS 993; 3 Bevans 1153, entrata in vigore il 4 ottobre 1945; UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS, 10 dicembre 1948: GA res. 217/A (III), UN Doc. A/810 at 71 (1948); cf. H.G. NICHOLAS, *The United Nations as a Political Institution*, London 1975.

<sup>3</sup> «Riguardo alla fondamentazione, provocatoriamente e senza tralasciare la coerenza con il principio della a-confessionalità impostasi con il modello westphaliano, non si può negare che *l'etsi Deus non daretur* groziano così come ampiamente esasperato dalle correnti razionalistiche successive, può costituire un impedimento per individuare il profilo "costituzionale" del Diritto internazionale. *Quell'approccio oggi si identifica con la tendenza ad autofondare ogni norma, ritenendo indiscussa l'autorevolezza della fonte di produzione – con riferimento alla produzione giuridica delle Organizzazioni intergovernative – o la volontà espressa da Consuetudini o da Trattati – con riferimento, dunque, alla volontà degli Stati –, per poi negarla quando entrano in gioco interessi diversi*» (corsivo aggiunto), in V. BUONOMO, *Norme e Regole nel Diritto Internazionale*, in «Apollinaris», 08 (LXXXI) 3-4, p. 723.

<sup>4</sup> Evoco tra le righe il lucido inciso di Benedetto XV nel discorso ai responsabili delle Nazioni europee per porre fine all'«inutile strage» della Prima Guerra Mondiale, facendo prevalere «*la forza morale del diritto*» su quella «materiale delle armi». BENEDETTO XV, *Lettera ai Capi dei Popoli belligeranti*, 1° agosto 1917, in AAS 9 (1917), 421-423.

<sup>5</sup> A considerare le preoccupanti prospettive raccolte ed enunciate in OSSERVATORIO INTERNAZIONALE CARD. VAN THUÂN SULLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, *V Rapporto sulla Dottrina sociale della Chiesa nel mondo, La crisi giuridica ovvero l'ingiustizia legale*, G. CREPALDI – S. FONTANA (cur.), Cantagalli, Siena 2013, non sembra mai sufficientemente acquisita la consapevolezza che «l'esistenza dei diritti umani non dipende dal volere dello Stato, che si esprime con una legge, né a livello internazionale riposa su un trattato o su una consuetudine, dove l'espresso o il tacito consenso dello Stato costituisce l'elemento essenziale. Lo Stato non ha il potere di creare i diritti umani attraverso una legge o una convenzione, ha solo la capacità, attraverso l'emanazione di una legge, di disciplinarne l'esistenza e di assicurarne la protezione», in INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Reports 1966*, Casi Namibia (*Liberia v. Sudafrica*) e (*Etiopia v. Sudafrica*), II fase, Sentenza del 18 luglio 1966. Opinione dissidente del giudice Tanaka, p. 296. La citazione è ripresa da C. ZANGHÌ, *La*

consenso degli Stati che, colmando vuoti legali con l'astuto meccanismo della maggioranza, si arrogano il potere di decidere ciò che essi ritengono "giusto", non solo contro la minoranza, ma addirittura *contro la natura* delle cose<sup>6</sup>.

In questo fragile orizzonte, prospettato già diversi anni orsono da Sergio Cotta<sup>7</sup> e confermato da recenti studi, nonché dalla stessa prassi della Comunità internazionale in materia di diritti umani<sup>8</sup>, anche noi, sull'onda della

---

*protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, G. Giappichelli, Torino 2013<sup>2</sup>, p. 31. La crisi giuridica che il V Rapporto documenta è legislativa e giurisprudenziale nello stesso tempo. Crisi legislativa, in quanto nel corso dell'anno di riferimento del Rapporto, il 2012, molti Parlamenti hanno legiferato contro il diritto naturale nei campi della vita e della famiglia, dall'Argentina, all'Uruguay, dall'Irlanda alla Francia. Crisi giurisprudenziale, sia perché le Corti internazionali di giustizia entrano in terreni non propri, sia perché i giudici ordinari si stanno sostituendo con le loro sentenze ai Parlamenti.

<sup>6</sup> «Non c'è alcun dubbio che il fenomeno più positivo della moderna scienza giuridica e delle legislazioni democratiche – specie nelle Costituzioni elaborate dopo i regimi totalitari del secolo scorso – è stato lo sviluppo dottrinale e normativo sui diritti fondamentali dell'uomo, ciò che ha contribuito a mettere al centro della realtà giuridica il suo vero protagonista, che non è lo Stato ma la persona umana, con la sua inalienabile dignità e libertà. Questo progresso normativo – evidenziato nella "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo" del 1948 – ha rappresentato un notevole progresso giuridico, che peraltro si riallaccia alla grande tradizione del Diritto classico. È un fatto paradossale però che, dalla seconda metà del secolo scorso, stia prevalendo nelle leggi ordinarie di non pochi ordinamenti civili il principio giuridico-positivo, frutto del relativismo morale, secondo cui in una società democratica la razionalità delle leggi dipenderebbe soltanto ed unicamente da quello che la maggioranza dei voti decida che venga stabilito, permesso o proibito. Siamo così di fronte a quella che è stata giustamente chiamata una deriva "totalitaria" della Democrazia. Sono sistemi democratici in cui – come ai tempi dell'assolutismo monarchico – si pretende di attribuire al Legislatore, cioè al "Popolo sovrano" rappresentato nei parlamenti, un potere illimitato, assoluto: una potestà capace sia di limitare i diritti innati ed inalienabili enunciati nella citata "Dichiarazione" dell'ONU, sia di inventarsi i cosiddetti "nuovi diritti", propugnati da confuse ideologie libertarie. Si tratta di ideologie e di presunti diritti contrari al bene comune della società, che le leggi devono sempre tutelare, e – come nel caso della "ideologia del genere" che propugna una assoluta uguaglianza tra l'uomo e la donna – di teorie che negano la normale e differenziata realtà biologica e caratteriale della persona-uomo e della persona-donna, nonché il grande valore sociale ed educativo del matrimonio e della famiglia come istituzioni naturali» (corsivo aggiunto), J. HERRANZ, *La democrazia totalitaria*, Discorso alla Cerimonia inaugurale della VII Edizione del Premio Bonifacio VIII, Anagni, 25 ottobre 2009, in *L'Osservatore Romano*, 25 ottobre 2009.

<sup>7</sup> Cf. S. COTTA, *Absolutization du droit subjectif et disparation de la responsabilité*, in «Archives de Philosophie du Droit», 22 (1977), pp. 23ss.

<sup>8</sup> Cf. V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale. Principi e regole per la governance globale*, Lateran University Press, Città del Vaticano 2010, p. 73, nota 1. Dal punto di vista della prassi, emblematiche e molto recenti sono le *Osservazioni Conclusive*, adottate dal Comitato per i Diritti del Fanciullo il 31 gennaio 2014, (CRC/C/VAT/CO/2) al Secondo Rapporto Periodico della Santa Sede (CRC/C/VAT/2), considerato congiuntamente al dialogo interattivo di presentazione, del 16 gennaio 2014 (CRC/C/VAT/Q/2/Add.1), La

pressione mass-mediatica e dell'opinione pubblica, ci ritroviamo coinvolti, per non dire travolti, in "dotte" disquisizioni sui diritti fondamentali dell'uomo che ci illudono di essere ormai «giunti all'approdo più significativo della storia, che la modernità abbia prodotto il meglio di sé, che indietro non si può tornare»<sup>9</sup>, sovente senza un'effettiva coscienza e conoscenza dei risvolti oscuri della problematica.

Se, dunque, non può misconoscersi la positiva serie di acquisizioni dell'epoca postbellica, è altrettanto doveroso per la coscienza critica rilevare i caratteri fondamentali di quello che, a nostro parere, si configura sempre più come un "fenomeno carsico" nell'alveo della «famiglia umana universale». L'odierna concentrazione dell'agenda internazionale sulla tutela della persona evidenzia, cioè, un profondo *vulnus* nell'incertezza ed ambiguità del linguaggio, sempre più ricco di un idioma variopinto, che pensa e definisce i diritti intorno alle più svariate categorie dei loro beneficiari, nonché delle inedite condizioni sociali e dei più disparati bisogni in cui tali soggetti vengono a trovarsi<sup>10</sup>. Un tale processo di frammentazione, o settorializzazione, dei diritti umani e delle libertà fondamentali ispira l'interesse appassionato e l'urgenza con cui ci apprestiamo all'investigazione.

Nell'approssimarci alla "cultura dei diritti umani", si sperimenta infatti il disorientamento; la percezione di ritrovarsi smarriti in una selva oscura, forse proprio perché ciò che si sta smarrendo e logorando è la sottesa *visione integrale della persona umana e della sua dignità*, unica luce di verità che consente di non perdere la bussola di una sensata argomentazione<sup>11</sup>. A tal proposito, sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso, A. Cassese osava affermare che «quella dei diritti umani è una "galassia" ideologico-normativa

---

questione sarà opportunamente richiamata in seguito proprio per la vastissima eco mediatica su scala mondiale.

<sup>9</sup> C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005<sup>2</sup>, p. 170.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 173: «Si viene dilatando, e specificando, il contenuto dei diritti umani. Sia perché sono riformulati, e arricchiti, [...] i diritti civili e politici e i diritti sociali; sia perché si sviluppa il terreno dei *diritti della differenza*, che spettano a categorie particolari di persone, minoranze religiose od etniche, donne, bambini, rifugiati, apolidi, o che riguardano materie o situazioni particolari, la non discriminazione razziale, l'abolizione della schiavitù, la sessualità e la famiglia, la situazione di guerra, ecc. Si interpretano così i diritti umani come garanzie che tendono a tutelare l'individuo in tutte le fasi della sua vita, e come strumenti necessari per soddisfare un'aspettativa di benessere degli individui e delle collettività». Proprio il criterio del benessere – anziché quello dell'essere – «trasforma la categoria dei diritti umani da categoria aperta a categoria indefinita, con il conseguente naufragio relativistico dei rispettivi valori», *Ibidem*, p. 182.

<sup>11</sup> Approfondiremo appresso quanto qui solo affermato.

in rapida espansione, e con una meta precisa: accrescere la salvaguardia della dignità della persona»<sup>12</sup>. Oggi, dopo quasi trent'anni, dobbiamo invece rilevare che proprio questa meta rischia di essere fraintesa e misconosciuta, mentre la galassia continua a crescere a dismisura. Di conseguenza, il monito ad una «cultura realistica dei diritti umani, che ne conservi e ne illustri il valore»<sup>13</sup> e che si mostri capace di articolarne l'ardita questione del fondamento metafisico – anche in seno alla Comunità internazionale<sup>14</sup> –, ci pare di attuale urgenza. Ciò esige che ci si intenda, fin da subito, rispetto ai

---

<sup>12</sup> A. CASSESE, *I diritti umani*, cit., Laterza, Bari 1988, p. VII.

<sup>13</sup> V. Possenti ?. Nel 1994, il filosofo tenne a New York una relazione intitolata "Human Rights and Human Nature", poi pubblicata in italiano: ID., *Universalità dei diritti dell'uomo*, in ID., *Approssimazioni all'essere*, Il Poligrafo, Padova, 1995, pp. 204-216; «[...] Il fondamento dei diritti umani è dunque un sano realismo, vale a dire il riconoscimento di ciò che è reale e iscritto nella persona umana e nella creazione», in S. M. TOMASI, *Il valore indelebile della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 12 dicembre 2008, in *L'Osservatore Romano*, giovedì 18 dicembre 2008, 2 (corsivo aggiunto); per un'ottima panoramica che mostra all'opera questo realismo, analizzando l'apporto del diritto naturale all'ordinamento internazionale e ai fondamenti della Comunità internazionale cf. I. SANTUS, *Il contributo della Santa Sede al diritto internazionale. Dal diritto di ingerenza alla responsabilità di proteggere la dignità umana*, CEDAM, Padova 2012, pp. 44-86; Interessante è anche il contributo di D. BOUCHER, *The Limits of Ethics in International Relations: Natural Law, Natural Rights, and Human Rights in Transition*, Oxford University Press, Oxford 2009. Inoltre cf. M. DEL POZZO, *La comprensione del realismo giuridico nel pensiero di Javier Hervada*, in «Ius Ecclesiae» 17 (2005), pp. 611-628.

<sup>14</sup> Il ricco ed illuminato magistero di Benedetto XVI in materia ci è di prezioso supporto. Cf. M. DEL POZZO, *Il Magistero di Benedetto XVI ai giuristi*, LEV, Città del Vaticano, 2013. Segnalo in particolare: BENEDETTO XVI, *Discorso all'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*, 18 Aprile 2008, in AAS 100 (2008), pp. 331-338; ID., *Senza una solida base etica i diritti umani rimangono fragili*, Mercoledì 10 dicembre 2008, in *L'Osservatore Romano*, Venerdì 12 dicembre 2008, 6; ID., *Incontro con le autorità civili*, 17 settembre 2010, in *Insegnamenti di Benedetto XVI*, VI/2 (2010), pp. 238-242; ID., *Discorso al Bundestag di Berlino*, 22 settembre 2011, in M. DEL POZZO, *L'intelligenza del diritto di Benedetto XVI*, pp. 159-166. Rinvio a M. DEL POZZO, *Il Magistero di Benedetto XVI ai giuristi*, cit., pp. 167-182; Davanti al Parlamento Federale tedesco il Sommo Pontefice puntualizzò: «vorrei però affrontare con forza un punto che – mi pare – venga trascurato oggi come ieri: esiste anche un'ecologia dell'uomo. Anche l'uomo possiede una natura che deve rispettare e che non può manipolare a piacere. L'uomo non è soltanto una libertà che si crea da sé. L'uomo non crea se stesso. Egli è spirito e volontà, ma è anche natura, e la sua volontà è giusta quando egli rispetta la natura, la ascolta e quando accetta se stesso per quello che è, e che non si è creato da sé. Proprio così e soltanto così si realizza la vera libertà umana», in BENEDETTO XVI, *Discorso al Bundestag di Berlino*, cit., p. 165; cf. M. CARTABIA – A. SIMONCINI (cur.), *La legge di re Salomone. Ragione e diritto nei discorsi di Benedetto XVI*, Edizioni BUR, Roma, 2013.

presupposti antropologici, filosofici e giuridici<sup>15</sup> che, attingendo alla dottrina della legge morale naturale<sup>16</sup>, animeranno l'intera nostra ricerca, anche laddove essa sarà di natura squisitamente tecnica.

---

<sup>15</sup> Considerando il taglio giuridico della nostra ricerca, bisogna subito precisare che il necessario richiamo alla legge morale naturale, nella prospettiva del diritto internazionale dei diritti umani, è veicolato dal linguaggio dello *ius cogens*.

<sup>16</sup> Su un tema di così vasta portata, mi sia consentito limitare i riferimenti bibliografici ad alcuni testi che costituiscono l'incipitare di ogni ricerca sui presupposti filosofici, antropologici e giuridici del diritto naturale e della legge morale naturale: ULPIANO, *Dig.* I.1.1.3; CICERONE, *De Republica*; S. TOMMASO D'ACQUINO, *Summa Theologiæ*, I-II, q. 94, aa. 1-6 (*De lege naturali*); R. BAGNULO, *Il concetto di diritto naturale in san Tommaso d'Acquino*, Giuffrè Editore, Milano 1985<sup>2</sup>; A. VENDEMIATI, *La legge naturale nella Summa Theologiæ di san Tommaso d'Acquino*, Edizioni Dehoniane, Roma 1995; J. DAVID, *Das Naturrecht in Krise und Läuterung*, Bachem, Köln 1969 [tr. it.: *Il diritto naturale: problemi e chiarimenti. Un nuovo ripensamento critico* (Punti scottanti di teologia 21), Edizioni Paoline, Milano 1968]; F. D'AGOSTINO, *Filosofia del diritto*, (Recta Ratio: testi e studi di filosofia del diritto, Terza serie 16), G. Giappichelli Editore, Torino 2000<sup>3</sup>, pp. 49-75; J. HERVADA, *Introducción crítica al Derecho Natural*, EUNSA, Pamplona 1981, 2001<sup>10</sup> [tr. it.: *Introduzione critica al diritto naturale*, (Monografie giuridiche. Ateneo Romano della Santa Croce 2), Giuffrè Editore, Milano 1990]; D. CASTELLANO (cur.), *Diritto, diritto naturale, ordinamento giuridico*, CEDAM, Padova 2002; D. COMPOSTA, *Natura e ragione. Studio sulle inclinazioni naturali in rapporto al diritto naturale* (Studia philosophica 5), pas-Verlag, Zürich 1971; ID., *Teologia del diritto naturale*, Editrice Civiltà, Brescia 1972; ID., *I fondamenti ontologici del diritto*, Editrice Urbaniana, Roma 1994; S. COTTA, *Il diritto come sistema dei valori*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo 2004; M. VILLEY, *Le droit et les droits de l'homme*, Paris 1983; J. FINNIS, *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford 1980, 1997<sup>9</sup> [tr. it.: F. VIOLA (ed.), *Legge naturale e diritti naturali*, (Recta Ratio: testi e studi di filosofia del diritto. 2. serie 14), G. Giappichelli Editore, Torino 1996]; M. KOLACINSKI, *Dio fonte del diritto naturale. Linee di dibattito tra teologia morale e filosofia del diritto*, Dissertazione dottorale (Serie teologia 34), Pontificia Università Gregoriana, Roma 1997; J. MARITAIN, *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, Éditions de la maison française, New York 1942 [tr. it.: *Diritti dell'uomo e la legge naturale*, Milano 1991]; ID., *Neuf leçons sur les notions premières de la philosophie morale*, Téqui, Paris 1951 [tr. it.: F. VIOLA (ed.), *Nove lezioni sulla legge naturale*, Jaca Book, Milano 1985]; UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI, *Diritto naturale e diritti dell'uomo all'alba del XXI secolo*. Colloquio internazionale, Roma 10-13 gennaio 1991 (Quaderni di «Iustitia» 40), Giuffrè Editore, Milano 1993; F. VIOLA, *Diritti dell'uomo, diritto naturale, etica contemporanea* (Recta Ratio: testi e studi di filosofia del diritto 4), G. Giappichelli Editore, Torino 1989; W. WALDSTEIN, *Ins Herz geschrieben, Das Naturrecht als Fundament einer menschlichen Gesellschaft*, Sankt Ulrich Verlag, Augsburg 2010. Per un approccio sintetico alla posizione della Chiesa Cattolica riguardo la legge morale naturale, cf. BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti al Congresso internazionale sulla legge morale naturale promosso dalla Pontificia Università Lateranense*, 12 febbraio 2007, in «AAS» 109 (2007), pp. 243-246 [tr. it.: M. DEL POZZO, *Il Magistero di Benedetto XVI*, cit., pp. 105-108. Segue il commento di ID., *Un invito a decodificare il messaggio fondamentale dell'essere*, pp. 109-122]; Z. GROCHOLEWSKI, *La legge naturale nella dottrina della Chiesa*, in «Ius Ecclesiae» 20 (2008), pp. 31-54; COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, *Alla ricerca di un'etica universale: nuovo sguardo sulla legge*

La trasposizione dei diritti sul fronte dei bisogni<sup>17</sup> trova una peculiare risonanza a livello internazionale nell'avanzamento di «una congerie di organismi, comitati e uffici, gruppi e organizzazioni, governative e no, indipendenti o meno, ciascuno con inclusa la propria burocrazia»<sup>18</sup>, che con le loro risoluzioni “dettano legge” dall’alto, condizionando fortemente le condotte e gli orientamenti degli Stati. Il nostro studio muove, dunque, dal desiderio di indagare più da vicino le dinamiche di fondo che presiedono a siffatti meccanismi e procedure, nell’odierno panorama di ridefinizione dei diritti umani. Lo faremo con uno sguardo critico nella loro valutazione; non uno sguardo amaro e disincantato, ma “benevolmente critico”, che ci consenta cioè di distinguere gli aspetti positivi da sottolineare ed incrementare, da quelli negativi, da correggere e riformare.

## 2. Le due fasi della ricerca

---

*naturale*, LEV, Città del Vaticano 2009. [Per gli approfondimenti cf. G. QUARANTA, *Decalogo, legge naturale, ethos mondiale. Considerazioni teologico-morali a margine di due recenti documenti*, in «Credere Oggi» 180 (6/2010), pp. 41-52; F. MACERI, *Il Logos che ama è la legge dell'uomo. Nota a margine del documento della Commissione teologica internazionale sulla legge naturale*, in «Rassegna di teologia» 2 (2010), pp. 301-307; G. PIANA, *La legge naturale e l'etica universale*, in «Aggiornamenti sociali» 12 (2009), pp. 750-759; A. VICINI, *Alla ricerca di un'etica universale. Il recente documento della Commissione teologica internazionale sulla legge naturale*, in «Concilium» 3 (2010), pp. 149-158; AA. VV., *Forum. Alla ricerca di un'etica universale. La proposta della legge naturale rinnovata*, in «Rivista di teologia morale» 167 (2010), pp. 395-426]. Interessanti sono poi i contributi presenti in J. DE DIOS VIAL CORREA – E. SGRECCIA (cur.), *Natura e dignità della persona umana a fondamento del diritto alla vita. Le sfide del contesto culturale contemporaneo*. Atti della VIII Assemblea della Pontificia Accademia per la Vita, Città del Vaticano 25-27 febbraio 2002, LEV, Città del Vaticano 2003. Dal concetto di diritto naturale scaturisce l'idea dei diritti naturali, processo sul quale vanno considerati gli studi di B. TIERNEY, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law 1150-1625*, Eerdmans, Atlanta 1997 [tr. it.: *L'idea dei diritti naturali. Diritti naturali, legge naturale e diritto canonico 1150-1625*, Bologna 2002]. Ulteriori riferimenti in V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 90, nota 130.

<sup>17</sup> L'icastica espressione “costituzionalismo dei bisogni” è risultato delle teorie fisiciste che spalmano i diritti sulla quotidianità, sulla persona e poi sulla sua fisicità. Per un riferimento sintetico cf. C. CARDIA, *Relazione tenuta alla giornata di studio sui diritti umani*, Pontificia Università della Santa Croce, 21 novembre 2013.

<sup>18</sup> J. T. M. DE AGAR, «*Lectio magistralis* pronunciata per il Dottorato *honoris causa* all'Università cattolica di Budapest», in «*Ius Ecclesiae*» 24 (2012), p. 659; cf. ID., *Relazione tenuta alla giornata di studio sui diritti umani*, Pontificia Università della Santa Croce, 21 novembre 2013.

Denunciata la prospettiva di fondo della nostra ricerca – sebbene la sua complessità ed articolazione appellino ad un’autonoma trattazione –, la prima fase del nostro studio vorrà limitarsi a considerare una delle più urgenti problematiche dell’attuale dibattito internazionale circa i diritti umani, qual è l’interpretazione del principio di non discriminazione. Tuttavia, il tema che si intende affrontare è talmente ampio da dover essere fortemente circoscritto. La voluta delimitazione di indagine riguarda innanzitutto l’area della discriminazione presa in esame e si estende alla metodologia seguita.

Dopo aver evocato la prima normativa internazionale, tratteggeremo le tappe evolutive del principio di *non discriminazione* nella prassi interpretativa delle Nazioni Unite, con particolare riferimento al tracciato normativo della *Convenzione internazionale per l’Eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (c.d. *ICERD*)<sup>19</sup>. Si tratta di una scelta assai circostanziata, per il fatto di concentrarci sul primo di una serie di strumenti normativi delle Nazioni Unite dedicato ad un ambito specifico di tutela dei diritti umani. Congiuntamente ai rilievi di molteplici studi dottrinali che ci aiuteranno a tracciare le linee fondamentali del discorso, saranno di peculiare interesse i riscontri diretti degli atti normativi dell’ONU – dichiarazioni e convenzioni – intenti a prevenire e reprimere «ogni forma di discriminazione» degli esseri umani. Con ciò vogliamo mostrare, attraverso un’analisi diacronica e sincronica, come «una volta introdotto il concetto di diritto umano negli interstizi dell’esperienza individuale e sociale, non c’è spazio che non possa essere riempito con nuove formulazioni, siano esse specificazioni di altre già esistenti, o costituiscano delle specie inedite, prima neanche immaginabili»<sup>20</sup>. In tal senso, l’investigazione che intraprendiamo è l’avvio di un’intrigante sfida lanciata alla ragione illuminata dalla fede. Un’analisi che dunque dovrà chiedersi in che termini configurare il contributo positivo apportato dai meccanismi di promozione e di tutela dei diritti dell’uomo rispetto al principio in esame. D’altro canto non potrà eludere quel costante rischio di autoreferenzialità che non di rado in essi si insinua.

---

<sup>19</sup> Cf. INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION, adottata, aperta alle firme e ratificata dall’Assemblea Generale con la risoluzione 2106 (XX) del 21 dicembre 1965; entrata in vigore il 4 gennaio 1969; Per una storia della redazione cf. N. LERNER, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1970)*, Sijthoff & Nooirdhoff, 1980.

<sup>20</sup> C. CARDIA, *Genesis*, cit., p. 180.

Nella seconda fase dello studio il nostro interesse diverrà ancora più specifico, mirato ad indagare “dal di dentro”<sup>21</sup> il contributo della Santa Sede circa la discriminazione razziale, nella trama dei dialoghi multilaterali in seno alla Comunità internazionale. Da questo punto prospettico, bene si esprime Martín De Agar quando sostiene che «la presenza della Chiesa nel mondo non si può ridurre alle relazioni internazionali, diplomatiche o giuridiche, che sono piuttosto un mezzo per rendere possibile l’annuncio e la pastorale»<sup>22</sup>. D’altra parte egli stesso riconosce che una tale presenza nei fori internazionali «ha conosciuto in questi anni un notevole sviluppo [...] peraltro corrispondente al rilievo ed influsso che il diritto internazionale sta attualmente attingendo, specie in tema di accordi multilaterali e nell’ambito delle organizzazioni internazionali»<sup>23</sup>. In un fenomeno di così vasta portata rileva l’evoluzione dell’attività diplomatica, proprio nel versante del multilaterale. Si è pertanto parlato di una «nuova cultura delle relazioni internazionali, rispetto alla quale si possono fare apprezzamenti positivi e negativi, ma che non può essere ignorata poiché parte non solo del sistema delle relazioni internazionali e dell’attività statale conseguente, ma finanche della dimensione esistenziale di persone e popoli. E di fronte a questi mutamenti si rileva la continuità di presenza della Santa Sede per la quale la diplomazia multilaterale non rappresenta una novità assoluta, mentre nuovi sono i metodi adottati e le regole applicate e rispettate»<sup>24</sup>.

L’investigazione di questa originale presenza, molte volte audace e coraggiosa per la qualità dei suoi pronunciamenti, sarà l’*humus* nel quale individuare lo spettro dei profili giuridici e delle problematiche circa la recezione della normativa internazionale sulla discriminazione razziale nell’ordinamento ecclesiale (canonico e vaticano).

## I. IL PRINCIPIO DI NON-DISCRIMINAZIONE

---

<sup>21</sup> La metodologia di ricerca rimarrà primariamente ancorata ai Rapporti periodici della Santa Sede al CERD, nonché alle relative “*Concluding Observations*” e “*General Recommendations*” del CERD alla Santa Sede.

<sup>22</sup> J. T. M. DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in «*Ius Ecclesiae*» 12 (2000), pp. 613-660.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> V. BUONOMO, *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, in «*Ius Ecclesiae*», XIX/3 (2007), p. 674. Per lo studioso delle relazioni tra Santa Sede e ordinamento internazionale l’autore fa un riferimento miliare all’opera di H. DE RIEDMATTEN, *Le catholicisme et le développement du droit International*, in «*Recueil des cours*» 151 (1976/III), pp. 115-160.

### I.1. I profili della storia<sup>25</sup>

Nei suoi settant'anni di storia, il sistema delle Nazioni Unite ha profuso e sta tutt'oggi investendo, come parte essenziale della sua missione, un particolare impegno nella promozione e nella tutela del principio di non discriminazione. Ancorato ai principali strumenti di garanzia degli *standard* internazionali sui diritti umani, esso fa parte di quello "zoccolo duro" del diritto internazionale dei diritti umani, caratterizzato dalle norme imperative ed inderogabili *erga omnes*, dette di *ius cogens*<sup>26</sup>.

Già nello Statuto dell'ONU, straordinario momento fondativo di una nuova fase della storia, la non discriminazione viene additata come uno dei principi cardine dell'intero sistema dei diritti umani<sup>27</sup>. Ma il fermento della

---

<sup>25</sup> Per l'*excursus* storico ci rifacciamo alla voce di R. P. MAZZESCHI, *Diritti Umani (dir. int.)*. *Protezione Internazionale*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-umani-protezione-internazionale> (consultato l'11 ottobre 2013).

<sup>26</sup> «La Corte Internazionale di giustizia [...], afferma nel 1966 che "il principio di protezione universale dei diritti umani, scaturisce dall'essenza stessa della libertà dell'uomo come essere umano, che per definizione è uguale, universale e non conosce discriminazione"», in C. CARDIA, *cit.*, p. 172. L'autore fa riferimento al caso del personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran (Stati Uniti v. Iran), cf. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Reports 1980, Sentenza del 24 maggio 1980*, § 91, p. 39; cf. anche C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino 2002, p. 33. Sullo *ius cogens* una buona indagine si trova in I. SANTUS, *Il contributo della Santa Sede al diritto internazionale*, *cit.*, (capitolo I), pp. 1-86. L'autore pone in rilievo i pilastri della giurisprudenza internazionale: cf. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Case concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, (sentenza del 5 febbraio 1970), C.I.J. *Recueil* 1970, §§ 33 s., p.32. Rimandando al § 34 della sentenza, Santus fa notare che «gli obblighi assunti da ogni Stato rispetto all'intera Comunità internazionale [...] derivano dai principi e dalle norme che regolano "the basic rights of the human person", incluso il divieto della schiavitù e della *discriminazione razziale*» (p. 40). E prosegue mostrando il *dictum* della sentenza della *High Court of Namibia* (14 dicembre 1990): «*embodies rules such as the prohibition of aggressive war, the law of genocide, the principle of non-racial discrimination, slavery, etc., and which, according to some opinions, are overriding principles of international law*», in INTERNATIONAL LAW REPORTS, Vol. 91, Cambridge 1993, p. 353. Circa la dottrina in materia, cf. la Risoluzione III della 64<sup>a</sup> Sessione dell'Institut de Droit International (Santiago de Compostela, 5-13 settembre 1989), art. 1, in «Rivista di Diritto Internazionale», LXXVII (1989), p. 276; cf. K. PARKER- L.B. NEYLON, *Jus Cogens: Compelling Law of Human Rights*, in «Hastings International and Comparative Law Review», 12 (1988-89), pp. 411-463;

<sup>27</sup> CHARTER OF THE UNITED NATIONS, *cit.*, art. 1(3): «*The Purposes of the United Nations are: [...] (3) To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging*

Comunità internazionale, che veniva gradualmente prendendo forma nella coscienza comune degli Stati, può riscontrarsi, ancor prima, nella *Dichiarazione di Philadelphia* del 1944<sup>28</sup> e nella successiva attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che, nel 1946, sarebbe divenuta un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite<sup>29</sup>.

---

*respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*»; art. 55(c): «*With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: [...] (c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*»; art. 76 (c): «*The basic objectives of the trusteeship system, in accordance with the Purposes of the United Nations laid down in Article 1 of the present Charter, shall be: [...] (c) to encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion, and to encourage recognition of the interdependence of the peoples of the world*».

<sup>28</sup> Cf. DECLARATION CONCERNING THE AIMS AND PURPOSES OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION, adottata a Philadelphia nel 1944 (known as the “Declaration of Philadelphia”; incorporated in the ILO Constitution in 1946). L'Organizzazione Internazionale del Lavoro è la prima istituzione intergovernativa (risalente al 1919) che ha elaborato norme internazionali per la tutela dei diritti fondamentali, sebbene settoriali: quelli dei lavoratori. Il Buonomo fa notare la peculiarità di un approccio che mostra in atto la crisi dell'interpretazione ed il pericolo di intaccare direttamente alcuni concetti determinati sin dalla Dichiarazione Universale, quale nucleo centrale della tutela della persona: «nel 1998 la Conferenza dell'ILO ha approvato una *Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali relativi al lavoro*, nella quale si indicano, tra i molti diritti proclamati dalle molteplici convenzioni e raccomandazioni adottate dall'Organizzazione, quattro diritti ritenuti essenziali nel settore del lavoro e della tutela del lavoratore: libertà di associazione e contrattazione collettiva; eliminazione del lavoro forzato ed obbligatorio; abolizione del lavoro minorile; eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione. *Alla base di questa “scelta” è posta un'esigenza esclusivamente pragmatica: garantire uno standard minimo [...], ma che certamente non allontana il rischio di una limitazione dei suoi diritti*» (corsivo aggiunto), in V. Buonomo, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 83.

<sup>29</sup> Sul tema della non discriminazione nel settore del lavoro cf. CONVENTION (No. 100) CONCERNING EQUAL REMUNERATION FOR MEN AND WOMEN WORKERS FOR WORK OF EQUAL VALUE, adottata il 29 giugno 1951 dalla Conferenza Generale dell'ILO alla 34<sup>a</sup> Sessione; CONVENTION (No. 111) CONCERNING DISCRIMINATION IN RESPECT OF EMPLOYMENT AND OCCUPATION, adottata il 25 giugno 1958 dalla Conferenza Generale dell'ILO alla 42<sup>a</sup> Sessione, in CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, vol. I/I, New York – Geneva 1994, pp. 96-100. Cf. INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE, *Report I(B) Equality at work: The continuing challenge. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 100<sup>th</sup> Session, 2011.

Come non rammentare poi la *Dichiarazione Universale* del 1948, divenuta faro di riferimento per la navigazione nell'oceano dei diritti umani<sup>30</sup>. In essa, il fondamentale richiamo alla persona umana e alla sua dignità – che per la prima volta ha trovato una collocazione di tale rilievo in un atto internazionale<sup>31</sup> – assiste ad un iniziale significativo ampliamento dei *grounds* (fattori) menzionati nella Carta dell'ONU, sulla base dei quali poter rilevare fenomeni discriminatori nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>32</sup>. Alle categorie di “razza, sesso, lingua e religione”, fino a quel momento riscontrabili nelle prime carte, si affiancano quelle di “colore, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o altra condizione”.

Già al tempo dell'adozione di quella Carta così fondamentale esisteva un'ampia intesa, finalizzata a rendere giuridicamente vincolante per gli Stati parte il contenuto dei diritti umani, fino ad allora solamente enunciati. Ciò motivò la genesi e l'esistenza dei due Patti internazionali del 1966 (ICCPR; ICESCR) ove all'art. 2, comune ad entrambi, si riscontrano le medesime predette categorie<sup>33</sup>, ma solo all'art. 26 dell'ICCPR può rinvenirsi una

---

<sup>30</sup> «La Dichiarazione Universale, oltre a mantenere il carattere di fonte del diritto internazionale positivo, assurge al ruolo di fonte suprema alla quale sono subordinate le altre», in C. CARDIA, *cit.*, p. 173; J. MORSINK, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1999; R. CASSIN, *La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme*, in *Recueil des Cours*, 79 (1951), pp. 241-365.

<sup>31</sup> Sulla considerazione della persona nel diritto internazionale, precedentemente al 1948 vedi alcuni accenni in V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, *cit.*, nota 64, p. 96.

<sup>32</sup> UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS, *cit.*, art. 2: «*Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status [...]*».

<sup>33</sup> INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976. Art. 2(2): «*The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*». INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976. Art. 2(1): «*Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth*

formulazione del principio di non discriminazione, per sé distinto da quello di uguaglianza, quantunque in esso si radichi.

L'obiettivo di un'ulteriore specificazione di quanto contenuto nella Dichiarazione Universale, finalizzata alla tutela mirata di "diritti particolari", o settoriali, fu poi raggiunto mediante una serie di intensi negoziati in seno all'allora *Commissione per i Diritti Umani*<sup>34</sup>, che condussero ad un articolato "sistema di trattati", caratterizzato dall'aver identificato gruppi peculiari o categorie di persone maggiormente vulnerabili ed esposti al rischio di discriminazione: minoranze etniche e religiose, donne, fanciulli, persone con disabilità, lavoratori, migranti. Dal punto di vista metodologico, è possibile individuare, in linea di massima un'iniziale dichiarazione di principi a cui, solitamente, ha fatto seguito un relativo atto di natura convenzionale, direttamente vincolante gli Stati, attraverso il consueto processo di recepimento nei loro ordinamenti interni. Questo "sistema di trattati" ribadisce di volta in volta il fondamentale principio di uguaglianza, primariamente inteso come non discriminazione rispetto al godimento di tutti i diritti umani per ogni categoria. D'altra parte, esso tende a rilevare una certa specificità dei diritti umani generalmente riconosciuti, sulla base delle mutevoli circostanze e delle condizioni di vita proprie di ogni gruppo<sup>35</sup>.

---

or other status». Entrambi in CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, cit., pp. 8-40.

<sup>34</sup> Nel 2006, la Commissione è stata sostituita dal *Consiglio per i Diritti Umani* con la risoluzione 60/251 dell'Assemblea Generale (AG). A differenza del Consiglio, la precedente *Commissione per i diritti umani* dipendeva dall'ECOSOC ed aveva importanti funzioni nel campo della predisposizione di norme e a cui si sommava il compito di controllare il rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri, tramite due procedure di controllo su casi di "violazioni gravi e ripetute" dei diritti umani [cf. le risoluzioni 1235 (XLII) e 1503 (XLVIII) dell'ECOSOC] ed inoltre un sistema di procedure speciali per territorio (*country procedures*) e per aree tematiche (*thematic procedures*).

<sup>35</sup> Con riferimento al principio di non-discriminazione in sede ONU, oltre agli articoli normativi fin qui menzionati, nonché alla ICERD, rilevano la *Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio* (1948); la *Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951* ed il *Protocollo di New York* (1967); la *Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'educazione* (1960); la *Convenzione sulla soppressione e la punizione del crimine di apartheid* (1973); la *Dichiarazione UNESCO sulla razza e i pregiudizi razziali* (1978); la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (1979); la *Dichiarazione sulla eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o sulle convinzioni* (1981); la *Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti* (1984); la *Convenzione sui diritti del fanciullo* (1989); la *Convenzione ILO sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* (1990); la *Dichiarazione sui Diritti delle Persone Appartenenti a Minoranze Nazionali o Etniche, Religiose o Linguistiche* (1992)

Con riferimento più specifico alla tutela internazionale contro la discriminazione etnico-razziale, essa si concentra espressamente sulla “razza” come fattore che non può assurgere a fondamento di “diseguaglianze irragionevoli”<sup>36</sup> tra soggetti e si pone quale riferimento principale per la risoluzione delle problematiche sollevate dall’evoluzione multi-etnica e multiculturale della società<sup>37</sup>, segnando una netta discontinuità rispetto ai regimi coloniali dell’800, ai nazionalismi e ai totalitarismi del ‘900, connotati da forme gravemente lesive dell’umano “particolare e differente” (di singoli individui e di gruppi minoritari<sup>38</sup>), dichiarato tale rispetto ad un “umano unico” al quale era accordato in esclusiva il diritto di esistere. Nella Sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1960 fu infatti adottata la risoluzione 1514 (XV) contenente la *Dichiarazione sull’indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali*. In essa si dichiarava che «*the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights [...] and is an impediment to the promotion of world peace and cooperation*»<sup>39</sup>. Secondo il testo della Dichiarazione e la prassi dell’organizzazione, il principio di autodeterminazione si rende applicabile a

---

la *Convenzione relativa ai diritti delle persone con disabilità* (2006); e la *Convenzione per la protezione di tutte le persone da sparizioni forzate* (2006).

<sup>36</sup> La locuzione sarà esplicitata appresso.

<sup>37</sup> Cf. G. DE SIMONE – G. TAIANI, *Sociologia delle relazioni internazionali*, Lateran University Press, Città del Vaticano 2011, pp. 165-181.

<sup>38</sup> Si percepisce qui che la discriminazione razziale sia un fenomeno dalle «manifestazioni multiformi» (L. SITZIA, *Pari dignità e discriminazione*, Jovene Editore, Napoli 2011, p. 20) che muove a cavallo tra la dimensione individuale e quella collettiva delle c.d. minoranze. Formulata già nell’art. 27 del ICCPR, si tratta di una nozione assai controversa ed elastica, particolarmente approfondita da A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993. Si è affermato addirittura che «le minoranze in quanto tali non esistono. Esistono piuttosto gruppi sociali, dotati ciascuno di una propria identità, piccoli e grandi, numerosi e non», R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI – M. DUNNE (cur.), *La cittadinanza e i diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, p. 53. Nel diritto internazionale la minoranza è stata definita da Francesco Capotorti, nel 1977, nella funzione di *Rapporteur Speciale* in seno alla *Sotto-Commissione ONU sulla Prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze*: «*A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*», E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568. Per un approfondimento cf. F. CAPOTORTI, *Minorities*, in R. BERNHARDT (cur), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, 1985, pp. 385 ss.

<sup>39</sup> A. IRIYE, *Global Community. The Role of International Organisations in the Making of the Contemporary World*, University of California Press, London, 2004, p. 112.

tre categorie di popoli: quelli soggetti a *dominio coloniale*, quelli soggetti a *dominio straniero*, o a *sistematica discriminazione razziale*. L'accostamento del colonialismo alla *sostanziale negazione* dei diritti fondamentali della persona umana, fino a quel momento implicito nelle discussioni in seno alla *Commissione dei Diritti Umani*, divenne perciò palese e sembrava quasi assiomatico che, d'ora innanzi, ogni genere di abuso dei diritti dell'uomo, colonialismo incluso, avrebbe costituito una preoccupazione prioritaria per l'ONU e per l'intera Comunità internazionale<sup>40</sup>. Durante i primi anni '60, pertanto, gli sforzi sono stati particolarmente focalizzati sulla discriminazione razziale nei "Territori senza Autonomia di Governo", dove la fine del razzismo era considerata un risultato naturale della decolonizzazione. L'Assemblea Generale ha ripetutamente sostenuto la legittimità della battaglia delle popolazioni oppresse soprattutto in Sud Africa, Namibia e nella Rhodesia Meridionale. Tra il 1960 e il 1963, con l'ingresso nell'OU degli Stati Africani di nuova formazione, il numero degli Stati membri salì a 113. Non è dunque un caso che, proprio nel 1963, sia stata approvata la *Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*<sup>41</sup> e, nel 1965, la relativa Convenzione (ICERD). Strumento legalmente vincolante, oltre a definire il concetto di discriminazione razziale (art. 1.1), all'articolo 8 prevede l'istituzione di un apposito Comitato (CERD), primo organo di monitoraggio previsto da un trattato sui diritti umani, a tutela dell'applicazione del contenuto normativo, attraverso lo studio dei rapporti periodici degli Stati parte. Nel 1967, alla vigilia della ben nota "rivoluzione culturale" di ampiezza mondiale, fu proclamata la *Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione della donna* che condusse, solo nel 1979, all'adozione della

---

<sup>40</sup> Prima degli anni '60 del secolo scorso, il processo di decolonizzazione era affrontato sul fronte dell'impegno per l'affermazione del *principio di autodeterminazione dei popoli*, proclamato nel 1914 dal Presidente statunitense Wilson, poi posto nello Statuto dell'ONU a fondamento delle relazioni amichevoli tra le Nazioni, unitamente al principio dell'eguaglianza dei diritti. Cf. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, cit., pp. 303-309.

<sup>41</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 20 novembre 1963, nel Preambolo la Dichiarazione ha riconosciuto che, nonostante il progresso raggiunto, la discriminazione fondata sulla razza, il colore della pelle o l'origine etnica ha continuato ad essere motivo di grave preoccupazione. Di rilievo è l'articolo 1: «*La discriminazione tra gli esseri umani legata alla razza, al colore della pelle, o all'origine etnica è un'offesa alla dignità umana e va condannata come negazione dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite, come violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamate nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, come ostacolo alle relazioni amichevoli e pacifiche tra le nazioni e come fatto che turba la pace e la sicurezza tra le nazioni*».

speculare Convenzione<sup>42</sup>. Un tale ordine di iniziative, scandendo l'impennata delle relazioni internazionali all'indomani della *Guerra Fredda*, confluiva in una coscienza comune che assumeva sempre più i profili giuridici dell'*opinio iuris* degli Stati. Con essa si riconosceva che i diritti umani trascendono le distinzioni nazionali ed etniche e che la discriminazione razziale, in ogni sua forma, è un'offesa alla realizzazione di un autentico ordine mondiale<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cf. INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMAN, adottata, aperta alle firme e ratificata dall'Assemblea Generale con la risoluzione 2263 (XXII) del 18 dicembre 1979; entrata in vigore il 3 settembre 1981. Cardia, rinviando al testo di N. BURROW, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in «Netherlands International Law Review», 1985, pp. 419 ss., afferma che con essa si oltrepassa «l'asserita naturalità della differenza di ruoli, maschili e femminili, si afferma la complementarità tra uomini e donne, e si riconoscono le specificità di ciascun essere umano», in C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, cit., p. 177. Alla luce della prassi dell'ONU e delle interpretazioni che si sono susseguite attraverso le «*General Recommendations*» dei Comitati istituiti dalle relative Convenzioni del 1965 (ICERD) e del 1979 (ICERDAW), ci chiediamo se l'originaria intenzione che ha condotto alla loro adozione non sia gradualmente mutata nel tempo e se sia dunque attendibile quanto già Compagnoni asseriva circa il «disagio che si va diffondendo quando vediamo che ormai si parla di diritti umani, fondamentali, civili, a proposito di qualsiasi cosa che abbia a che fare, in qualche modo, con la vita pubblica, la tolleranza, la libertà individuale, le rivendicazioni dei diritti lesi», in F. COMPAGNONI, *I diritti dell'uomo. Genesi, storia e impegno cristiano*, San Paolo, Cinisello Balsamo 1995, p. 232.

<sup>43</sup> L'azione delle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale è molto articolata. Ritengo di seguito abbozzare una prima scansione delle tappe fondamentali, necessaria di ulteriore studio e approfondimento. Nel 1968, poco prima che la ICERD entrasse in vigore, la *Prima Conferenza Internazionale sui Diritti Umani*, svoltasi a Teheran, si pronunciò per la criminalizzazione delle organizzazioni razziste e naziste e l'11 dicembre 1969, l'Assemblea Generale (AG) designò il 1971 come *Anno Internazionale per la Lotta contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale*, invitando la *Commissione sui Diritti Umani* a presentare proposte per un Decennio di vigorosa e continua mobilitazione contro il razzismo e la discriminazione razziale in ogni sua forma. La *Sub-Commissione sulla Prevenzione della Discriminazione e la Protezione delle Minoranze* ebbe dunque modo di formulare una bozza di programma per tale Decennio e, il 2 novembre 1972, l'AG consacrò il periodo di dieci anni, a partire dal 10 dicembre 1973, come *Decennio per l'Azione contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale*. Nel 1978, a metà del decennio, si svolse a Ginevra la *Prima Conferenza Mondiale Contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale*. La Dichiarazione ed il Programma di Azione approvati dalla Conferenza riaffermarono la falsità insita nel razzismo e la minaccia che esso ha posto nei confronti delle amichevoli relazioni tra i popoli e le nazioni. La Conferenza condannò specialmente l'*apartheid*, forma estrema di razzismo istituzionalizzato, come un crimine contro l'umanità ed un affronto alla dignità del genere umano, nonché una minaccia alla pace e alla sicurezza nel mondo. In tempi più recenti, la *Seconda Conferenza Mondiale contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale*, svoltasi a Ginevra dall'1 al 12 agosto 1983, ha esaminato e valutato le attività messe in atto durante il Decennio, formulando misure specifiche per assicurare l'applicazione degli strumenti ONU volti ad eliminare il razzismo, la discriminazione razziale e l'*apartheid*. Essa

Nel processo di evoluzione del diritto internazionale antidiscriminatorio su base razziale va notato un apporto decisamente positivo, a livello eminentemente culturale. Esso si configura anzitutto nell'accostamento del fattore etnico a quello problematico della razza, fino a specificare che l'impiego del termine "razza" non implica in alcun modo l'accettazione delle teorie sull'esistenza biologica di razze umane differenti, alla luce dell'assenza di un fondamento scientifico<sup>44</sup>. Si trattava di un'acquisizione a quel tempo comunemente presente nei testi dell'istruzione scolastica e non si risparmiavano i corollari pseudoscientifici, a dimostrazione della superiorità della razza ariana, frutto delle abominevoli sperimentazioni nei laboratori dei campi di sterminio nazisti. Una conclusione, dunque, tutt'altro che scontata e che si è imposta con vigore anche nel panorama delle relazioni internazionali. In tal senso si è espressa l'UNESCO nel 1950 con il documento "*The question of race*", in cui si affermava che

*«national, religious, geographic, linguistic and cultural groups do not necessarily coincide with racial groups: and the cultural traits of such groups have not demonstrated genetic connection with race traits. Because serious errors of this kind are habitually committed when the term 'race' is used in popular parlance,*

---

ha inoltre salutato l'istituzione del *Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulle Popolazioni Indigene*. Il 22 novembre 1983, esaminato il rapporto della Seconda Conferenza Mondiale, a seguito del quale si notava con preoccupazione che, nonostante gli sforzi della Comunità internazionale, i principali obiettivi del Primo Decennio non erano stati raggiunti, l'AG ha deciso di proclamare il *Secondo Decennio per l'Azione contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale* a partire dal 10 dicembre 1983. Parte del Programma di Azione è stato centrato sull'eliminazione definitiva dell'*apartheid* richiedendo che il Consiglio di Sicurezza prendesse in considerazione l'imposizione di sanzioni vincolanti contro il Governo del Sud Africa. Il Secondo Decennio ha testimoniato pertanto una delle più grandi conquiste delle Nazioni Unite: nel 1990 il Governo Sud Africano ha rilasciato Nelson Mandela e ha iniziato a smantellare il sistema dell'*apartheid*. Si giunge così al 1993, anno della *Seconda Conferenza sui Diritti Umani*, tenutasi a Vienna nel mese di giugno. La Dichiarazione e il Programma d'Azione hanno sottolineato l'interdipendenza, l'indivisibilità e l'integrità di tutti i diritti umani, notando con soddisfazione la fine del regime di *apartheid*, ma prendendo atto della cupa realtà, a causa dell'aumento dei fenomeni di intolleranza e xenofobia in molti Paesi. Essa ha inoltre portato maggior consapevolezza sui diritti delle minoranze, delle donne e dei popoli indigeni, a fronte dei quali, Il 20 dicembre 1993, l'AG ha proclamato il *Terzo Decennio contro il Razzismo e la Discriminazione Razziale* (1994-2003). Per quanto riguarda i due principali riferimenti del primo decennio del XXI secolo, quali la Conferenza di Durban (2001) e la Conferenza di revisione di Ginevra (2009), ci occuperemo appresso.

<sup>44</sup> Cf. R. MILES – R. D. TORRES, *Does 'race' matters? Transatlantic Perspectives on Racism after 'Race' Relations*, in AA. VV., *Race, Identity and Citizenship. A Reader*, Oxford, 1999, p. 25 ss.

*it would be better when speaking of human race to drop the term 'race' altogether and speak of ethnics groups».*

Da qui, come vedremo, si è in seguito sviluppata una tendenza giurisprudenziale che ha interpretato estensivamente la stessa discriminazione razziale, allontanandosi dal dato letterale e giungendo ad includervi i connotati del colore, della discendenza, dell'origine etnica o nazionale, nonché dell'appartenenza a svariati gruppi di minoranza, non esclusi quelli di matrice religiosa.

## **I.2. Uno sguardo al retroscena**

Fin dalla formulazione dei primi atti normativi della Comunità internazionale appare chiara la *duplice prospettiva* di fondo che ha animato la formazione del *consensus* attorno al principio in esame. Da un lato, la tutela della persona è assunta al rango di finalità sostanziale da perseguire. Sebbene gli attori dell'epoca fossero informati da culture, principi, ideologie e fedi religiose differenti, l'abbozzato principio di non discriminazione rimaneva infatti ancorato al rispetto della dignità umana, pragmaticamente riconosciuta comune piattaforma etica che le atrocità dei conflitti mondiali avevano negato in radice<sup>45</sup>. D'altro canto si è inaugurato un graduale processo di ampliamento del contenuto dei diritti umani e, quindi, del divieto di discriminazione rispetto al loro godimento, congiuntamente ad una sovrapposizione, sovente forzata, dei fattori discriminatori (*grounds*). Come vedremo, si tratta di un fenomeno *in fieri*, senza un chiaro punto di approdo, che sta oggi manifestando la sua peggiore deriva quando, dinanzi ad inedite situazioni, grossolanamente assimilate ai diritti umani, il sindacato degli organi giudiziari giunge ad ammettere l'effettiva discriminazione di alcune categorie di persone sulla base di leggi antidiscriminatorie, confondendo indebitamente il piano dei diritti con quello dei fatti e ledendo, di riflesso, gli stessi concetti di diritto e di giustizia<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Cf. UNESCO, *Human Rights. Comments and Interpretations. With an Introduction by Jacques Maritain*, 1949 [tr. it.: UNESCO, *I diritti dell'uomo*, Edizione Comunità, Milano 1960]. Rammentiamo qui il celebre inciso del filosofo personalista nell'introduzione alla versione italiana: «sui diritti dell'uomo si può andare d'accordo, a condizione che non ci si domandi perché» (p. 11).

<sup>46</sup> Articolaremo queste battute nel paragrafo sulla crisi dell'uguaglianza giuridica.

Ma quali sono le cause di questo *modus operandi*? Da una prima approssimazione, bisogna notare che tra i molteplici fattori concorrenti a ridefinire i profili del principio di non discriminazione vige anzitutto l'influsso provocato dal mutato scenario della Comunità internazionale, dal 1945 ai nostri giorni. Da questo punto di vista, con i profondi mutamenti strutturali di natura politica va notato che l'azione delle Nazioni Unite in materia di diritti umani si è progressivamente evoluta, sia riguardo alle norme che ai meccanismi di garanzia. In essa hanno fortemente inciso le maggioranze politiche dei gruppi di Stati susseguitesesi in seno all'Assemblea Generale che, come già osservato, hanno contribuito a definire il processo di gemmazione, di svariate "generazioni" di diritti umani<sup>47</sup>, classificabili non senza controversie di sorta<sup>48</sup>. In seconda battuta, non si può trascurare tutta una serie di fattori incisivi, tra i quali spicca la nascita di numerose forme di Organizzazioni intergovernative sovranazionali e la graduale ma sempre più determinante presenza della società civile, in uno scenario in cui l'incerto ricomporsi della netta divisione bipolare tra Paesi dell'est sovietico e dell'Occidente liberale lascia ancora aperta la drammatica ferita che separa un Nord sovrasviluppato da un Sud ancora in via di sviluppo<sup>49</sup>.

Per quanto concerne la discriminazione su base etnico-razziale, è immediato rendersi conto del salto pindarico da un'epoca in cui la lotta per l'uguaglianza (o parità) del trattamento degli esseri umani rispondeva alla circostanziata necessità di fronteggiare gli effetti del colonialismo<sup>50</sup>, della

---

<sup>47</sup> Per un primo approccio al tema della gerarchia dei diritti umani cf. V. FROSINI, *Teoria e tecnica dei diritti umani*, Napoli 1988, p. 82; G. PECES- BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano 1993, pp. 159 ss.; F. COMPAGNONI, *I diritti dell'uomo*, cit., pp. 232 ss.; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990, p. XV dell'Introduzione e p. 62. Per una panoramica sulle diverse concezioni dei diritti umani cf. A. CASSESE, *I diritti umani*, cit., pp. 71-72; Id., *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 88-93. Non manca chi, cercando di rasserenare gli animi del dibattito, intravede una sorta di "riconciliazione" fra le diverse concezioni dei diritti, alla luce di alcune importanti risoluzioni, affermatrici dell'*universalità*, dell'*indivisibilità* e dell'*interdipendenza* di tutti i diritti umani, a partire da una base di uguaglianza fondamentale.

<sup>48</sup> «Sono scaturite, quindi, delle difficoltà nel rapportare la situazione odierna, che crea continuamente diritti dopo diritti, con le epoche nelle quali quei diritti fondamentali che venivano conquistati riuscivano effettivamente a cambiare la vita degli individui e delle società intere. E si è presentato l'ulteriore problema di procedere ad una classificazione storico-giuridica dei diritti umani, rivelatasi presto difficile», C. CARDIA, *Genesis*, cit., p. 179.

<sup>49</sup> Cf. V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., pp. 98-100.

<sup>50</sup> Cf. DECLARATION ON THE GRANTING OF INDEPENDENCE TO COLONIAL COUNTRIES AND PEOPLES, adottata dall'Assemblea Generale il 14 dicembre 1960. «La posizione deliberata del voto delle Nazioni Unite – in seno all'Assemblea generale piuttosto che nel Consiglio di

segregazione razziale e del regime sudafricano di *apartheid*<sup>51</sup>, al panorama internazionale odierno in cui si suole piuttosto parlare, in termini assai più ampi ma sfumati, di lotta per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, xenofobia e correlate manifestazioni di intolleranza<sup>52</sup>, ma soprattutto di «discriminazione di ogni tipo» (*discrimination of any kind*) per quelle categorie di persone o gruppi *considerati vulnerabili*<sup>53</sup>.

Questo slittamento semantico, che attinge al mutamento delle coordinate della storia circa le problematiche inerenti il razzismo e merita di essere approfondito ed indagato nella prassi dell'ONU<sup>54</sup>, mostra che anche il

---

Sicurezza, dove il veto sarebbe sempre stato a disposizione di almeno uno dei tre membri permanenti che avevano ancora legami o associazioni legali coloniali – fu una scelta abbastanza ovvia per l'attivismo politico degli Stati che sponsorizzavano la risoluzione 1514 (XV)» (libera traduzione da: <http://legal.un.org/avl/ha/dicc/dicc.html> (consultato il 19 dicembre 2013).

<sup>51</sup> «*States Parties particularly condemn racial segregation and apartheid and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction*», in ICERD, art. 3. Interessante è quanto afferma in apertura del suo studio Stephanie Farrow: «*One reason the Racial Discrimination Convention had such widespread support is that many states view it as being primarily a statement against apartheid; others saw it as targeting both apartheid and colonialism*», S. FARRIOR, *The Neglected Pillar: The "Teaching Tolerance" Provision of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, in «*ILSA Journal of International & Comparative Law*», 5 (1999), p. 291; D. R. GILMOUR, *The United Nations & Apartheid. Certain Procedural Aspects of the Problem*, in *Netherlands International Law Review*, vol.16/1, 1969; C. CARDIA, *Genesi*, cit., pp. 167-169. L'insistenza sul regime di segregazione razziale contraddistingue sensibilmente il contenuto dei Rapporti annuali del CERD all'Assemblea Generale dal 1970 al 1993.

<sup>52</sup> «*Respect for human rights and for fundamental freedoms without distinction of any kind is a fundamental rule of international human rights law. The speedy and comprehensive elimination of all forms of racism and racial discrimination, xenophobia and related intolerance is a priority task for the international community. Governments should take effective measures to prevent and combat them. Groups, institutions, intergovernmental and non-governmental organizations and individuals are urged to intensify their efforts in cooperating and coordinating their activities against these evils*», *Vienna Declaration* § 15.

<sup>53</sup> «*Great importance must be given to the promotion and protection of the human rights of persons belonging to groups which have been rendered vulnerable, including migrant workers, the elimination of all forms of discrimination against them, and the strengthening and more effective implementation of existing human rights instruments [...]*», *Vienna Declaration* § 24.

<sup>54</sup> Tenteremo un primo abbozzo nel § 2, partendo dall'assunto che «l'allargamento del principio di non discriminazione è emerso nell'interpretazione dell'espressione "discriminazione in ogni sua forma" contenuta nell'art. 4 della [ICERD]», V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 85, nota 29 (che rinvia a R. WOLFRUM, *The*

nostro principio rischia di diventare sempre più un concettoso buco nero, capace di assorbire energie positive e forze oscure, entro il quale può rinvenirsi indistintamente ogni posizione e il suo esatto contrario<sup>55</sup>.

Agli abbozzati rilievi storici si intreccia un secondo ordine di cause più direttamente sottese alla trasformazione dei concetti in seno agli strumenti internazionali. Si tratta cioè dell'orientamento, sottile e logorante, volto a relativizzare l'antropologia ispiratrice della "prima legislazione internazionale". Le correnti di pensiero che in tal senso si infiltrano sommessamente tra gli attori degli organismi preposti alla tutela, alla promozione e al controllo dell'adempimento degli obblighi assunti dagli Stati membri di dichiarazioni e convenzioni, ci offrono un tracciato piuttosto insidioso. Se, infatti, non si ricusa di richiamare continuamente e da più parti l'attenzione sull'agenda dei diritti umani, l'influsso e la gestione manipolatrice di gruppi di opinione e di potenti *lobby* politiche ed economiche, in nome di interessi privati, recide senza scrupoli i valori che tali diritti formulano, ingenerando autentiche forzature ideologiche su temi eticamente sensibili<sup>56</sup>. Al cuore della questione si innesta inoltre l'ampio capitolo delle Organizzazioni non Governative (NGO), con le loro competenze ed il ruolo sempre più predominante e problematico rivestito nell'iter di elaborazione degli ordinamenti interni e della normativa internazionale<sup>57</sup>.

---

*Emergence of "New Minorities" as a Result of Migration*, in AA. VV., *People and Minorities in International Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 153-166).

<sup>55</sup> Rileva, da questo punto di vista, quanto asserito in UNITED NATIONS, *Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and Protection of Minorities*, March 2013. Tra i paragrafi introduttivi alle diciannove raccomandazioni del Segretario Generale si può facilmente notare il calderone raffigurato nell'ambigua categoria delle "minoranze". In essa si mettono sullo stesso piano «*national or ethnic, religious and linguistic minorities*» con «*persons belonging to other groups that are regularly in a non-dominant position and merit specific UN attention from the perspective of non-discrimination and other human rights standards, including, for example, stateless persons, migrants, victims of forced displacement, persons with disabilities, people living with HIV and lesbian, gay, bisexual, or trans gender (LGBT) persons*» (tit. II, para. 9). Non si può inoltre eludere l'inciso ideologico finale – cavallo di battaglia dell'attuale agenda politica dei diritti umani di molti Paesi membri dell'ONU – circa la discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

<sup>56</sup> Cf. C. CARDIA, Relazione tenuta al Convegno sui diritti umani, PUSC, 21 novembre 2013. Una delle attuali derive a cui stiamo assistendo anche in seno all'ONU sul fronte della discriminazione riguarda la condizione dei c.d. gruppi LGBT: cf. *Remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at the Ministerial-level Meeting on Ending Violence and Discrimination against LGBT Individuals*, United Nations Headquarters, New York, 26 September 2013.

<sup>57</sup> Per inquadrare il tema cf. V. BUONOMO, *Le organizzazioni internazionali, la cooperazione, lo sviluppo*, in Id., *Cooperazione e sviluppo: le regole internazionali*, Codice

Alla luce di queste sommarie considerazioni non sembra assurdo il dilemma della ragione che si chiede se una tale operazione sia l'esito naturale di «un'evoluzione necessaria o [di] una deriva incontrollata»<sup>58</sup>. Abbiamo forse

---

per le discipline internazionalistiche, FOCSIV-EMI, Bologna 2005, pp. 87-124; Id., *Il diritto della comunità internazionale*, cit., pp. 62-71; M. EDWARDS, *Civil Society and Global Governance*, in R. THAKUR – E. NEWMAN, *New Millennium, New Perspectives*, UNU Press, Tokyo-New York, 2000, pp. 205-219; Id., *Civil Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009<sup>2</sup>; P. ALSTON (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2005; UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, *Yearbook of International Organizations 2013-2014, Guide to Global Civil Society Networks*, vol. 6, 2013<sup>50</sup>. Fondamentali sono le indicazioni pratiche date alle NGO che operano nel sistema ONU durante i processi negoziali, in UNITED NATIONS, *Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations. A Guide*, New York-Geneva, 2007<sup>2</sup>, pp. 51-83.

<sup>58</sup> Cf. V. BUONOMO, *Human Rights, People Rights*, cit., p. 142; cf. M. SCHOONYANS, *Il volto nascosto dell'ONU. Verso il governo mondiale*, il Minotauro, Roma 2004. Già abbiamo alluso alle "Osservazioni Conclusive" del Comitato ONU per i Diritti del Fanciullo al Secondo Rapporto della Santa Sede circa l'implementazione della relativa Convenzione (1989), ratificata con *Motu proprio* di Giovanni Paolo II nel 1991. Rilevante è il comunicato della Sala Stampa vaticana: «[...] Secondo le particolari procedure previste per le parti della Convenzione, la Santa Sede prende atto delle Osservazioni Conclusive sui propri Rapporti, le quali saranno sottoposte a minuziosi studi ed esami per pieno rispetto della Convenzione nei differenti ambiti presentati dal Comitato secondo il diritto e la pratica internazionale come pure tenendo conto del pubblico dibattito interattivo con il Comitato svoltosi il 16 gennaio 2014. Alla Santa Sede rincresce, tuttavia, di vedere in alcuni punti delle Osservazioni Conclusive un tentativo di interferire nell'insegnamento della Chiesa Cattolica sulla dignità della persona umana e nell'esercizio della libertà religiosa. La Santa Sede reitera il suo impegno a difesa e protezione dei diritti del fanciullo, in linea con i principi promossi dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo e secondo i valori morali e religiosi offerti dalla dottrina cattolica» (corsivo aggiunto), in *Bollettino della Sala Stampa della Santa Sede*, 5 febbraio 2014 ([www.vatican.va](http://www.vatican.va)). Riguardo al clamore mediatico scatenato dalla vicenda "Santa Sede e diritti del fanciullo", Mons. Tomasi faceva notare: «[...] Probabilmente delle Organizzazioni non governative – che hanno interessi sull'omosessualità, sul matrimonio gay e su altre questioni – hanno certamente avuto le loro osservazioni da presentare e in qualche modo hanno rafforzato una linea ideologica», in <http://www.news.va/it/news/abusi-su-minori-mons-tomasi-a-comitato-onu-testo-g> (consultato il 5 febbraio 2014). Queste parole hanno un effettivo riscontro nei *Papers* pubblicati sulla rete da ONG dichiaratamente anticlericali ["SNAP" (*Survivors Network of those Abused by Priests*) e "Coalition National"] che hanno influito, in fase di studio del secondo rapporto periodico sulla ICRC, nell'elaborazione delle *domande scritte* inviate dal Comitato alla Santa Sede (cf. CRC/C/VAT/2) e alle quali è stata fornita un'articolata risposta nel novembre 2013 (cf. CRC/C/VAT/Q/2/Add.1). Lo stesso tipo di intervento riguarda l'iter di studio del rapporto iniziale della Santa Sede alla Convenzione sulla tortura. Il *Center for Constitutional Rights* (CCR), che rappresenta "SNAP", ha riferito in una nota di aver consegnato al Comitato sulla tortura un rapporto «che documenta la gravità del male sofferto a lungo dai sopravvissuti delle violenze sessuali del clero cattolico» (cf. *Shadow Report, Prepared for 52<sup>nd</sup> Session of the UN Committee against Torture in Connection with its Review of the Holy See*. April 2014). La nota sottolinea che l'udienza del maggio 2014,

già varcato la soglia dei primi sintomi del diffuso malessere circa i diritti umani e ci troviamo nel bel mezzo di una crisi dal duplice risvolto: non si limita all'enunciazione dei contenuti formali degli strumenti giuridici, ma sta penetrando attraverso una "edizione aggiornata" delle pratiche interpretative e sostitutive dei contenuti dei diritti umani e, per quanto ci riguarda, del principio di non discriminazione.

### ***1.2.1. La crisi dei contenuti formali nei documenti ONU***

La storia recente dell'internazionalizzazione<sup>59</sup> dei diritti umani e delle libertà fondamentali rappresenta un evoluto grado di consapevolezza circa la costitutiva nota dell'inderogabilità, al punto che il loro riconoscimento costituisce il requisito essenziale previo per poter essere ammessi tra i membri della Comunità internazionale<sup>60</sup>, nonché uno «strumento di valutazione della condotta di uno Stato ai fini di prevedere forme di cooperazione internazionale nei suoi confronti»<sup>61</sup>.

Un tale processo non cessa di sollevare questioni sensibili. *In primis*, se da un lato è evidente che molti degli organismi e delle istanze internazionali dipendono dalla volontà politica degli Stati membri, dall'altro la suddetta internazionalizzazione registra una problematica limitazione della sovranità statale in materia di diritti umani<sup>62</sup>. Per di più, accade che, nella dialettica tra

---

«sarà la seconda volta in quattro mesi che alti funzionari cattolici vengono chiamati davanti all'Onu per rispondere della questione del rispetto dei diritti umani da parte del Vaticano in merito alla perdurante crisi mondiale delle violenze sessuali e degli insabbiamenti nella Chiesa cattolica», in <http://ccrjustice.org/newsroom/press-releases/vatican-summoned-report-un-committee-torture> (consultato il 16 aprile 2014).

<sup>59</sup> Cf. C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna 2013, pp. 36-38.

<sup>60</sup> È noto che la prassi del Consiglio d'Europa subordina l'ammissione di nuovi Stati membri ad una valutazione positiva circa il rispetto dei diritti umani al loro interno, con particolari accenni alla tutela delle minoranze che nel contesto di molti paesi europei ed ex-sovietici si pone come elemento di particolare conflittualità.

<sup>61</sup> V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 87, nota 33.

<sup>62</sup> Cf. A. CASSESE, *I diritti umani*, cit., pp. 96-98; D. R. GILMOUR, *The Meaning of «Intervene» within Article 2(7) of the United Nations Charter: An Historical Perspective*, in «The International and Comparative Law Quarterly», 1967, pp. 330ss; Un'articolata disamina sul significato di "dominio riservato" si trova in B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2012<sup>9</sup>, pp. 177-183. La tesi degli autori si sostanzia avvallando una «perfetta possibilità di conciliazione» tra le norme sulla competenza dell'ONU in certe materie e l'art. 2 § 7 della Carta dell'ONU: «Stando all'art. 2 § 7, così come formulato a San Francisco, l'ONU non può adottare risoluzioni indirizzate a singoli Stati in materie che, pur regolate da norme internazionali, consuetudinarie e pattizie, di

Stati ed organismi internazionali, l'opinione pubblica tributi tendenzialmente maggiore credibilità ai secondi anziché ai primi. Tuttavia, l'indice di gradimento della società civile circa la maggiore o minore efficacia delle garanzie di tutela dei diritti umani non registra le dinamiche e gli orientamenti che animano, dal di dentro, il funzionamento dei meccanismi universali di controllo dei dettati onusiani. Da parte nostra, desideriamo perciò evidenziare come, sebbene le istanze internazionali deputate alla tutela dei diritti umani godano di una formale "etichetta" che ne certifica indipendenza ed imparzialità – caratteri di cui non sempre sembrano dotati i tribunali e gli organi interni di un Paese –, non si può eludere la linea politica e ideologica di evoluzione che caratterizza la loro prassi. Ci soffermeremo concretamente ad indagare l'allarmante erosione di due fondamentali concetti, che sempre ricorrono nelle carte internazionali e che danno senso allo stesso principio di non discriminazione: "persona" e "uguaglianza". Oggi, forse più che mai, essi rischiano di rimanere meri *flatus vocis*, categorie giuridiche solo formalmente salve, tanto nella redazione quanto nell'interpretazione dei trattati sui diritti umani.

L'articolazione del discorso ci mostrerà le tracce sinuose e cangianti di un orientamento che, nelle retrovie dei consistenti interessi (e ricatti) in gioco, attinge al pozzo senza fondamento della cultura liquido-moderna.

#### **I.2.1.1. Un affrettato riferimento al soggetto titolare dei diritti umani**

Come già premesso, non è nostra intenzione impostare in modo esaustivo il complesso panorama delle articolazioni volte ad approfondire i molteplici rivoli dottrinali e filosofici della nozione di "persona umana" come fondamento dei diritti, ma offrire, attraverso alcune principali *fasi operative*, il

---

solito non sono regolate dal diritto internazionale, mentre può in qualsiasi materia adottare risoluzioni di carattere generale ed astratto ai sensi degli artt. 55,c e 56 (progetti di convenzioni multilaterali, raccomandazioni indirizzate a tutti gli Stati, ecc...)» (p. 178s.). Tali risoluzioni generali ed astratte svolgerebbero, in un certo qual senso, una funzione *de lege ferenda*, in quanto promuovono (e non creano) l'assunzione di obblighi nuovi da parte degli Stati. Al contrario, gli sviluppi della prassi (soprattutto dell'AG), avallata da nozioni non giuridiche di *domestic jurisdiction*, rivelano la tendenza degli organi a respingere, *in vari settori*, le eccezioni degli Stati fondate sulla competenza domestica. L'azione dell'AG, su tre ambiti in particolare, mostrerebbe un siffatto *modus operandi*: 1) la liberazione dei Popoli sottoposti a dominio coloniale; 2) la tutela dei diritti umani; 3) la lotta contro governi considerati oppressivi.

tracciato fondamentale, il basilare filtro di lettura della nozione di *persona umana* nella stesura di alcuni testi internazionali.

Ci sia però consentito un richiamo alla tanto lamentata carenza del fondamento dei diritti nell'odierna temperie culturale, di cui J. Ballestreros ci sembra additare le principali linee direttrici<sup>63</sup>. Il focus del contributo si concentra sulla involuzione subita dall'uguaglianza giuridica per una cascata di correnti di pensiero – il dualismo di matrice cartesiana da cui proviene l'utilitarismo –, che trovano un comune denominatore nella filosofia personista<sup>64</sup>, distorsiva del residuo concettuale filosofico-teologico cristiano cristallizzatosi nel termine "persona". Da un lato va dunque considerata la grave "discriminazione" in atto tra *essere umano* e *persona*, generatrice di un devastante corollario etico-giuridico, che ritroviamo nell'allarmante sintesi di Engelhart. Per lo studioso americano, la persona va propriamente pensata come

«il soggetto disincarnato, titolare di diritti in quanto in grado di lottare per questi. Viceversa, l'essere umano non persona è la semplice *res extensa*, l'essere semplicemente biologico, il corpo che è privo di diritti e può essere oggetto dello sperimentalismo genetico o della biotecnologia»<sup>65</sup>.

Esisterebbero in tal senso esseri umani più qualificati di altri e i cui diritti avrebbero senso di esistere esclusivamente in funzione *dell'autonomia individuale*, sacrificando la dignità e la giustizia all'ideologia del consenso. Dall'altro lato l'utilitarismo – che ha un esponente di spicco in Singer<sup>66</sup> – si configura come la versione più disumana del dualismo, poiché nega ogni distinzione tra essere umano ed animale ed ancora il fondamento dei diritti nella capacità di provare piacere o dolore. Ne deriva che embrioni, malati

---

<sup>63</sup> cf. J. BALLESTREROS, *Cristianesimo e diritti umani*, in A. RODRÍGUEZ LUÑO, E. COLOM (cur.), *Teologia ed etica politica*, LEV, Città del Vaticano 2005, pp. 63-77. La tesi che sostiene l'investigazione dell'autore è dichiarata in partenza: «quello che voglio mettere in risalto è che, malgrado il riconoscimento dei diritti nel costituzionalismo contemporaneo, è veramente molto difficile giustificare prima, e successivamente dotare di effettività l'autentica universalità dei diritti umani [...] al di fuori del riferimento all'antropologia cristiana»; cf. J.-P. SCHOUPE, *Il futuro del sistema dei diritti umani*. Nota sul Discorso di Benedetto XVI all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), pp. 195-207.

<sup>64</sup> Secondo Ballestreros, il termine «personismo» sembra essere stato utilizzato per la prima volta da JENNY TEICHMANN, *Social Ethics a Students Guide*, Blackwell 1996.

<sup>65</sup> H. T. ENGELHARDT, *The foundations of bioethics*, Oxford University Press, New York 1986 [tr. spa.: *Los Fundamentos de Bioética*, Paidós, Barcelona 1995, p. 358].

<sup>66</sup> Cf. P. SINGER, *In defense of animals: the second wave*, Malden (MA), B. Blackwell 2006.

terminali di qualsiasi età non sono da ritenere soggetti di diritti e che il diritto fondamentale è quello a liberarsi dal dolore<sup>67</sup>.

Le evocate derive atomistiche e narcisistiche dell'“io” post-moderno sembrano invero impostare l'ennesima analisi disfattista ed unilaterale, improntata alla retorica nichilista della presente congiuntura socio-culturale, soprattutto a motivo dello sfaldarsi del suo orizzonte assiologico o di senso. Poco spazio pare così garantito al migliore tentativo, proprio dell'analisi critica, di modulare la complessità dell'attuale paradigma antropologico, rilevandone, insieme all'originaria fragilità, le potenzialità di bene racchiuse<sup>68</sup>. Aderendo ad un sano, sebbene non scontato, realismo dei fatti, non vogliamo perciò soccombere alla facile tentazione di schierarci tra le fila dei «profeti di sventura, che annunziano sempre il peggio, quasi incombesse la fine del mondo»<sup>69</sup>.

Su questa linea, evangelicamente ispirata, alcuni autori appellano infatti ad una gamma di dati e statistiche che consentirebbero di ridimensionare quella critica decostruttiva mirata a negare in senso assoluto la capacità dell'uomo post-moderno di condividere un qualsiasi orizzonte assiologico<sup>70</sup>, apprezzando piuttosto le acquisizioni

---

<sup>67</sup> Come poter pensare altrimenti l'aberrante avanzamento della proposta di legge in Belgio che autorizza l'estensione dell'eutanasia ai minori senza limiti di età, facendone il primo Paese al mondo a legalizzarla in maniera così estesa (superando l'Olanda, dove una legge analoga, in vigore dal 2002, prevede si possa applicare solo a chi ha più di 12 anni).

<sup>68</sup> È la prospettiva teologica ravvisata in S. DE MARCHI, *La figura moderna dell'umano di fronte alla questione del senso*, in G. PASQUALE – C. DOTOLÒ (edd.), *Amore e Verità. Sintesi Prospettica di Teologia Fondamentale*. Studi in onore di Rino Fisichella, Lateran University Press, Città del Vaticano 2011, pp. 273-302. Il teologo richiama alla necessità di valorizzare quanto di autenticamente umano sia nonostante tutto presente nell'alveo dell'attuale congiuntura socio-culturale. E lo fa indicando due specifiche funzioni – di *chiarificazione* (di decostruzione del *récit* moderno dominante) e di *fondazione* (di restituzione concettuale dei tratti qualificanti dell'esistenza umana tramite la loro connessione al fondamento che ne consente una spiegazione radicale) – che la filosofia è vista potersi assumere in rapporto alla cultura. [Per questo egli rinvia a J. LADRIÈRE, *Historicité et Vérité. Approche philosophique. Discussion*, in *Le supplément*, 188-189 (1994), pp. 11-52; Id., *Métaphisique et culture*, in *Etudes d'anthropologie philosophique*, vol. V, Editions Peeters, Louvain-Paris 1994].

<sup>69</sup> GIOVANNI XXIII, *Discorso nella Solenne Apertura del Concilio Ecumenico Vaticano II*, 11 ottobre 1962, n. 4.3. ([www.vatican.va](http://www.vatican.va)).

<sup>70</sup> AA. VV., *I valori nell'Italia contemporanea*, Franco Angeli, Milano 2001; O. GALLAND – Y. LEMEL, *Valori e culture in Europa. Le fondamenta dell'edificio europeo*, tr. it., il Mulino, Bologna 2010; L. SCIOLLA, *La sfida dei valori. Rispetto delle regole e rispetto dei diritti in Italia*, il Mulino, Bologna 2006; R. INGLEHART, M. BASANEZ, A. MORENO, *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1998; J.

«sia del permanere del senso dei valori, sia della convergenza osservabile a riguardo di molti giudizi di valore [...], sia del] continuo affiorare di una sensibilità crescente nei confronti della dignità della persona e del suo rispetto; avvertiti come “un e forse *il* valore morale fondamentale”, e divenuti oggetto di sempre nuove proposte di tutela mediante l’estensione dei diritti e la garanzia delle condizioni del loro effettivo esercizio»<sup>71</sup>.

Non si può cioè tacere che proprio le gravi offese arrecate alla dignità umana, nel corso degli atroci eventi del XX secolo, hanno paradossalmente rafforzato la percezione di un valore proprio dell’umano «particolare e “differente”» che ha subito la condizione della vittima, elevandolo a criterio che, tacito od espresso, guida i giudizi morali della maggior parte delle operazioni storiografiche del “secolo breve” e di qualsiasi forma dell’esercizio di memoria riferito al passato<sup>72</sup>. Ne consegue che, nonostante la figura moderna dell’umano porti con sé contraddizioni e derive distruttive non trascurabili, improntate ad un razionalismo procedurale ed utilitaristico, il desiderio di coltivare uno sguardo positivo ed uno stile dell’ospitalità – che non implichi il compromesso con la menzogna – manifesta un modo qualificato di porsi di fronte alla moderna cultura dei diritti umani, senza dover necessariamente dichiararle guerra.

Per un altro verso, se condividiamo quest’impostazione metodologica, non si può edulcorare la cruda cronaca dei fatti – anzitutto alla luce di ciò che accade nei fori giudiziari ed internazionali – sostenendo con troppo ottimismo che

«l’affermazione delle istanze dell’autorealizzazione, proprie dell’emergente individualismo espressivo, non solo non è compresa come alternativa al riconoscimento dell’altro, della sua dignità personale e dei suoi diritti, ma risulta collocata in un quadro di significati ordinati secondo criteri di valore – non ultimo quello della dignità della persona – l’adesione (critica) ai quali, anziché avvenire sul presupposto di motivazioni puramente soggettive, si mostra fondata su ragioni sovente collettivamente condivise»<sup>73</sup>.

Una tale conclusione si scontra inoltre con l’impaccio e la fatica di individuare una soluzione convincente e condivisa, a partire dall’uso di un idioma che – censurata la “grammatica elementare dell’umano”, non più

---

STOETZEL, *I valori del tempo presente. Un’inchiesta europea*, tr. it., SEI, Torino 1984; R. BOUDON, *Declino della morale? Declino dei valori?*, tr. it., il Mulino, Bologna 2003.

<sup>71</sup> S. DE MARCHI, *La figura moderna dell’umano tra memoria e rischio*, cit., p.

<sup>72</sup> Cf. ID., *L’umano tra memoria e rischio*, in *Studia Patavina*, 54 (2007), pp. 373-396.

<sup>73</sup> ID., *La figura moderna dell’umano tra memoria e rischio*, cit., p.

colto come bene universale e tutelato come tale<sup>74</sup> – è rimasto pressoché intatto nella forma ma stravolto nei contenuti. Ne è immediato riflesso l'ambiguità dei significati sottesi alle parole “dignità umana” e “persona”, tanto osannate quanto fraintese nello stesso retroterra filosofico delle carte internazionali e nell'attuale ipersensibilità per i diritti umani.

È notevole l'incidenza che una tale riflessione ha rispetto alla tematica della discriminazione, primo limite critico della dignità umana, autentico volto rivelatore dell'uguaglianza dei diritti di ogni persona. Secondo Ballestreros, l'involuzione dell'universalità dei diritti – che coinciderebbe con il concetto di uguaglianza giuridica – accusata di fondamentalismo occidentale, trova un fertile terreno di cultura nell'avanzamento, antico e sempre nuovo, di sofisticate proposte quali il “relativismo culturale”<sup>75</sup>, l'“etnocentrismo occidentale” di stampo pragmatico<sup>76</sup>, ovvero il “laicismo fondamentalista”<sup>77</sup>, tutte intente, in un modo o nell'altro, ad esasperare l'insuperabilità delle culture e la più o meno radicale separazione tra esseri umani, razze, etnie, Popoli<sup>78</sup>. Senza addentrarci nel merito di ciascuna corrente, è interessante qui poter notare che esse – marginalizzando, fino a negare il bene universale rappresentato dall'umano – si arruolano tra i detrattori dell'universalità attribuita in capo ai diritti.

D'altro canto, come poc'anzi segnalato, proprio l'attuale diffusa tendenza ad attribuire l'universalità originaria alla persona umana, quale soggetto titolare di diritti<sup>79</sup>, rappresenta forse il pertugio favorevole (il *καίρως*)

---

<sup>74</sup> «Oggi, infatti, ripensare il mondo senza ripensare l'uomo significa affidarsi esclusivamente ad uno scenario di gestione tecnocratica globale davvero preoccupante. Senza ripensare l'uomo, senza riproporsi quindi la questione di una comune “grammatica dell'umano”, significa ridursi all'*unico sapere e saper fare* di cui l'uomo contemporaneo si sente in qualche modo certo, il sapere tecno-scientifico», A. SCOLA, *Un nuovo umanesimo: il futuro della Lombardia*. Incontro presso il Consiglio Regionale della Regione Lombardia, 4 marzo 2014.

<sup>75</sup> Il cui principale esponente è Engelhart.

<sup>76</sup> Cf. G. BRODSKY, *Rorty's Interpretation of Pragmatism*, in Id., *Transactions of the Charles S. Peirce Society*, Vol. 18, No. 4 (Fall, 1982), Indiana University Press, pp. 311-337.

<sup>77</sup> Rawls e Ferry.

<sup>78</sup> Per una disanima filosofica più ampia rinvio a F. Russo (cur.), *Natura, cultura, libertà*, Armando Editore, Roma 2010, nonché ai molteplici rimandi bibliografici ivi contenuti.

<sup>79</sup> È questo il cuore pulsante del contributo specifico del magistero della Chiesa cattolica in tema di diritti umani (cf. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, cap. III, nn. 105-159, LEV, Città del Vaticano 2004), che racchiudo idealmente tra due grandi pronunciamenti pontifici: GIOVANNI XXIII, Lett. enc. *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963, n. 5; BENEDETTO XVI, Discorso all'ONU, 18 aprile

per un dialogo che, in questo fragile frangente storico, non teme di riportare a galla il concetto, debitamente de-costruito, di natura umana, senza arrendersi alle critiche e alle anguste soluzioni dei riduzionismi culturali<sup>80</sup>. Siamo infatti convinti che a partire dal recupero di questo principio metafisico, un nuovo spessore veritativo possa essere restituito a quell'insieme di esperienze elementari dell'umano – ultimamente connotate dal paradigma della *cura per l'altro* – che, invece, la moderna figura antropologica (percepita nei termini dell'uomo-*individuo, razionale, autonomo*) ha eliso in favore di dimensioni acquisitive quali la ricerca dell'utile, l'autoconservazione ad ogni costo, il tornaconto personale.

La natura umana, ricollocando al centro della riflessione multiculturale<sup>81</sup> «l'umano singolare e differente di ciascuno come il bene più universale che esista»<sup>82</sup>, potrebbe ancora costituire un rinnovato orizzonte di senso condiviso, dove l'identità di ognuno si esperisce fattivamente nelle forme elementari della prossimità data e ricevuta, riscoprendosi indissolubilmente legata all'identità dell'umano che è di tutti. Informato da questa prospettiva antropologica<sup>83</sup>, il diritto in senso lato – tutt'altro che

---

2008. Si inseriscono qui le infinite disquisizioni sul rapporto tra *naturalità* e *storicità* dei diritti dell'uomo, «che divide da sempre filosofi e giuristi, storici e sociologi, senza che si intraveda una speranza di composizione», in C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, cit., p. VIII. Sul delicato rapporto fra universalità e storicità dei diritti osserva F. Viola: «Nella considerazione dei diritti dell'uomo possiamo notare una persistente ambiguità e contraddittorietà. Da una parte essi sono percepiti come *assoluti*, come esigenze imprescindibili, come valori irrinunciabili sotto ogni cielo e in ogni tempo. Ma, dall'altra, non possiamo sottrarci alla constatazione che essi sono *storicamente relativi*. Hanno una storia, una loro evoluzione e, in un certo senso, mutano. La lista dei diritti dell'uomo si è enormemente allungata e il loro contenuto, dovendo fra l'altro far fronte a nuove situazioni storiche, è mutato» (F. VIOLA, *Diritti dell'uomo, diritto naturale, etica contemporanea*, Giappichelli, Torino 1989, p. 157). Tuttavia per questo autore l'emersione storicamente condizionata dei diritti umani non viene intesa come contraria ad ogni forma di loro universalità. L'annosa contrapposizione tra la nota dell'universalità e le svariate letture particolari dei diritti umani è ripercorsa in V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., pp. 80-82.

<sup>80</sup> Cf. A. MALO, *La natura umana in rapporto alla cultura e alla libertà*, in F. Russo (cur.), *Natura, cultura, libertà*, cit., pp. 15-38. Per un quadro sui riduzionismi che negano la possibilità di un fondamento dei diritti umani cf. i contributi presenti nella rivista «Iura Gentium», VI/1, (2009), pp. 7-172.

<sup>81</sup> Vi rientra l'ampia riflessione sul *meticcio di culture e civiltà*, in A. SCOLA, *Una nuova laicità. Temi per una società plurale*, Marsilio 2007; cf. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2007.

<sup>82</sup> Si tratta delle conclusioni di S. DE MARCHI, *La figura moderna dell'umano*, cit., p.

<sup>83</sup> Cf. M. CIOFFI, *Persona e diritto in Rosmini*, Edizioni Rosminiane Sodalitas, Stresa 2005; F. COCCOPALMERIO, *Diritto e diritti nel pensiero filosofico e giuridico di Rosmini*, in

avalutativo, come vorrebbe il *milieu* della tradizione liberale – va forse «“ripensato come pratica sociale, diffusa in un contesto di relazioni intersoggettive”, che permetta di percepire che nell’altro vi è qualcosa di non disponibile, che si affaccia e si impone a noi attraverso il volto di ogni essere umano»<sup>84</sup>.

Che la transculturalità dei diritti umani abbia trovato forti resistenze nel dibattito pubblico non è un fatto inedito nemmeno per l’itinerario di formazione delle carte internazionali<sup>85</sup>. Come già accennato, una delle accuse mosse più di frequente alla Dichiarazione Universale, sin dalla fase di accertamento dell’esistenza di una *opinio iuris* tra i cinquant’otto Stati membri, ha inteso scalfire la pretesa universalità dei diritti umani, tacciandola di imposizione culturale o – per dirla con le parole del pragmatico Rorty –, di essere «il frutto della condiscendenza dei potenti occidentali nei confronti del resto del mondo»<sup>86</sup>.

Divergenti impostazioni (filosofiche, dottrinali, culturali, religiose, sociologiche, economiche) si sono confrontate sull’uso dei termini “individuo”, “essere umano” e “persona” rispecchiando, sul piano più squisitamente storico-culturale<sup>87</sup>, le rispettive concezioni individualista, evoluzionista e personalista<sup>88</sup>, fino al raggiungimento del ben noto compromesso maritainiano con il riferimento alla nozione di legge naturale, come elemento capace di cristallizzare il portato delle esigenze etiche e dei principi valoriali dei diritti e dei doveri, e di coniugare, anche sul piano internazionale, la legge positiva con un fondamento che la superasse. Si

---

«Iustitia» LXIII (2010), n. 2; S. COTTA, *Soggetto umano. Soggetto giuridico*, Giuffrè, Milano 1997; Id., *Introduzione*, in A. ROSMINI, *Filosofia della politica*, Rusconi, Milano 1985; S. COTTA, “Persona”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 33, Milano 1983, pp. 159 ss.

<sup>84</sup> G. GUERZONI, *La crisi giuridica e i suoi effetti sull’uomo in un contesto di indifferenziato pluralismo etico*, in OSSERVATORIO INTERNAZIONALE CARD. VAN THUÂN SULLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, *V Rapporto sulla Dottrina sociale della Chiesa nel mondo*, cit., p. 171.

<sup>85</sup> Una serie di contributi si trovano in F. D’AGOSTINO (cur.), *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Giappichelli, Torino 1995.

<sup>86</sup> R. RORTY, in «Reset», 2 (2002), pp. 54ss.

<sup>87</sup> Va rammentato che non si trattava solo dello scontro/confronto tra divergenti visioni filosofiche (tra le quali spiccano il *programma personalista* di E. Mounier e l’*umanesimo integrale* di J. Maritain), ma anche delle circostanze storiche di quell’ora che vedeva schierarsi le potenze occidentali in due blocchi contrapposti con un portato strutturalmente diverso di sensibilità e sfumature anche in tema di diritti umani.

<sup>88</sup> Cf. A. VERDOOT, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des droits de l’homme*, Éditions Nauwelaerts, Leuven-Paris 1964; M. A. ELLIOT, *Human Rights and the Triumph of the Individual in World Culture*, in *Cultural Sociology*, I (2007), pp. 343-363.

trattava di una divergenza di vedute alle quali deve aggiungersi l'astensione dal voto, motivata da ragioni più direttamente politiche, dei sei Paesi del blocco sovietico, nonché la netta discrepanza dei Paesi musulmani, dettata invece dal loro peculiare approccio ai diritti umani, al momento dell'approvazione del testo definitivo della Dichiarazione<sup>89</sup>.

L'affrettato riferimento al "soggetto" titolare e beneficiario di tali diritti si trascina in sede ONU sul finire degli anni '80 del secolo scorso, per poi affermarsi nella fase preparatoria della *Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo* di Rio de Janeiro (1992), che introdusse marcatamente il termine "individuo" (*people, individual*), rendendolo pietra di paragone di ogni azione posta sul piano internazionale, come dimostra l'uso dell'espressione «*people centred approach*» nel vocabolario dei diritti umani fondamentali. Di lì a poco, nel 1993, si sarebbe poi svolta la celebre *Conferenza Mondiale di Vienna*, dove solo una serrata discussione consentì, nella formulazione definitiva, un furtivo richiamo alla dignità e alla persona umana, rispettivamente fondamento e soggetto dei diritti<sup>90</sup>. L'unità della persona e il riconoscimento dei valori erano così formalmente salvi, ma non al punto da esaurire l'orientamento volto all'attuale frammentazione dei diritti.

Se tuttavia dovessimo individuare nella recente prassi normativa delle Nazioni Unite il culmine della disputa intorno all'universalità dei diritti, essa va di certo ravvisata nell'alveo dei lavori di preparazione all'evento di Vienna, a partire dal 1991. In essi si scontrarono interessi e vedute di parte che mettevano a dura prova da un lato i Paesi occidentali, desiderosi di confermare il valore della Dichiarazione Universale e della successiva attività dell'ONU, e dall'altro i Paesi emergenti, volti ad evidenziare le diversità

---

<sup>89</sup> La *Dichiarazione sui diritti dell'uomo nell'Islam* (adottata al Cairo il 5 agosto 1990 dalla 21° Conferenza Islamica dei Ministri degli Esteri dell'Organizzazione della Conferenza Islamica (OIC), e inviata nel 1993 al Segretario della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani) nell'art. 25 stabilisce una *clausola di salvaguardia* disponendo che: «la *Shari'ah* Islamica è l'unica fonte di riferimento per la spiegazione o l'interpretazione di ciascuno degli articoli contenuti in questa Dichiarazione» (Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.18). Il solco di divisione sul piano giuridico-culturale continua ad essere presente, considerata la richiesta dei Paesi arabi e quelli a maggioranza musulmana di reinterprete la dichiarazione universale alla luce di una "teoria dei doveri" (cf. Doc. HP/IP/SEM/1999/Part I & II); Sulla protezione dei diritti dell'uomo nei Paesi arabi cf. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 515-545.

<sup>90</sup> «Recognizing and affirming that all human rights derive from the dignity and worth inherent in the human person, and that the human person is the central subject of human rights and fundamental freedoms, and consequently should be the principal

regionali. Quest'ultima posizione venne poi sintetizzata nelle tre distinte *Dichiarazioni finali*<sup>91</sup>, rispettivamente elaborate nelle Conferenze di Tunisi, di San José e di Bangkok, da cui emerse uno "specifico regionale africano"<sup>92</sup>, "latino-americano"<sup>93</sup> e "asiatico"<sup>94</sup> e si arrivò alla problematica convinzione dottrinale secondo la quale

«il nucleo storico dei diritti è espresso da un linguaggio che non riesce a varcare gli angusti confini culturali e politici – quelli occidentali, precisamente – rischiando pertanto di essere solo imposto o veicolato, magari da forme di cooperazione, ma non condiviso né apprezzato universalmente»<sup>95</sup>.

Alla cieca conflittualità tra universalità e particolarismo dei diritti umani la preferenza veniva così accordata alla soluzione della diversità. Essa, a nostro parere, si profila invero come la via più facile ed immediata – ma anche la più pericolosa – per defilarsi da una discussione altrimenti aporetica. Questo è ciò che si è verificato con la decisione di inserire la cosiddetta *clausola culturale* nel testo finale della Dichiarazione di Vienna<sup>96</sup>, accettando indirettamente un approccio ai diritti sempre più relativistico e frammentato.

Il pensiero qui solo abbozzato, ci stimola ad investigare ben oltre i confini dei contenuti formali e delle espressioni adottate, alla ricerca del più ampio contesto dei meccanismi della loro elaborazione negoziale; ci fa inoltre consapevoli del costante ricorso ad un linguaggio condiviso – sovente ammantato di un'«ossessiva correttezza politica»<sup>97</sup> – che sta alla base delle

---

*beneficiary and should participate actively in the realization of these rights and freedoms», in Vienna Declaration, Preambolo, para. 2.*

<sup>91</sup> Per i contenuti cf. V. BUONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali. La normativa e la prassi delle Nazioni Unite*, Lateran University Press, Roma, 1997, pp. 67-76.

<sup>92</sup> Cf. UNITED NATIONS-WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, DOC. A/CONF.157/PC/57.

<sup>93</sup> Cf. UNITED NATIONS-WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, DOC. A/CONF.157/PC/58.

<sup>94</sup> Cf. UNITED NATIONS-WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, DOC. A/CONF.157/PC/59.

<sup>95</sup> V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 81.

<sup>96</sup> «All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms», UNITED NATIONS-WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, DOC. A/CONF.157/23 (d'ora in poi *Vienna Declaration*), § 5.

<sup>97</sup> «[Non] va dimenticato che, in campo internazionale, *politica* e *diritto* si intrecciano in maniera del tutto particolare, essendo quest'ultimo, qui più che altrove, strumento di quella che è l'arte del possibile; strumento teso a formalizzare e a dare certezza giuridica ai rapporti prammaticamente definiti dalle parti in via negoziata», in J. T. M. DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, in *Ius Ecclesiae* XII (2000) p. Per un'

molteplici interconnessioni tra documenti, per sé mirati alla tutela di peculiari e distinte categorie di soggetti umani. Tali nessi, che non mancano di ingenerare fenomeni di “*double emploi*”<sup>98</sup>, si mostrano nel vicendevole rinvio – a partire dall’articolazione testuale dei Preamboli – teso a supportare e veicolare un’antropologia alquanto debole<sup>99</sup>, alla quale suole richiamarsi la stessa giurisprudenza dei corpi giurisdizionali e para-giurisdizionali, deputati al monitoraggio degli standard internazionali sui diritti umani.

In conclusione, abbiamo preso atto dell’osmosi tra il pensiero attuale attorno al fondamento dei diritti e la prassi invalsa negli organismi internazionali. E, proprio alla luce di questa relazione dinamica tra il concetto giuridico e quello ontologico-filosofico di persona, Buonomo ha acutamente osservato che

«quello dei diritti umani [...] è uno spaccato significativo delle relazioni internazionali contemporanee che sembrano aver dimenticato di considerare la persona umana quale titolare di diritti fondamentali, così da poter assicurare una corrispondenza tra diritti e soggetto, senza per altro ridurre la persona a “categoria”»<sup>100</sup>.

Giunti a questo punto, è pienamente condivisibile quanto riaffermato all’indomani della Conferenza di Revisione di Ginevra nel 2009:

«in una più ampia prospettiva, la comunità internazionale sembra chiamata a riflettere profondamente sui presupposti per una concezione propriamente universale dei diritti dell’uomo, di una concezione cioè “comprensibile” alle diverse culture e al tempo stesso coerente al valore universale della dignità umana: “rilevare la relatività delle culture (come dato di fatto) non implica in altre parole rilevare la relatività della *verità dell’uomo*”<sup>101</sup>. In assenza di un radicamento nella dignità umana sarebbe smarrito l’orizzonte comune ai diritti e alle libertà fondamentali, e preclusa l’affermazione di doveri universali a

---

esemplificazione dei meccanismi negoziali quali la “*shopping list*” o l’“*agreed language*” cf. V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 84, nota 28.

<sup>98</sup> Espressione che nel linguaggio internazionale indica una sovrapposizione di norme, istituti, procedure o meccanismi di tutela su una medesima situazione giuridica.

<sup>99</sup> Cf. V. BUONOMO (cur.), *Diritti dell’uomo, diritti dei popoli. Percorsi di riflessione*, Pontificia Università Lateranense, Roma 2002, p. 138; Id., *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., pp. 86-87. Il curatore dell’opera, nel tracciare le conclusioni, fotografa l’istantanea di quella complessa ed articolata crisi del *fondamento*, dell’*universalità*, dell’*interpretazione* e dei *contenuti* in materia di diritti umani. L’estrema sintesi delle sue considerazioni individua la ragione ultima proprio nell’alterata fisionomia dell’uomo, ultimamente sottesa ad una distorta concezione dei diritti, nonché al “*working sistem*” degli Organismi internazionali.

<sup>100</sup> V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., p. 90.

<sup>101</sup> F. D’AGOSTINO, *Lezioni di filosofia del diritto*, Torino, 2006, p. 257.

garanzia dei diritti<sup>102</sup>. Verrebbe in fondo meno la possibilità di un punto di congiunzione etica dei diritti che invece assieme dovrebbero concorrere a plasmare, utilizzando la felice espressione di Jeanne Hersch, il fondamentale *diritto di essere un uomo*<sup>103</sup>. Senza un riferimento a principi normativi universali, le dichiarazioni dei diritti assumerebbero la natura di enunciazioni “à la carte”, legate cioè agli accidenti della storia, al fluttuare delle culture, alle rivendicazioni di parte. Questo percorso presuppone un cammino ancora più complesso sul piano culturale della comunità internazionale, che dovrebbe esprimersi in una diplomazia del dialogo e del reciproco rispetto. Le conferenze mondiali rischiano altrimenti di ridursi ad un palcoscenico nel quale gli “attori” (governativi e non governativi) esprimono solo risentimento. Sempre più paesi potrebbero disertare l’ONU, o ridurre questa ad una vetrina per la propaganda, con la conseguente involuzione delle relazioni internazionali e perdita di credibilità dell’ONU. La sfida futura, forse la sfida di sempre, sembra allora quella di una presa di coscienza di sé dell’umanità, come atto di coerenza alla dignità dell’uomo, che come afferma Tommaso d’Aquino “significa quanto di più nobile c’è nell’universo”<sup>104</sup>»<sup>105</sup>.

### **I.2.1.2. L’uguaglianza giuridica come non discriminazione: la problematica conciliazione tra diritti e realtà**

Nella formulazione dei principi “costituzionali” del diritto positivo internazionale, regionale ed interno agli Stati, spicca quello dell’uguaglianza, nozione-chiave del lessico giuridico-politico moderno e contemporaneo. In essa si ravvisa comunemente un valore, un ideale, un obiettivo pubblico, un principio normativo, un criterio di giustizia, un’aspirazione morale universale. Ma il successo e l’indubbia forza evocativa dell’idea, che affonda le radici nelle dichiarazioni frutto delle rivoluzioni moderne<sup>106</sup>, non ne garantiscono

---

<sup>102</sup> Sulla dignità umana come fondamento dei diritti dell’uomo cf. G. FILIBECK, *I diritti dell’uomo nell’insegnamento della Chiesa*, LEV, Città del Vaticano, 2001, pp. 94-111.

<sup>103</sup> Cf. UNESCO, *Le droit d’être un homme: Recueil de textes, préparé sous la direction de Jeanne Hersch*, Paris, 1968.

<sup>104</sup> «[...] persona significat id quod est perfectissimum in tota natura», in S. TOMMASO D’ACQUINO, *Summa theologiae*, I, q. 29, a. 3.

<sup>105</sup> T. DI RUZZA, *La Conferenza d’esame della Dichiarazione e il Programma d’Azione di Durban contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenophobia e la correlata intolleranza*, in «Iustitia», 4 (2009), p.

<sup>106</sup> Cf. C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, cit., pp. 1-46. Che “tutti gli uomini sono creati eguali” e sono portatori di diritti inalienabili quali “la vita, la libertà e la ricerca della felicità”, è una delle acquisizioni evocate nell’incipit della *Dichiarazione d’indipendenza delle colonie americane* del 1776. All’insegna dell’uguaglianza si apre anche la *Dichiarazione francese* del 1789, sebbene qui l’individualismo liberale sia notevolmente

l'attuazione effettiva nella realtà; né ci esimono dal confrontarci con le criticità insite nel concetto stesso.

Basti pensare alla tensione che potenzialmente intercorre tra l'uguaglianza e altri valori parimenti meritevoli di tutela: tra uguaglianza e diritti di libertà, tra uguaglianza e diritto di proprietà, o, ancora, tra tutela dell'uguaglianza e rispetto delle differenze. Uguaglianza, differenza, libertà, proprietà sono tutti beni degni di essere promossi e protetti giuridicamente; ma proprio se considerati nella loro natura di valori si rivelano reciprocamente incommensurabili e talora conflittuali, potendo dar luogo ad alternative inesorabili e a conseguenti rinunce. Proprio la concretezza di questi dilemmi rivela già in sé l'intrinseca problematicità di un principio-concetto al quale saremmo portati ad accordare un riconoscimento e un'adesione incondizionati.

Nel tentativo di dissolvere almeno in parte l'alone di vaghezza e astrattezza che avvolge abitualmente la nozione, le riflessioni che seguono illustreranno brevemente, senza pretese di esaustività, alcuni profili teorici specifici dell'uguaglianza, mostrandone alcune ricadute concrete che stanno dilagando nella prassi giurisprudenziale della Comunità internazionale, in particolare nel rapporto tra istituzioni e persone.

Abbiamo già avuto modo di notare sopra che la "novità" del Novecento rispetto all'ideale illuministico delle rivoluzioni moderne, che sono il fondamento storico dei diritti umani, è la concretizzazione normativa dell'uguaglianza attraverso il divieto di discriminazione, insieme all'esplicitazione delle sue possibili cause. Tuttavia, sempre più di frequente dietro alla sacrosanta affermazione di principio secondo la quale "tutti gli esseri umani sono uguali" si cela un'aporia. Se, infatti, si intende questa affermazione come asserto descrittivo, essa semplicemente non è vera. Dal punto di vista delle caratteristiche empiricamente accertabili ciò che si percepisce immediatamente è la diversità delle persone: per età, etnia, sesso, patrimonio genetico, esposizione alle malattie, lingua, nazionalità, grado di istruzione, posizione sociale, reddito, sorte personale, persino per capacità, bisogni e meriti. Se invece la si considera come un principio normativo o un auspicio da realizzare, questo appare talmente vago e utopico che rischia di

---

stemperato dalla priorità del bene pubblico: "Gli uomini nascono e vivono liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali possono essere fondate solo sull'utilità comune" (art. 1).

non avere quasi alcuna utilità per rendere effettivamente più giusta la società: a che servirebbe *affermare* che tutti sono uguali?<sup>107</sup>

Anche nelle fonti giuridiche internazionali l'insistenza sull'uguaglianza è dunque un dato da interpretare alla luce della prassi. Uguale dignità, uguali diritti, uguale tutela, uguale attenzione, uguaglianza davanti alla legge: si tratta di requisiti pregiuridici, che il diritto si impegna a recepire? O invece l'uguaglianza tra le persone è un'aspirazione incompiuta e disattesa che è compito del diritto promuovere? Siamo uguali o abbiamo bisogno del diritto per diventare tali? Sono domande che non possono non essere sollevate alla luce di una certa innegabile "retorica delle politiche antidiscriminatorie" in seno alle Nazioni Unite, che fa dell'uguaglianza e della non discriminazione un unico principio giuridico onnicomprensivo della realtà, sovrapponendo indebitamente due piani essenzialmente diversi: il piano dei diritti e quello dei fatti<sup>108</sup>.

Anzitutto va ribadito che l'obiettivo di attuare l'uguaglianza formale con strumenti giuridici, attraverso *azioni positive* volte a rimuovere gli ostacoli (varie forme di discriminazione) che impediscano la realizzazione del suo profilo sostanziale, perderebbe gran parte del suo significato se non si riconoscesse in qualche modo la precedenza metafisica dell'uguaglianza naturale delle persone già come un *a priori* fondativo della condizione umana. Se pretendiamo che la legge e il potere politico ci trattino da uguali è perché evidentemente uguali lo siamo già, sotto qualche profilo, e ci aspettiamo che tale uguaglianza sia protetta come un bene prezioso, oppure sia ripristinata, ove per qualche ragione sia venuta meno<sup>109</sup>. Ora, come abbiamo mostrato nel paragrafo previo, fin qui anche la formulazione delle carte internazionali si assesta su una posizione generalmente (talvolta solo formalmente) condivisa.

Ciò posto, un siffatto riconoscimento dovrebbe concretamente comportare l'attenzione alle differenti situazioni che si presentano nella realtà e che il diritto è chiamato a regolare secondo l'inciso aristotelico per il

---

<sup>107</sup> Sul punto B. WILLIAMS, *L'idea di eguaglianza*, in I. CARTER (cur.), *L'idea di eguaglianza*, Milano, Feltrinelli, 2001, pp. 23.

<sup>108</sup> J. CORNIDES, *Fiat aequalitas et pereat mundus? – How "Anti-Discrimination" is Undermining the Legal Order*, January 2010, in [http://works.bepress.com/jakob\\_cornides/36](http://works.bepress.com/jakob_cornides/36) (consultato il 19 dicembre 2013).

<sup>109</sup> «[L]’eguaglianza, che costituisce l’essenza della giustizia, è allo stesso tempo un presupposto ed un obiettivo e va di conseguenza continuamente *ripristinata*», in F. D’AGOSTINO, *Parole di giustizia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 16. Cf. G. ZANETTI, *Eguaglianza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 64.

quale l'uguaglianza – che è il principio cardine della giustizia, intesa come «*ius suum cuique tribuendi*» – consiste nel «trattare i casi uguali in modo uguale e i casi diversi in modo diverso»<sup>110</sup>. In altri termini, dinanzi ad una prassi giurisprudenziale di segno sovente contrario<sup>111</sup>, va ribadito che l'uguaglianza non è assoluta, ma «deve integrarsi secondo giustizia»<sup>112</sup>, articolando cioè quella necessaria distinzione tra la duplice relatività che la caratterizza, rispetto ai diritti e ai fatti<sup>113</sup>.

Uguaglianza, quindi, non significa “egualitarismo”, bensì capacità di trattare ognuno secondo le sue caratteristiche e necessità: è il criterio dell'equità, di una giustizia in grado di raggiungere ogni persona nella

---

<sup>110</sup> ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, 3, 1131a-b. La definizione classica del diritto come “*ius suum*”, tra i giuristi romani, rileva, precisamente, l'oggetto della virtù della giustizia, intesa come «constans et perpetua voluntas *ius suum* cuique tribuendi» D. I, I, 10; la stessa definizione di giustizia e, dunque, di diritto come la *ipsa res iusta* ricorre in S. TOMMASO D'ACQUINO, *Summa contra Gentiles*, II, cap. 28; ID., *Summa Theologiæ*, II-II, q. 57, a.1, ad 1. All'origine di queste definizioni sta proprio Aristotele che, nel libro V dell'*Etica Nicomachea*, distingue e collega la virtù della giustizia (*dikaioσύνη*) e il suo oggetto (*τὸ δίκαιον*). Un siffatto modo di intendere il diritto corrispondeva ad una autentica fenomenologia del reale, ad una descrizione della realtà sociale, mediante l'osservazione di ciò che avveniva nelle relazioni tra gli uomini. Dunque non ci troviamo nel campo delle teorie, ma in quello dei fatti. Dunque, «il vero principio di parità e giustizia non consiste nel dare a tutti lo stesso, bensì a ciascuno il suo, perché “trattare, come già diceva il vecchio Ahrens, in modo uguale rapporti giuridici disuguali è altrettanto ingiusto quanto il trattare in modo disuguale rapporti giuridici uguali”», in F. RUFFINI, *Corso di Diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924, p. 424. (*Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici dedicati a G. Chiorini*, Torino 1915, p. 272).

<sup>111</sup> Cf. Cf. J. CORNIDES, *Three Case Studies on 'Anti-Discrimination'*, in *European Journal of International Law*, XXIII/2 (2012), pp. 517-542; Tra i molti casi mi limito a rinviare a due recenti sentenze in materia di discriminazione religiosa: cf. I. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, *La discriminazione religiosa fondata sulle leggi antidiscriminazione: un rischio giuridico ormai globale. Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission et al.*, CORTE SUPREMA DEGLI STATI UNITI D'AMERICA, 11 gennaio 2012, n. 10-553, cit. 132 S. Ct. 694 (2012), in «*Ius Ecclesiae*» XXIV (2012), pp. 733-744; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, FOURTH SECTION, *Case of Eweida and Others v. the United Kingdom*, (Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10), Judgment Strasbourg, 15 January 2013. Per un commento della sentenza cf. J. T. M. DE AGAR, *Relazione tenuta alla giornata di studio sui diritti umani*, PUSC, 21 novembre 2013.

<sup>112</sup> S. COTTA, *Primato o complementarietà della giustizia*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, L (1973), pp. 621s.; Cf. ID., *Né giudeo né greco, ovvero della possibilità della uguaglianza*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, LIII (1976), pp. 331-342.

<sup>113</sup> «l'uguaglianza giuridica è in diversi modi necessariamente relativa. Da una parte non è in se stessa un diritto pieno, non ha un oggetto proprio ma fa riferimento ai diritti, [...] In secondo luogo, l'uguaglianza è necessariamente relativa al piano dei fatti», in J. T. M. DE AGAR, *Libertà religiosa, uguaglianza e laicità*, in *Ius Ecclesiae*, (1995), pp.199-215.

situazione in cui si trova e con le sue specifiche necessità. Un egualitarismo astratto, cieco rispetto alle differenze, si tradurrebbe in ingiustizia<sup>114</sup>. Al diritto, del resto, non si chiede propriamente di omologare le persone<sup>115</sup>, ma piuttosto di non trattarle con disparità, di non discriminarle. Il divieto di discriminazione è appunto il criterio di cui il diritto dovrebbe servirsi (mediante *obblighi negativi* e *azioni positive*<sup>116</sup> posti in essere dagli Stati) per assicurare pieno rispetto e compimento ai profili di uguaglianza che accomunano gli esseri umani, ma sempre attraverso la considerazione delle differenze emergenti dalle situazioni concrete<sup>117</sup>. Proprio il duplice profilo

---

<sup>114</sup> «Recentemente le legislazioni di Francia, Inghilterra e USA hanno equiparato il matrimonio omosessuale a quello eterosessuale. Il 26 giugno 2013 la Corte Suprema USA ha abolito il *Defense of Marriage Act*, lasciando ai singoli Stati la possibilità di legalizzare il matrimonio tra persone dello stesso sesso, delibera salutata dal Presidente Obama come un fondamentale passo avanti perché elimina una discriminazione radicata nella legge, che trattava le coppie omosessuali come coppie di seconda classe. Interessante, a questo punto, è rilevare la motivazione apportata: “noi siamo un popolo che ha dichiarato che siamo tutti uguali e l’amore che esercitiamo gli uni per gli altri deve anch’esso essere uguale”. Emerge qui un concetto di uguaglianza intesa come indistinzione», in OSSERVATORIO INTERNAZIONALE CARD. VAN THUÂN SULLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, *V Rapporto sulla Dottrina sociale della Chiesa nel mondo*, cit., p. 168.

<sup>115</sup> Riteniamo che il ragionamento che De Agar fa rispetto al rapporto tra neutralità statale e libertà di coscienza sia calzante per valutare il nesso tra un determinato modo di intendere (o fraintendere) l’uguaglianza e la discriminazione (di qualsiasi tipo essa sia): quando il piano del diritto si confonde con l’ordine dei fatti allora bisogna domandarsi se realmente l’uguaglianza serva alla libertà effettiva di tutti, o se non si sia trasformata in uno strumento per neutralizzarne le manifestazioni, a vantaggio di un uniformismo solo in modo presunto asettico. Cf. J. T. M. DE AGAR, *Problemas jurídicos de la objeción de conciencia*, in *Scripta Theologica*, 27 (1995/2), pp. 519-543 [tr. it.: ID., *L’obiezione di coscienza*, p. 31].

<sup>116</sup> Per uno studio approfondito sulle “*affirmative actions*” si veda A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002. In sede ONU cf. HRC, *General Comment No. 18: non-discrimination*, 37<sup>th</sup> Session (1989), IN COMPILATION OF GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 para. 10.

<sup>117</sup> «L’uguaglianza giuridica deve mirare a rendere possibile nella pratica la varietà, [...] dovrebbe piuttosto formularsi come diritto alla diversità (G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza*, Roma 1992, p. 292), affinché, contro ogni uniformismo, si tengano in conto le differenze di fatto», in J. T. M. DE AGAR, *Libertà religiosa, uguaglianza e laicità*, cit., pp. 199-215. Che l’“uguaglianza giusta” non coincida con un’assoluta uniformità distributiva è confermato, sotto un profilo che andrebbe meglio indagato, anche dalla distinzione formulata da Ronald Dworkin, filosofo del diritto che si ispira alla corrente del “personismo”, da noi sopra criticata. Per Dworkin il diritto delle persone a un “*equal treatment*” (cioè che a tutti sia assegnata indistintamente la stessa quota di risorse, opportunità e oneri) è molto meno importante del diritto di ognuno di essere trattato “as

formale e sostanziale dell'uguaglianza – statuito in molte Costituzioni democratiche – ammette l'adozione da parte del legislatore di strumenti di “diritto diseguale” diretti a mostrare che «alcune [fattispecie] presentano fattori che potrebbero essere valorizzati con una diversa disciplina»<sup>118</sup>. Ne consegue che la “differenza” non sempre è un “fatto” da contrastare: può essere anch'essa un valore da preservare, non necessariamente incompatibile con il valore dell'uguaglianza. Un tal genere di considerazioni sull'uguaglianza non è di certo una novità per gli ordinamenti. Esse, infatti, configurano i contorni del “principio di ragionevolezza” nell'ordine giuridico, per sé contemplati tanto dalla giurisprudenza costituzionale degli Stati, quanto dai sistemi di tutela internazionale dei diritti umani. In altri termini, accade che se gli Stati devono intervenire con misure preferenziali (le c.d. *discriminazioni positive*<sup>119</sup>), repute *temporaneamente* necessarie per rimuovere un trattamento discriminatorio<sup>120</sup>, la Corte o il *Treaty Body* in causa si ritengano ultimamente competenti ad accertare se esse si fondino su una giustificazione

---

*an equal*” (cioè che a tutti siano accordati uguali considerazione e rispetto). Tra questi due tipi di uguaglianza solo il secondo costituisce l'oggetto di un vero e proprio diritto fondamentale, e anzi in nome di esso si possono porre limitazioni al primo (cf. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* [1977], N. MUFFATO (cur.), Bologna, il Mulino, 2010, p. 328).

<sup>118</sup> A. CERRI, *Libertà, uguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, p. 6.

<sup>119</sup> L'obbligo in capo agli Stati adottare misure positive è espressamente previsto dall'art. 2(d) dell'ICERD e dall'art. 2(e) dell'ICERDAW. Da notare però la precisazione terminologica: «*The term 'special measures' includes also measures that in some countries may be described as "affirmative measures", "affirmative action" or "positive action" [...] The term 'positive discrimination' is, in the context of international human rights standards, a contradictio in terminis and should be avoided*», in CERD, *General Recommendation No. 32: "the meaning and scope of special measures in ICERD"*; cf. CERDAW, *General Recommendation No. XXV: "temporary special measures"*.

<sup>120</sup> Cf. ICERD art. 1.4.; ICERDAW art. 4.1. Tra le misure positive sono attualmente comprese quelle «misure speciali di protezione» (soprattutto leggi in materia di lavoro, istruzione, assistenza sanitaria, fornitura di servizi, ecc..., ma anche previsioni legislative più ampie, dirette a promuovere l'inclusione sociale) implicanti un trattamento preferenziale per alcune persone o gruppi strutturalmente svantaggiati. Vengono considerati tali le donne, i membri di una minoranza etnica (ad esempio il popolo “Roma”, al quale il CERD ha dedicato alcune Raccomandazioni Generali) per l'accesso ad un lavoro o ad un servizio pubblico: cf. CESCR, *General Comment No. 18 (2005)*. Diviene pertanto evidente che il principio di uguaglianza (sostanziale) impone un trattamento di disuguaglianza (formale) a favore dei più deboli e che gli organi internazionali di controllo sono oggi nettamente a favore di questo approccio: cf. CESCR, *General Comment No. 16 (2005)*, parr. 15, 35.

«obiettiva e ragionevole» e se esista «un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito»<sup>121</sup>.

Effettivamente, il raccordo tra il profilo formale e sostanziale dell'uguaglianza rende già da sé la questione complessa, poiché ammette che per conseguire l'uguaglianza sostanziale serve un trattamento preferenziale (cioè disuguale sul piano formale) a favore dei più deboli e, pertanto, ciò che è uguale in un senso può non esserlo in un altro. Da parte nostra, non neghiamo che possa trattarsi, almeno teoricamente, di un buon meccanismo giuridico per salvaguardare il giusto equilibrio tra il piano dei diritti e quello dei fatti. D'altro canto, esso fa inesorabilmente emergere una nozione di uguaglianza che, almeno in partenza, è *vuota* e può essere riempita soltanto con una decisione politica (*lato sensu* intesa) su uno sfondo etico che dovrebbe distinguere discriminazioni virtuose e discriminazioni odiose, in singoli casi concreti<sup>122</sup>. A ben vedere, tale decisione non sembra purtroppo essere in grado di varcare i confini della risposta alla domanda circa chi siano da considerare "più deboli". Una volta individuati, la reazione è fin da subito scontata: si innescano tutti i provvedimenti possibili contro coloro che sono considerati i "più forti", perdendo di vista le esigenze del bene comune<sup>123</sup>.

Dunque, dinanzi ad un impianto collaudato circa le formulazioni linguistiche del principio di uguaglianza (formale e sostanziale)<sup>124</sup> a noi interessa destare l'attenzione sul *punctum dolens*, che va forse individuato

---

<sup>121</sup> CERD, *General Recommendation No. 32*: «*On the core notion of discrimination, [...] differential treatment will 'constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim'.*». Le medesime locuzioni sono impiegate anche dalla costante giurisprudenza della Corte EDU, a partire dalla sentenza del 23 luglio 1968 sull'*Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» c. Belgique*.

<sup>122</sup> Cf. P. WESTEN, *The Empty Idea of Equality*, in «*Harvard Law Review*», 95 (1982), n.3, pp. 537-595.

<sup>123</sup> Tutto ciò, quantunque la clausola finale dell'art. 1.4 dell'ICERD preveda «che tali misure non abbiano come risultato la conservazione di diritti distinti per speciali gruppi razziali e che non vengano tenute in vigore una volta che siano raggiunti gli obiettivi che si erano prefisse».

<sup>124</sup> Per notare, a mo' di esempio, quanto l'impianto formale dell'uguaglianza sia salvo basta leggere la *Raccomandazione Generale No. 32* del CERD: «*The term 'non-discrimination' does not signify the necessity of uniform treatment when there are significant differences in situation between one person or group and another, or, in other words, if there is an objective and reasonable justification for differential treatment. To treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same.*».

nell'orientamento ideologico e politico di molti operatori della giustizia – ammantati da una chimera d'imparzialità<sup>125</sup> – che non di rado, sganciandosi dai presupposti della legge morale naturale, inficia i parametri della “ragionevolezza” e dell’“obiettività” nelle valutazioni offerte in fase decisionale<sup>126</sup>. Un'ideologia dell'uguaglianza che non sembra uguale per tutti e finisce per concedere “privilegi” a gruppi (talvolta nemmeno tali), precostituiti come “soggetti discriminati” sulla base di sospetti (anziché di fatti comprovabili), finanche ad interferire nell'ambito dell'autonomia privata delle persone<sup>127</sup>. Ne consegue che, nell'interesse a perseguire determinate politiche di parte sui diritti umani, la condizione specifica di un particolare *coetus* venga ultimamente posta al loro fondamento. Ma, in tal modo, l'eccezione viene assunta al rango di norma generale ed astratta, insistendo sempre più sul profilo preventivo delle leggi, ultimamente mirate a debellare i potenziali discriminatori che, magari, fino a poco prima erano stati considerati nella categoria delle vittime.

Un altro aspetto merita la nostra attenzione. Se è vero, infatti, che la difesa dell'uguaglianza implica tanto l'eliminazione delle disuguaglianze quanto la tutela della diversità, non si possono tacere casi problematici in cui quest'ultima (pensiamo al complesso tema della tutela delle minoranze) entra in conflitto con il principio di uguaglianza. Ora, il tema richiederebbe ben altri approfondimenti, che qui può soltanto essere accennato. Si pensi solo alle culture che impongono al proprio interno pratiche oppressive e di dominio nei confronti dei soggetti deboli come, ad esempio, le mutilazioni genitali femminili<sup>128</sup>. Non si può negare che in questi casi si inneschi una collisione

---

<sup>125</sup> Cf. CERD, *General Recommendation No. 9* (1990): «*Respect for the status of the independent experts*». Colpisce il modo in cui nel Rapporto del CERD all'Assemblea Generale del 2001 il Comitato si difenda dalle critiche relative al metodo di lavoro e all'imparzialità suoi dei membri, mosse da uno studio di A. F. BAYESKY, in collaborazione con l'HCHR, intitolato “*The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*”. Cf. *Official Records of the General Assembly, 56<sup>th</sup> Session, Supplement No. 18 (A/56/18), Annex VI*, pp. 156-157.

<sup>126</sup> Di qui l'astruso concetto di “legge oscura” coniato da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

<sup>127</sup> Cf. J. CORNIDES, *Fiat aequalitas et pereat mundus*, cit.; ID., *Universal Values or Particular Agendas – Can We Still Speak Credibly of “Human Rights”?* 3<sup>rd</sup> International Human Rights Conference, Oswiecim, 9 december 2012; Nel sistema delle Nazioni Unite spicca la pubblicazione UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Born Free and Equal. Sexual Orientation and Gender Identity in International Human Rights Law*, New York-Geneva, 2012.

<sup>128</sup> Nel dicembre 2012, è stata approvata dall'Assemblea generale la risoluzione 67/146 sulla messa al bando universale delle mutilazioni genitali femminili. Depositata dal

pratica fra i diritti universali delle persone (invocando, nel caso di specie, gli ambiti della tortura, dei trattamenti inumani e degradanti, nonché della discriminazione contro la donna, tutelati da due specifiche convenzioni ONU) e i diritti culturali delle comunità (ugualmente tutelati da un'apposita dichiarazione delle Nazioni Unite) che intendono preservare la propria identità, tanto più quando aspirano a mantenere profili di separatezza e alterità rispetto all'influsso omologante di altre culture<sup>129</sup>. Il conflitto fra diritti individuali e collettivi, in questo caso, è anche conflitto tra esigenze universali di uguaglianza e pretese di sopravvivenza di culture differenziate, rinviando ancora una volta alla già nota diatriba sull'universalità dei diritti per ogni essere umano. Da parte nostra concordiamo nel ritenere, per un verso, che, quando è in gioco la dignità umana, i diritti individuali fondamentali dovrebbero "prevalere" sui diritti culturali, limitandone la pretesa assoluta di custodire l'identità del gruppo<sup>130</sup>. Per altro verso si dovrebbe evitare un approccio selettivo, a motivo dell'integrità, dell'indivisibilità e dell'interdipendenza che caratterizza i diritti umani.

La riflessione fin qui condotta sembra acclarare ulteriormente la convinzione che l'uguaglianza giuridica, solo se saldamente ancorata all'universale natura umana, può riacquistare la portata di autentico principio ordinatore nelle decisioni della giurisprudenza, agendo come limite critico della diversità, senza perciò stesso negarla.

### ***1.2.2. La crisi delle pratiche interpretative nel sistema delle Nazioni Unite***

L'analisi delle pratiche interpretative, a partire dal funzionamento dei Comitati che operano in seno all'ONU<sup>131</sup>, deve ritenersi uno snodo

---

gruppo dei Paesi africani, essa è stata in seguito sponsorizzata dai due terzi degli stati membri delle Nazioni Unite. Tuttavia la negoziazione, in seno alla Terza Commissione, è stata un iter molto travagliato, determinato anche dalla sottostante parvenza di una battaglia culturale dell'Occidente contro i Paesi Africani, dove la pratica è molto diffusa.

<sup>129</sup> Cf. S. M. OKIN, *Diritti delle donne e multiculturalismo* [1999], A. BESUSSI - A. FACCHI (cur.), Milano, Raffaello Cortina 2007. Al tema è dedicato il numero monografico di "Ragion pratica" 2/2004.

<sup>130</sup> Cf. G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, AVE, Roma 2002<sup>3</sup>, p. 109.

<sup>131</sup> Per un quadro riassuntivo del funzionamento degli organismi di tutela dei diritti umani all'ONU cf. V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., pp. 105-107. Per una ricognizione più ampia cf. C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale*, CEDAM, Padova 2012, § 142; S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2012<sup>2</sup>. Con riguardo agli organi specializzati in materia di diritti umani e le relative procedure di

---

controllo, è importante distinguere fra due categorie: a) gli organi e le procedure che sono stati stabiliti da risoluzioni degli organi competenti delle NU (*charter-based bodies or procedures*); b) gli organi e le procedure che sono stati istituiti per mezzo di trattati (*treaty-based bodies or procedures*). Le procedure della prima categoria si fondano soprattutto sulle attività dell'Alto commissario per i diritti umani delle NU e del Consiglio dei diritti umani. Si possono ricordare anche la Commissione sullo status delle donne e la Commissione sulla prevenzione dei crimini e sulla giustizia criminale. La figura dell'Alto commissario per i diritti umani, creato nel 1993, ha la funzione di promuovere il rispetto dei diritti umani e può fare raccomandazioni, prestare assistenza tecnica e cooperazione. È intervenuto varie volte personalmente quando si trattava di attirare l'attenzione su casi di gravi violazioni dei diritti umani. È a capo dell'ufficio dell'Alto commissariato, che svolge una funzione di assistenza, coordinamento e supporto logistico e operativo per il Consiglio dei diritti umani e per i vari *treaty-based bodies*. Ma, attualmente, il più importante fra i *charter-based bodies* è il Consiglio dei diritti umani. Esso si configura come organo sussidiario della AG, creato nel 2006 per rafforzare il sistema di controllo delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, espletato dalla precedente Commissione, accusata di essere poco efficiente e "politicizzata". Il Consiglio è un organo composto da 47 Stati, eletti dall'AG, con una ripartizione fra i cinque gruppi regionali del sistema ONU. Il mandato degli Stati è triennale e non immediatamente rinnovabile. La sua novità più significativa riguarda l'istituzione della c.d. *Universal Periodic Review*. Il meccanismo prevede che ogni Stato debba presentare un rapporto sulla situazione dei diritti umani nel proprio ordinamento interno. Su tale rapporto possono pervenire i commenti di tutti gli Stati membri, che formano un elenco di osservazioni e di raccomandazioni alle quali lo Stato sotto controllo deve rispondere. Il Consiglio poi esamina e discute i rapporti relativi agli Stati sotto controllo e presenta osservazioni sulla situazione dei diritti umani in tali Stati. Un primo ciclo di rapporti si è già concluso. Questo nuovo meccanismo reca tuttavia il difetto strutturale – essendo sostanzialmente gestito dagli Stati e non da organi indipendenti – di non prevedere sanzioni efficaci per le violazioni dei diritti umani. In sostanza esso costituisce un meccanismo di pressione e sollecitazione politico-diplomatica nei confronti degli Stati, più che un meccanismo giuridico. Si deve aggiungere che il Consiglio dei diritti umani ha mantenuto la maggior parte delle funzioni e delle procedure che venivano esercitate dalla Commissione per i diritti umani, anche se rivedute ed aggiornate. In particolare, esso ha mantenuto le *country procedures*, le *thematic procedures* ed anche la c.d. *complaint procedure*, istituita con la risoluzione 1503 (XLVIII) dell'ECOSOC. La seconda categoria di meccanismi di garanzia è invece costituita dai *treaty-based bodies or procedures*. Esistono attualmente dieci comitati, composti di esperti indipendenti, ciascuno dei quali ha il compito di controllare il rispetto da parte degli Stati contraenti dei diritti garantiti da ciascuno dei nove principali trattati sui diritti umani predisposti dalle NU. I due comitati con compiti più generali sono il Comitato dei diritti umani (CCPR), che controlla il rispetto del Patto sui diritti civili e politici, ed il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), che controlla il rispetto del Patto relativo a tali diritti. Gli altri organismi sono il Comitato sulla eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il Comitato sulla eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW), il Comitato contro la tortura (CAT) ed il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (SPT), il Comitato sui diritti del fanciullo (CRC), il Comitato sui lavoratori migranti (CMW), il Comitato sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) ed il Comitato sulle sparizioni forzate (CED). Questi comitati esercitano le proprie funzioni con tre procedure tipiche. La prima è l'esame dei rapporti

imprescindibile per comprendere le questioni maggiormente dibattute, con un occhio di riguardo verso il ruolo degli Stati, degli “attori non statali” e della società civile. Essi – come già accennato – con le loro forme di strutturazione trovano una ragione concreta della loro azione nelle garanzie legate ai diritti fondamentali, nella denuncia delle loro violazioni e nei processi di educazione e formazione ai diritti, creando non poche complicazioni nell’attuale quadro della protezione internazionale dei diritti umani.

### **I.2.2.1. La prassi del CERD sulla non discriminazione**

L’approfondimento culturale sui diritti umani, da parte sua, denota un allargamento del linguaggio onusiano del principio di non discriminazione<sup>132</sup> e, da questo punto di vista, è stato opportunamente rilevato un itinerario interpretativo, scandito da alcune tappe fondamentali<sup>133</sup>. Più precisamente, esso prende le mosse dall’avvertita necessità di colmare l’incerta e lacunosa

---

periodici trasmessi dagli Stati contraenti. Il rapporto viene discusso con i rappresentanti dello Stato in questione e, al termine, il Comitato predispose a sua volta un documento, che contiene delle “Osservazioni Conclusive”, nelle quali si indicano gli sviluppi positivi, i punti critici (*concerns*) e si emettono raccomandazioni nei confronti dello Stato sottoposto ad esame. La seconda procedura si realizza tramite l’esame di presunte violazioni dei diritti contenuti nella pertinente convenzione da parte di uno Stato contraente su richiesta di un altro Stato contraente. Ma finora questa procedura è rimasta in pratica inoperante. La terza procedura (che è applicabile solo in alcuni comitati e nei confronti degli Stati che l’abbiano accettata) è quella più interessante e forse più efficace. Essa consiste nell’esame di presunte violazioni di diritti da parte di uno Stato contraente su istanza di individui o gruppi di individui che dichiarino di aver subito una violazione. Questa procedura ha prodotto una prassi importante di alcuni comitati, che ha finito per attribuire ad essi una funzione quasi-giurisdizionale. Infatti, il comitato esamina il caso concreto, decide se vi è stata o meno una violazione del trattato rilevante e, in caso affermativo, raccomanda misure di riparazione, che quasi sempre vengono eseguite da parte degli Stati. Pertanto la procedura non si conclude con una vera e propria sentenza di condanna, ma con dei pareri (*views*) o osservazioni o costatazioni, che sono motivate e che sono molto simili, anche nella forma, a vere e proprie sentenze. Infine, questi comitati hanno sviluppato una quarta funzione, che consiste nella prassi di predisporre dei commenti generali, per fornire agli Stati contraenti dei vari trattati un’interpretazione autorevole sul significato delle loro disposizioni.

<sup>132</sup> Cf. W. VANDENHOLE, *Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005. Per un essenziale rinvio bibliografico vedi anche B. ABRAMSON, *A Commentary on the United Nations Convention on the Right of the Child. Article 2: The Right of Non-Discrimination*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 57, nota 73.

<sup>133</sup> La scansione è individuata da V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., pp. 108-110.

definizione del termine “discriminazione”, di frequente richiamato nelle carte internazionali. Ragione che ha spinto il *Comitato dei Diritti Umani* dell’ONU a redigere l’*Osservazione Generale No. 18 (1989)*, ricorrendo proprio al tracciato normativo dell’articolo 1.1 della ICERD, a cui già era ricorso per prima la ICEDAW. Interpretando l’articolo 26 del *Patto sui diritti civili e politici* come una *clausola indipendente*, cioè non esaustiva della portata e degli effetti del concetto di discriminazione ai diritti contenuti nel Patto, l’*Osservazione* del Comitato ridefinisce il termine

«come implicante ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata su qualsiasi motivo quale razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro status, e che ha lo scopo o l’effetto di annullare o diminuire il riconoscimento, il godimento o l’esercizio di tutti i diritti e le libertà da parte di ciascuna persona su un piano di parità»<sup>134</sup>.

Tale intervento ha tuttavia sortito un effetto opposto alla desiderata chiarificazione terminologica, proprio in considerazione dell’allargamento – o settorializzazione – del significato del termine discriminazione, attraverso la sua inclusione nelle diverse convenzioni sui diritti umani<sup>135</sup>, nonché in seguito ad una rilevata *opinio iuris* degli Stati. Si giunge così facilmente a notare che la stessa *Osservazione Generale*<sup>136</sup> ha improntato la graduale affermazione di «un autonomo diritto» di non discriminazione, al cui rispetto nel proprio ordinamento ogni Stato parte è tenuto e che da principio ispiratore dell’ordine internazionale diviene oggi «quasi un *passpartout* pronto a consentire ogni esigenza legata, ad esempio, ad una appartenenza minoritaria

---

<sup>134</sup> *General Comment No. 18: non-discrimination*, cit., UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, pp. 196s., parr. 6, 7.

<sup>135</sup> Una riflessione sull’applicazione ed il conseguente allargamento (in tal senso non negativo) del principio di non discriminazione ai migranti, nel contesto dell’attualissimo fenomeno della “*mobilità umana*” è presente in V. BUONOMO, *Efficacia e limiti del diritto internazionale in tema di mobilità umana. Alla ricerca di un nuovo paradigma*, in «*Apollinaris*» LXXXVI/1 (2013), pp. 79-82.

<sup>136</sup> «*In the view of the Committee, article 26 does not merely duplicate the guarantee already provided for in article 2 but provides in itself an autonomous right. It prohibits discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities*», *General Comment No. 18: non-discrimination*, in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, pp. 197s., para 12. Bene sembra dunque dire Hervada quando asserisce che «nelle dichiarazioni e negli accordi sui diritti umani, talora capita che si enuncino come diritti quelli che in realtà sono principi d’ordine sociale e giuridico, ma non già diritti», in CODICE DI DIRITTO CANONICO E LEGGI COMPLEMENTARI COMMENTATO, PUSC, Ed. Coletti a San Pietro, 2013<sup>4</sup>, p. 197. Commento di J. Hervada al can. 221 § 3.

o più semplicemente ad una qualsiasi condizione»<sup>137</sup>. Un'impostazione che ha trovato diretta conseguenza nella *Raccomandazione Generale No. XX (48)* del CERD<sup>138</sup> nonché, a livello regionale, nell'art. 1(2) del 12° *Protocollo aggiuntivo* alla CEDU, adottato nel 2000 dal *Consiglio d'Europa* ed entrato in vigore nell'aprile 2005<sup>139</sup>. In esso ci si spinge ad affermare che «niente può costituire oggetto di discriminazione da parte di qualunque autorità pubblica». Come non considerare, sotto questa luce, gli esiti della *Dichiarazione ed il Piano di Azione della Conferenza delle Nazioni Unite sul razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e altre forme di intolleranza connesse*, svoltasi a Durban (Sud Africa) nel 2001<sup>140</sup>, di cui già il titolo lascia intendere l'orientamento di fondo, riproposto negli apporti della Conferenza di revisione di Ginevra, denominata *Durban 2*, tenutasi nell'aprile 2009<sup>141</sup>?

In questi ultimi anni, la tendenza all'interpretazione estensiva si sta declinando nella spasmodica ricerca di «standard complementari» (*complementary standards*) – avviata fin dal Documento finale di Durban (2001)<sup>142</sup> – capaci di integrare la valutazione delle diverse forme di discriminazione attuate dagli Stati, ampliando la portata del concetto rispetto

---

<sup>137</sup> V. BUONOMO, *Il diritto della Comunità internazionale*, cit., nota 31, p. 86.

<sup>138</sup> «Article 5 of the Convention contains the obligation of States Parties to guarantee the enjoyment of civil, political, economic, social and cultural rights and freedoms without racial discrimination. Note should be taken that the rights and freedoms mentioned in article 5 do not constitute an exhaustive list. At the head of these rights and freedoms are those deriving from the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, as recalled in the preamble to the Convention. Most of these rights have been elaborated in the International Covenants on Human Rights. All States Parties are therefore obliged to acknowledge and protect the enjoyment of human rights, but the manner in which these obligations are translated into the legal orders of States Parties may differ. Article 5 of the Convention, apart from requiring a guarantee that the exercise of human rights shall be free from racial discrimination, does not of itself create civil, political, economic, social or cultural rights, but assumes the existence and recognition of these rights. The Convention obliges States to prohibit and eliminate racial discrimination in the enjoyment of such human rights», CERD, *General Recommendation No. XX (1996)*, in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, pp. 281s., para. 1.

<sup>139</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 XI 2000, in *European Treaty Series - No. 177*, art. 1(2). Cf. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 283-286.

<sup>140</sup> Cf. UNITED NATIONS – WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE, *Declaration and Programme of Action*, New York, 2002.

<sup>141</sup> Cf. UNITED NATIONS – DURBAN REVIEW CONFERENCE, *Adoption of the Final Documents and the Report of the Durban Review Conference*, Doc. A/CONF.211/L.1 (Ginevra, 24 aprile 2009).

<sup>142</sup> Cf. *Durban Declaration and Programme of Action*, cit., § 199, p. 121.

alle previsioni della normativa vigente, nella prospettiva di redigere un nuovo *Protocollo addizionale* alla ICERD<sup>143</sup>.

Una sommaria lettura di tutte queste fasi rinvia costantemente alla prassi interpretativa dell'“organo di trattato” istituito dall'art. 8 della ICERD, che diviene così una sorta di *fil rouge* nell'attuale coacervo magmatico della non discriminazione. È perciò evidente che un'analisi dettagliata, a partire dall'inizio della sua attività nel 1970 fino ad oggi, dovrà individuare altri rilevanti passaggi<sup>144</sup>.

### **1.2.2.2. Il linguaggio della non discriminazione: tutela effettiva o intrecci asfittici?**

Il metodo dell'interpretazione teleologica, codificato nell'articolo 31.1 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* fa leva sul *senso comune* da attribuire ai termini impiegati nei trattati, al *contesto* in cui sono inseriti, alla luce dell'*oggetto* e dello *scopo* per cui si è pervenuti ad una normativa convenzionale. L'accentuazione di tale metodo, che trova un peculiare sviluppo nell'ambito dei diritti umani, ha comportato un graduale incremento della rilevanza e dell'impatto di altri parametri interpretativi, pure previsti nell'articolo 31<sup>145</sup>, al punto che soprattutto l'operato dei *treaty bodies* sembra

---

<sup>143</sup> Nella Risoluzione 6/21 del 28 settembre 2007, il *Consiglio dei Diritti Umani*, ha precisato quanto disposto nella decisione 3/103, dell'8 dicembre 2006. Con quest'ultima è stato infatti istituito l'*Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards*, con il mandato di elaborare una nuova convenzione o un protocollo addizionale alla ICERD, colmando le lacune sostantive e procedurali, nonché fornendo nuovi standard normativi volti a combattere “tutte le forme di razzismo contemporaneo”, tra cui l'incitamento all'odio razziale e all'odio religioso. Va detto che il Comitato *ad hoc* ha ereditato gli esiti dello studio delle cinque sessioni tenute, tra il 2002 e il 2006, dall'*Intergovernmental Working Group to follow up on the implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*, istituito dall'allora *Commissione sui Diritti Umani* con la Risoluzione 2002/68. Dal 2007 ad oggi il Comitato ha tenuto cinque sessioni.

<sup>144</sup> Tra questi, il Rapporto del 1993 [cf. *Official Records of the General Assembly*, 47<sup>th</sup> Session, Supplement No. 18 (A/47/18)] costituisce una prima notevole svolta nelle procedure del CERD. La lettera di trasmissione del Rapporto al Segretario Generale delinea le mutate circostanze storiche ed la conseguente evoluzione del principio di non-discriminazione su base etnico-razziale. Nell'ottica di un rafforzamento dell'impatto e dell'effettività della lotta contro la discriminazione razziale, diviene fondamentale anche la risoluzione 1993/20 della Commissione per i Diritti Umani, approvata dall'ECOSOC nella decisione 1993/258, circa la nomina di un *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*.

<sup>145</sup> Quali, ad esempio, la presa in considerazione di ogni accordo successivo tra le parti ai fini dell'applicazione del trattato principale o di altra norma rilevante di diritto

aver ampiamente varcato la soglia dell'*interpretazione autentica* o degli *adeguamenti*, nella direzione di modifiche sostanziali dei disposti convenzionali, volte quasi a costituire delle forme di emendamento che fuoriescono dalle norme previste negli articoli 39 e 40 della Convenzione di Vienna. A comprovare quanto asserito è sufficiente menzionare l'articolato processo, tutt'ora in atto in seno all'Assemblea Generale, teso al rafforzamento dei meccanismi che presiedono il lavoro dei suddetti Comitati<sup>146</sup>, dinanzi ai quali la sostanziale acquiescenza degli Stati è piuttosto allarmante.

Già solo un approccio propedeutico alla "giurisprudenza" dei Comitati ONU nota immediatamente le "interrelazioni dinamiche" a cui il principio in questione è sottoposto, cogliendone alcune *transizioni*, in particolare quelle che giungono a formulare forme di discriminazione *diretta* e *indiretta*<sup>147</sup>, quelle che connettono tra di loro i singoli fattori e ambiti della tutela antidiscriminatoria<sup>148</sup>, fino alla determinazione normativa delle fattispecie di

---

internazionale applicabile tra i contraenti del trattato in parola, così come la prassi successiva.

<sup>146</sup> Rinvio alla consultazione in <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx> (consultato il 5 aprile 2013).

<sup>147</sup> Cf. CESCR, *General Comment No. 20 (2009)*, in UN Doc. E/C.12/GC/20, p. 4 para. 10. Allo stato attuale il *General Comment* è una delle espressioni più evidenti di un ampliamento che rischia di sfociare in prassi discriminatorie da parte di chi è preposto a sindacare sull'adempimento degli obblighi in capo agli Stati.

<sup>148</sup> CERD, *General Recommendation No. XXV (2000) on Gender Related Dimensions of Racial Discrimination*: «[...] the Committee, when examining forms of racial discrimination, intends to enhance its efforts to integrate gender perspectives, incorporate gender analysis, and encourage the use of gender-inclusive language in its sessional working methods». UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, p. 288, para. 4. Sebbene i prodromi culturali della questione risalgano alle rivendicazioni dei movimenti femministi statunitensi degli anni Settanta del secolo scorso, poi confluite in alcuni studi che ne giustificavano la *ratio* (cf. J. W. SCOTT, *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*, [tr. it.: *Il Genere: un'utile categoria di interpretazione storica*, in «Rivista di Storia Contemporanea», 4 (1988), pp. 560-586]), la diffusione della prospettiva del "gender" (*gender mainstreaming*) si è verificata soprattutto a partire dalla *Conferenza internazionale su Popolazione e Sviluppo* del Cairo (1994), e dalla *Quarta Conferenza mondiale sulla donna* di Beijing (1995). A seguito poi delle raccomandazioni emerse dalla riunione di esperti organizzata dall'UNIFEM (3-7 luglio 1995), ogni singolo *Treaty Body* ha avviato una modifica delle proprie *guidelines*, considerando l'urgenza di rileggere gli articoli delle convenzioni sui diritti umani e la loro interpretazione alla luce del "gender", quale rilevante fattore culturale di discriminazione delle società circa il ruolo della donna rispetto a quello dell'uomo (cf. UNITED NATIONS – COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Expert group meeting on the development of guidelines for the integration of gender perspectives into human rights activities and programmes*, Doc. E/CN.4/1996/105, pp. 6-7; 23-24). Nel documento

discriminazione esponenziale, come sono la *doppia*<sup>149</sup> o la *multipla*<sup>150</sup>. Ad esse vanno poi intrecciati i concetti di discriminazione *reale* o *percepita*, *statistica*, *sistemica* e *strutturale*<sup>151</sup>.

Si registra pertanto un fenomeno oscillatorio in bilico tra la volontà di garantire una tutela effettiva contro le svariate fattispecie discriminatorie per via di estensione, intersezione<sup>152</sup> e sovrapposizione (*overlapping phenomena*) dei *grounds* di riferimento, e il riflesso generarsi di intrecci asfittici, che potrebbero limitare, forse in modo irragionevole e pericoloso, le misure legislative, amministrative e giudiziarie degli Stati membri, sfumando il principio della certezza giuridica, intesa in senso formale (procedurale) come prevedibilità delle conseguenze e in senso sostanziale come accettabilità razionale delle stesse. Su questa linea può infatti destare una certa

---

ECOSOC 1997/2 si legge la definizione: «Il *mainstreaming* in una prospettiva di genere è il processo che consiste nel valutare delle implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione pianificata, inclusi legislazione, politiche e programmi, in tutte le aree e a tutti i livelli, e come strategia per rendere i problemi e le esperienze tanto delle donne quanto degli uomini parte di una dimensione integrale di ideazione, attuazione, monitoraggio e stima delle strategie e dei programmi in tutte le sfere – politica, economica e sociale – così che le donne e gli uomini possano essere avvantaggiati in egual misura e affinché le disuguaglianze non siano perpetuate. Il fine ultimo è quello di raggiungere la parità tra i sessi». Dal 2000 si tratta di un parametro presente in modo massiccio nelle *Raccomandazioni/Osservazioni Generali* dei Comitati ONU. Esso, intersecato con altri *grounds*, è depositario di un portato ideologico non trascurabile. Per cogliere la rilevanza del tema nell'attuale dibattito internazionale sulla non discriminazione basta un rinvio alla terza raccomandazione ("*apply a gender perspective*") del Segretario Generale dell'ONU nella *Guidance Note on Racial Discrimination and Protection of Minorities* del Marzo 2013, nonché al terzo degli otto *Obiettivi per lo Sviluppo del Millennio* (c.d. MDGs) che l'ONU si è proposto di raggiungere entro il 2015.

<sup>149</sup> Sebbene il concetto fosse implicitamente riconosciuto nella *General Recommendation No. XXV (2000)* del CERD, l'uso del termine "*double discrimination*" risale per la prima volta al 2001, in UN Doc. CERD/C/304/Add.78, para. 10 (Uruguay).

<sup>150</sup> Pur essendo considerata in svariate Raccomandazioni Generali (cf. W. VANDENHOLE, *Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, cit., p. 41s.) solo *Durban 2* "codificherà" i concetti di "*multiple discrimination*" e "*aggravated forms of discrimination*".

<sup>151</sup> Cf. CESCR, *General Comment No. 20 (2009)*, in UN Doc. E/C.12/GC/20. Per una presentazione sintetica dei termini cf. <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2012/11/discriminazioni/> (consultato l'11 marzo 2014).

<sup>152</sup> «*The 'grounds' of discrimination are extended in practice by the notion of 'intersectionality' whereby the Committee addresses situations of double or multiple discrimination - such as discrimination on grounds of gender or religion - when discrimination on such a ground appears to exist in combination with a ground or grounds listed in Article 1 of the Convention*», in CERD, *General Recommendation No. 32 (2009)*.

perplexità che la tecnica giuridico-definitoria dei Comitati ONU<sup>153</sup>, moltiplicando a sproposito i profili discriminatori, senza troppe preoccupazioni di competenza e contesto, faccia ultimamente dipendere il contenuto delle formulazioni dall'accadimento dei fatti e finisca per rimettere quasi esclusivamente la valutazione della sussistenza di prassi sospette all'incessante mutevolezza dei contesti e delle circostanze<sup>154</sup>, com'è ad esempio accaduto per la discriminazione indiretta<sup>155</sup>. Per un altro verso questa "assenza di appigli" è controbilanciata da una sorta di "meccanicità", altrettanto preoccupante, perché poco ha a che fare con la coerenza e il rigore giuridici del diritto, rispecchiando piuttosto una volontà politica volta ad esprimere visioni culturali e ideologie di pensiero. È quanto delineato da Donata Gottardi nel contesto della normativa europea ed italiana, sul duplice fronte della discriminazione di razza e di genere, con un ragionamento a nostro parere calzante anche per esprimere la prassi debole e ambigua dei *Treaty Bodies* delle Nazioni Unite.

«Nel diritto antidiscriminatorio siamo in presenza di un utilizzo tendenzialmente uniforme delle tecniche, sia definitorie sia processuali, applicate nei confronti dei diversi ambiti di esposizione al rischio. [...] *l'avvicinamento delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta nei diversi ambiti via via disciplinati presenta un elevato tasso di meccanicità*, che andrebbe, a mio avviso, valutato positivamente solo se il fenomeno fosse accompagnato da attenta determinazione degli effetti e delle ricadute. Tale meccanicità appare in netto incremento e contraddistingue l'evoluzione dei diversi fattori di discriminazione, *un cambiamento in un'area alimentando quello nell'altra, pur restando quasi*

---

<sup>153</sup> Sulla prospettiva di un impianto debole di tutela cf. K. MECHLEM, *Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42/90S (2009), pp. 905-947.

<sup>154</sup> «*The Convention, as the Committee has observed on many occasions, is a living instrument that must be interpreted and applied taking into account the circumstances of contemporary society. This approach makes it imperative to read its text in a context-sensitive manner*», in CERD, *General Recommendation No. 32* (2009).

<sup>155</sup> Cf. UN Doc. CERD/C/66/D731/2003, Communication No. 31/3003, *I.R. vs. Slovakia*, para. 10.4. «*As by definition indirect discrimination can only be demonstrated circumstantially*». Come non notare l'incertezza che caratterizza una delle osservazioni più ricorrenti, almeno nei primi Rapporti del CERD, laddove si asserisce che: «*it was the duty of States parties to comply with both the spirit and the letter of the Convention and that, even if there were no racial discrimination in a country at a given time, no one could predict that infortunate events could not alter that situation in the future*», (Seychelles) in *Official Records of the General Assembly*, 43<sup>rd</sup> Session, Supplement No. 18 (A/43/18), pp. 23s., para. 73. Il *General Comment No. 20* (2009) del CESCR afferma al § 27 che «*the nature of discrimination varies according to context and evolves over time. A flexible approach to the ground of "other status" is thus needed to capture other forms of differential treatment*».

*sempre all'interno di testi normativi separati, separati anche dalla disciplina generale sulla materia. Il fenomeno ha connotati peculiari e si manifesta con nettezza [...] Ogni modifica resasi necessaria in un'area – o in funzione di doveroso adattamento o in funzione di risposta a evoluzioni normative – entra a far parte dello schema che sarà a sua volta importato e modificato nell'area contigua o successivamente disciplinata. Il modello costruito per l'una viene importato in un'altra e, nel frattempo, ciascuna area è investita da un processo di evoluzione interna che non sempre corrisponde ai tempi della traslazione, né trova sempre coerenza sistematica: così come ogni miglioramento, ogni incrinatura del sistema di garanzie si ripercuote e provoca fratture forse irrimediabili che diventano di portata generale. Lo stadio finale sembra essere quello dell'allineamento, su *standard* medi, determinati [...] dalla mediazione tra formidabili dichiarazioni di principio e la loro latente erosione provocata dall'ampiezza delle eccezioni ammesse»<sup>156</sup>.*

## **II. LA PRESENZA DELLA SANTA SEDE ALLE NAZIONI UNITE NODI DA ESPLORARE CIRCA LA “NON-DISCRIMINAZIONE”**

### **II.1. Una diplomazia del “dialogo nella verità”, con gli strumenti del diritto**

Si è fin qui evidenziata la generalizzata tendenza, di natura più pratica che dottrinale, a ritenere il diritto convenzionale dei diritti umani alla stregua di un intangibile corpus giuridico dotato di alcune “funzioni costituzionali” che lo rendono sempre più direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati. Essa, come già visto, è percepibile almeno su un duplice fronte: 1) il *controllo* “superiore” dell'esercizio del potere pubblico; 2) l'*orientamento* dell'esercizio di tale *governance*<sup>157</sup>.

Tra gli Stati sottoposti ad un tale monitoraggio risaltano i peculiari connotati della Santa Sede e della sua presenza in seno alla Comunità delle Nazioni e dei Popoli. Pertanto, un nodo da esplorare riguarda le modalità di coordinamento tra gli obblighi internazionali derivati dall'adesione della Santa Sede alle convenzioni multilaterali sui diritti umani e l'ordinamento interno (canonico e vaticano). Da una prima approssimazione alla vasta letteratura che si occupa delle relazioni “Santa Sede – ordinamento internazionale”,

---

<sup>156</sup> D. GOTTARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*. Relazione svolta al Convegno di Pescara del 21-22 giugno 2002 (corsivo aggiunto).

<sup>157</sup> È quanto sostiene nella sua tesi dottorale D. ZARU, *La tutela internazionale dei diritti umani: verso la “costituzionalizzazione” dell'ordine internazionale?* Università degli Studi di Padova, 2011.

emergono copiosi i contributi organici e gli approfondimenti dottrinali sulla materia concordataria, ovvero sull'adesione della Santa Sede a convenzioni e accordi stipulati nell'ambito di Organizzazioni intergovernative concernenti materie c.d. tecniche o esigenze di funzionamento dell'entità territoriale. Non ci risulta che altrettanto sia stato fin'ora scritto rispetto agli effetti della ricezione degli specifici trattati internazionali sui diritti umani nel sistema giuridico canonico<sup>158</sup>.

Subito siamo messi in guardia circa l'obiettivo complicazione del fenomeno ricettizio nell'ordinamento ecclesiale rispetto ai processi di adattamento del diritto interno al diritto internazionale negli ordinamenti giuridici statali<sup>159</sup>. Una difficoltà che è strutturalmente determinata dalla diversità di natura e di finalità dell'ordinamento canonico, ma anche dall'esistenza negli Stati – a differenza della Sede Apostolica – di una specifica normativa costituzionale che afferisce in modo diretto alla recezione delle leggi internazionali<sup>160</sup>. Potremmo chiosare affermando che gran parte delle questioni problematiche sollevate in dottrina rinvia in fondo alla più ampia discussione circa la finalità della Chiesa cattolica e del suo ordinamento giuridico, con i suoi presupposti<sup>161</sup>. La prassi internazionale della Santa Sede mostra che il compimento degli obblighi giuridici derivati dalle convenzioni multilaterali deve altresì porsi in relazione con le *lacune di legge* che l'ordinamento ecclesiale presenta circa alcune materie, come ad esempio la discriminazione razziale, la tratta di persone o la tortura; concetti che la

---

<sup>158</sup> «[...] Questo ad un duplice livello: 1) posizione della norma internazionale nel diritto interno (Canonico o Vaticano); 2) effettiva ricezione ed applicabilità del Diritto internazionale di qualsiasi natura o fonte [...] nel diritto interno», in B. ESPOSITO, *Il rapporto del Codice di Diritto canonico latino con il Diritto internazionale. Commento sistematico-esegetico al can. 3 del CIC/83*, in «*Angelicum*», 83 (2006), p. 418. Un ottimo quadro di riferimento da cui lo stesso Esposito ha preso le mosse è il contributo di V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in «*Ius Ecclesiae*», VIII (1996), pp. 18-33. L'autore procede ad un'analisi dei criteri di relazione tra il diritto internazionale e gli ordinamenti nel cui ambito opera la Santa Sede.

<sup>159</sup> Cf. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010<sup>8</sup>, pp. 305-354; A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, (PAOLA GAETA, cur.), Il Mulino, Bologna 2006<sup>2</sup>, pp. 299-321.

<sup>160</sup> Cf. V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale*, cit., p. 19.

<sup>161</sup> Cf. P. CIPROTTI, *Contributo alla canonizzazione delle leggi civili*, Roma 1941; ID., *Le «leggi civili» nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in «*Apollinaris*», LVII (1984), pp. 282-293.

normativa codiciale della Santa Sede per sé non definisce<sup>162</sup>, ma recepisce. Si sa poi che la maggior parte delle norme contenute nelle suddette convenzioni è di tipo *self-executing* e pertanto, dal momento della loro ratifica, non necessitano di essere riformulate nel diritto interno (canonico e vaticano) per entrare in vigore. D'altra parte, la specifica natura e la finalità della Santa Sede e del suo ordinamento giuridico pongono dei limiti alla ricezione delle «leggi civili»<sup>163</sup>.

Rispetto a quest'ultimo inciso ci sembra di stimolo ampliare l'orizzonte richiamando qui un passaggio nodale del celebre discorso all'Assemblea Generale dell'ONU, in occasione del 60° anniversario della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*. Nel testo, Benedetto XVI «ha invocato la dignità della persona umana come sostrato etico per le relazioni internazionali e la salvaguardia dell'universalità e inviolabilità dei diritti contro ogni totalitarismo positivista o imposizione della maggioranza»<sup>164</sup>. Offrendo in tal modo la chiave ermeneutica per una corretta lettura della realtà, egli affermò:

*«Ces droits trouvent leur fondement dans la loi naturelle inscrite au cœur de l'homme et présente dans les diverses cultures et civilisations. Détacher les droits humains de ce contexte signifierait restreindre leur portée et céder à une conception relativiste, pour laquelle le sens et l'interprétation des droits pourraient varier et leur universalité pourrait être niée au nom des différentes conceptions culturelles, politiques, sociales et même religieuses. La grande variété des points de vue ne peut pas être un motif pour oublier que ce ne sont pas les droits seulement qui sont universels, mais également la personne humaine, sujet de ces droits»*<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> In realtà, come vedremo appresso, la Legge VIII dello SCV, ha modificato il codice penale vaticano definendo, all'articolo 1 il reato di "discriminazione razziale", all'articolo 2 il reato di "tratta di persone" e all'articolo 3 il reato di "tortura", secondo la formulazione delle relative convenzioni internazionali ratificate dalla Santa Sede.

<sup>163</sup> Che esse non siano contrarie al *diritto divino* [naturale e positivo] (cf. can. 22, CIC; can. 1504, CCEO = *leges civiles/ius civile*, che quindi bisogna intendere in senso largo: tutte le norme che non fanno parte dello *Ius Ecclesiae*). Questa "limitazione" è accettata nel Diritto internazionale come *domestic jurisdiction* (cf. *Carta delle Nazioni Unite*, art. 2 § 7) sebbene, in riferimento al tema dei diritti umani, vi sia chi vi riscontra un principio sempre più sfumato (cf. nota 62). Inoltre, per quanto concerne l'ordinamento vaticano, i limiti della ricezione delle leggi civili afferiscono anche «ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili» (*Legge n. LXXI sulle fonti del diritto*, cit., art. 3.2).

<sup>164</sup> J. HERRANZ, *Presentazione*, in M. DEL POZZO, *Il magistero di Benedetto XVI ai giuristi*, cit., p. 10.

<sup>165</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso all'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*, cit., in AAS 100 (2008), p. 334.

La *ratio* sottesa al discorso pontificio consiste precisamente nel destare i membri della Comunità internazionale dal “sonno dogmatico” al quale – come illustrato nella prima parte – una certa ideologia utilitarista e proceduralista, ispirata da un approccio pragmatico ai diritti umani, sta silenziosamente inducendo nelle menti e nei cuori<sup>166</sup>. Si tratta di un’anestesia culturale circa ogni premessa di ordine veritativo<sup>167</sup>, generatrice sociale ed etica di una «cultura dello scarto» che «considera l’essere umano in se stesso come un bene di consumo, che [quando non serve più] si può usare e poi gettare»<sup>168</sup>. È dato così per assunto che il profilo sostanziale della presenza della Santa Sede nella Comunità internazionale appella *in primis* ad una

---

<sup>166</sup> Cf. J.-P. SCHOUPE, *Il futuro del sistema dei diritti umani*, cit., in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), p. 19.

<sup>167</sup> «Si va costituendo una dittatura del relativismo che non riconosce nulla come definitivo e che lascia come ultima misura solo il proprio io e le sue voglie», in J. RATZINGER, *Omelia nella Missa pro Eligendo Romano Pontifice*, 18 aprile 2005.

<sup>168</sup> FRANCESCO, Es. Ap. *Evangelii Gaudium*, 24 novembre 2013, nn. 53s. Già nel 2007, Benedetto XVI si era espresso con chiarezza ai membri di ONG di ispirazione cattolica: «la cooperazione internazionale tra i Governi, nata già alla fine del secolo XIX e sviluppatasi sempre più nel secolo scorso, nonostante le tragiche interruzioni delle due guerre mondiali, ha contribuito significativamente alla creazione di un ordine internazionale più giusto. A tale riguardo, possiamo osservare con soddisfazione ai risultati ottenuti, quali il riconoscimento universale del primato giuridico e politico dei diritti umani, la fissazione di obiettivi condivisi per il pieno godimento dei diritti economici e sociali da parte di tutti gli abitanti della terra, la promozione della ricerca di un sistema economico mondiale giusto e, ultimamente, la salvaguardia dell’ambiente e la promozione del dialogo interculturale. Tuttavia, spesso il dibattito internazionale appare segnato da una logica relativistica che pare ritenere, come unica garanzia di una convivenza pacifica tra i popoli, il negare cittadinanza alla verità sull’uomo e sulla sua dignità nonché alla possibilità di un agire etico fondato sul riconoscimento della legge morale naturale. Viene così di fatto ad imporsi una concezione del diritto e della politica, in cui il consenso tra gli Stati, ottenuto talvolta in funzione di interessi di corto respiro o manipolato da pressioni ideologiche, risulterebbe essere la sola ed ultima fonte delle norme internazionali. I frutti amari di tale logica relativistica nella vita internazionale sono purtroppo evidenti: si pensi, ad esempio, al tentativo di considerare come diritti dell’uomo le conseguenze di certi stili egoistici di vita, oppure al disinteresse per le necessità economiche e sociali dei popoli più deboli, o al disprezzo del diritto umanitario e ad una difesa selettiva dei diritti umani. Auspico che lo studio e il confronto di questi giorni permetta di individuare modi efficaci e concreti per far recepire a livello internazionale gli insegnamenti della dottrina sociale della Chiesa. In tale senso, vi incoraggio ad opporre al relativismo la grande creatività della verità circa l’innata dignità dell’uomo e dei diritti che ne conseguono. Una tale creatività consentirà di dare una risposta più adeguata alle molteplici sfide presenti nell’odierno dibattito internazionale e soprattutto permetterà di promuovere iniziative concrete, che vanno vissute in spirito di comunione e libertà» (corsivo nostro), in BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti al forum di organizzazioni non governative di ispirazione cattolica*, 1 dicembre 2007.

diplomazia del dialogo e della verità che ha a cuore la passione per la *dignità e il valore intrinseci di ogni essere umano*<sup>169</sup>. Si condensa in questo inciso il fulcro del magistero ecclesiale sui diritti umani che è parte costitutiva del “dominio riservato” della Santa Sede. Dal punto di vista giuridico, va inoltre ribadito che il fondamento giustificativo di ogni intervento ed attività pubblica della Santa Sede si configura nel diritto-dovere della Chiesa di proclamare sempre e dovunque i principi morali correlati con i diritti fondamentali della persona umana. Esso è stato positivizzato nel can. 747 § 2 del CIC 1983<sup>170</sup>.

Le parole del Romano Pontefice all’ONU altro non fanno che confermare la prospettiva di fondo circa il modo di intendere l’ordinamento internazionale da parte della Santa Sede come

«un diritto di tipo normativo, frutto di accordi e consuetudini, che dovrà quindi realizzare gli elementi costitutivi propri del diritto positivo e mai misconoscere il suo riferimento fondazionale alla Legge e al Diritto naturale e quindi alla volontà creatrice divina. Frutto di un consenso, non arbitrario ed utilitaristico, dei soggetti interessati che dovrà avere alla base la convinzione di realizzare, attraverso la norma, quanto è oggettivamente giusto, riconoscendo a ciascuno ciò che gli è dovuto (*suum*). *Questo intimo ed inscindibile legame del Diritto internazionale al Diritto naturale è da sempre stato l’aspetto non soggetto a trattativa e a compromesso per la dottrina ed il magistero cattolico. Solo tenendo*

---

<sup>169</sup> «La Chiesa si fa presente nelle Organizzazioni Internazionali per sollecitare, incoraggiare e promuovere la ricerca del bene comune universale, in vista dell’edificazione di ‘un mondo migliore nella verità e nella giustizia’ e quindi del bene integrale dell’Uomo. [...] ‘non certo per quel che riguarda gli aspetti tecnici, che esulano dalla nostra competenza, ma per gli aspetti morali e umani di giustizia e di equità, che non sono meno importanti dei primi’. [...] la partecipazione della Santa Sede alle attività delle Organizzazioni Internazionali, partecipazione, in virtù della sua particolare natura, ben distinta da quella degli Stati, per essere ben accolta ed efficace, deve essere saggia e soprattutto, diremmo, discreta», in PAOLO VI, Discorso ai Rappresentanti della Santa Sede presso le Organizzazioni Internazionali, 4 settembre 1974, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XII, Città del Vaticano 1975, pp. 787-788 (corsivo aggiunto); «[...] la diplomazia multilaterale della Santa Sede deve, prevalentemente, affermare i grandi principi fondamentali della vita internazionale, perché il contributo specifico della Gerarchia della Chiesa è “*servire la formazione della coscienza, affinché le esigenze della giustizia diventino comprensibili e politicamente realizzabili*” (*Deus Caritas est*, 28, a)», in BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti al forum di organizzazioni non governative di ispirazione cattolica*, 1 dicembre 2007; cf. V. BUONOMO, “Organismos Internacionales [Presencia de la Santa Sede en]”, in INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA, FACULTAD DE DERECHO CANÓNICO, UNIVERSIDAD DE NAVARRA, *Diccionario General de Derecho Canónico*, vol. V, J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (ed.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2012, pp. 831-835.

<sup>170</sup> Cf. R. A. MELNYK, *Vatican Diplomacy at the United Nations. A History of Catholics Global Engagement*, The Edwin Mellen Press, Lewiston 2009, pp. 155-168.

presente questa chiara posizione, si può comprendere pienamente il tipo di ricezione del Diritto internazionale operata dalla Santa Sede nelle sue relazioni con gli enti che fanno parte della Comunità internazionale. [...], *ricezione non in blocco, ma solo di ciò che è in armonia e si pone come logica conseguenza ed esigenza della Legge e del Diritto naturale*»<sup>171</sup>.

Uno sguardo alla prassi dell'originale presenza della Santa Sede all'ONU «mostra nella sua interezza la propria peculiarità, nel senso che la sua azione non è di natura propriamente politica<sup>172</sup>, ma è finalizzata ad orientare mediante principi di giustizia e di solidarietà anche quelle scelte con spiccato contenuto tecnico-specializzato»<sup>173</sup>. Una prospettiva che ci rende oggi sempre più consapevoli di quanto sia fondamentale acquisire, anche per le delegazioni diplomatiche della Santa Sede, un'affinata competenza, senza dicotomie di sorta, poiché le *forme giuridiche* altro non sono che il mezzo necessario per poter veicolare i *contenuti* del magistero e della dottrina della Chiesa in certi fori, contribuendo in tal modo alla formazione di un più ampio *consensus*. È quanto recentemente ribadito dalla Segreteria di Stato nella *Lettera di trasmissione* delle risposte scritte della Santa Sede alle domande formulate dal Comitato ONU per i Diritti del Fanciullo dove, fin dall'inizio, sono reiterati due rilievi sostanziali:

«1) *Like all subjects of International law, the Holy See carries out its own activities within the international Community, while maintaining the specificity and the goals defined by its own juridical sistem, and according to its domestic jurisdiction, as has always been recognized by international practice.*

2) *When the Holy See becomes a State Party to multilateral Conventions it proceeds to the necessary evaluation of the aforementioned conventional norms*

---

<sup>171</sup> B. ESPOSITO, *Il rapporto del Codice di Diritto canonico latino con il Diritto internazionale*, cit., p. 409.

<sup>172</sup> Nel puntualizzare questa precisazione – sebbene essa non si situi nel sistema delle Nazioni Unite – il Buonomo fa notare la *dichiarazione interpretativa* (29 novembre 1972) del Pro-Nunzio Apostolico in Finlandia durante i lavori preparatori della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Circa l'approvazione delle conclusioni finali, «l'eventuale astensione della Santa Sede su questioni puramente politiche, non doveva essere interpretata né come assenso, né come dissenso sulle singole proposte e quindi fraporsi alla formazione del *consensus* richiesto in sede deliberativa dal Regolamento della Conferenza [art. 69,4]», in V. BUONOMO, *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, cit., nota 32, p. 687.

<sup>173</sup> V. BUONOMO, *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, cit., p. 30. Un'ottima panoramica è presente in J.-L. CHABOT, *Le magistère pontificale et les instruments juridiques et politiques internationaux en matiere de droits de l'homme*, in P. REQUENA – M. SCHLAG, *La persona al centro del magistero sociale della Chiesa. Omaggio al Rev. Prof. Enrique Colom Costa*, EDUSC, Roma 2011, pp. 95-113.

*according to its nature and role as a central organ of the Catholic Church and as the Sovereign of Vatican City State. In addition, as is well-known, the Holy See contributes by lending its moral support for the effective dissemination of the principles of the Conventions in order to favour the determination of an opinion juris, allowing for Conventions to come more quickly into force, to become known and to be effective»<sup>174</sup>.*

In forza di questa linea di continuità dell'azione diplomatica della Santa Sede, che coagula *fini peculiari*, diversi rispetto a quelli perseguiti dagli altri membri dell'ordine mondiale, con *regole* che sono proprie della Comunità internazionale, deve essere fortemente ridimensionata l'opinione di una certa dottrina, secondo la quale la Santa Sede agirebbe «attraverso procedure *extra ordinem*, trattamenti privilegiati e regole *ad hoc*»<sup>175</sup>. Si può pertanto asserire che «la Santa Sede non solo contribuisce ad elaborare norme dell'ordinamento internazionale per poi rispettarle, ma anche modifica la propria legislazione interna in funzione di queste norme, dando cioè continuità a quell'impostazione che ritroviamo nell'ordinamento canonico che vuole la preminenza della norma internazionale rispetto alla norma interna<sup>176</sup> [...] questo certamente senza pregiudicare la valutazione delle diverse situazioni quanto all'effetto nell'ordinamento interno»<sup>177</sup> degli accordi multilaterali.

---

<sup>174</sup> HOLY SEE, *Letter of transmission. Written replies by the Holy See to the List of Issues (CRC/C/VAT/Q/2) prepared by the Committee on the Rights of the Child in connection with the consideration of the Combined Second, Third and Fourth Periodic Reports of the Holy See (CRC/C/VAT/2)*, 25 November 2013.

<sup>175</sup> V. BUONOMO, *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, cit., p. 672. È ciò che, attraverso esempi concreti desunti dalla prassi, l'autore sostiene nell'articolo.

<sup>176</sup> Vale la pena ricordare che «il can. 3 del vigente Codice di Diritto canonico latino [// c. 4, CCEO] stabilisce *direttamente* ed in modo inequivocabile il rispetto di tutte le Convenzioni stabilite, anteriormente all'entrata in vigore del Codice, dalla Sede Apostolica con le varie Nazioni e le altre Società politiche, nonostante qualsiasi disposizione contraria contenuta nei canoni del nuovo Codice. In questo modo, *indirettamente*, è allo stesso tempo stabilita la superiorità delle norme di Diritto internazionale rispetto a quelle codiciali, anche se non di tutte, ma espressamente solo di quelle frutto di Accordi, bilaterali e multilaterali, stipulati dalla Santa Sede o comunque di quelle alle quali ha dato la sua adesione. Dette norme sono di fatto ritenute *sovra-codiciali* in quanto le Convenzioni creano un diritto esterno all'ordinamento interno canonico, ma anche, in determinati e specifici casi, all'ordinamento giuridico Vaticano», in B. ESPOSITO, *Il rapporto del Codice di Diritto canonico latino con il Diritto internazionale*, cit., p. 446.

<sup>177</sup> V. BUONOMO, *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, cit., p. 685.

Come si sostanzia un siffatto ragionamento nella prassi della Santa Sede rispetto al mutevole concetto di “non-discriminazione”?

## **II.2. La ratifica della Santa Sede alla ICERD**

A seguito della firma apposta il 21 novembre 1966 e della formale ratifica del 1 maggio 1969, la Santa Sede si colloca tra i primi “Stati” parte – a soli quattro mesi dall’entrata in vigore – della *Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale*<sup>178</sup>. Abbiamo preso atto che, oltre a costituire un notevole contributo positivo nell’affrontare la piaga del razzismo e delle sue molteplici manifestazioni in un’ottica di “cooperazione internazionale”, esso è altresì il primo di una serie di documenti, risoluzioni, osservazioni, raccomandazioni e commenti generali delle Nazioni Unite, che hanno portato all’attuale allargamento del principio di non discriminazione, fino a concepirlo come un diritto soggettivo, in balia di agende politiche ed ideologiche che ne mortificano il contenuto e la conseguente interpretazione<sup>179</sup>.

### **II.2.1. Alcune osservazioni sul profilo giuridico-formale**

Prima di proseguire sul piano dei contenuti, riteniamo opportuno soffermarci su alcuni preliminari tecnici che sorgono dalla ratifica o dall’adesione ad un trattato internazionale, con speciale riferimento alla ICERD.

a) In dottrina sembra persistere il problema della vigenza del diritto internazionale nell’ordinamento interno della Santa Sede. Una prima osservazione va allora fatta sul criterio di apprezzamento circa il compimento degli obblighi internazionali pattizi da parte della Sede Apostolica. Esso va infatti diversificato rispetto al comportamento degli altri Stati parte di convenzioni multilaterali. Tale vigenza, perciò, non deve essere necessariamente ricercata nel compimento pedissequo da parte della Santa Sede di un’obbligazione pattizia con le stesse modalità di uno Stato su cui

---

<sup>178</sup> Già si è detto che il *treaty making power* è proprio ed esclusivo del Romano Pontefice. Di fatto, tale capacità è esercitata dal Papa con il concorso della Segreteria di Stato, che apporta uno specifico ausilio tecnico-diplomatico e, come emerge dalla prassi, con la firma dell’apposito strumento di ratifica o di adesione da parte del Segretario di Stato (caso di potestà vicaria del RP) o del Sostituto della Segreteria di Stato (caso di potestà delegata).

ricada la medesima obbligazione. Questo si verifica altresì per la redazione dei rapporti periodici. I Comitati, infatti, hanno progressivamente strutturato un sistema di *guidelines* circa l'implementazione della normativa internazionale nel diritto interno degli Stati. La Santa Sede, come essa stessa più volte ribadisce, tenuto conto delle finalità proprie, considerato il principio della personalità della legge, che nell'ordinamento canonico si affianca a quello della territorialità, non può avvalersi del tracciato di queste linee guida per la verifica periodica dei meccanismi di recezione. In tal senso, la diversità di forme di attuazione degli obblighi convenzionali non è passibile di denuncia circa l'assenza di reciprocità, né ha senso questionare sulla mancata imputabilità e responsabilità internazionale della Santa Sede, intesa come "individuo-organo" riguardo gli atti compiuti.

b) Una seconda considerazione circa la vigenza riguarda quanti sostengono che la mancata pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis* dei trattati multilaterali o dello strumento di ratifica o di adesione ad essi renda di fatto inoperanti tali trattati nel diritto interno della Santa Sede. È ciò che si verifica anche per la Convenzione sulla discriminazione razziale della quale non si trova traccia nel "Bollettino Ufficiale" della Santa Sede. I due Codici canonici prevedono, in via generale, tale pubblicazione come condizione perché una legge della Sede Apostolica abbia forza obbligatoria (c. 8, CIC; c. 1489, CCEO). Gli stessi disposti non escludono tuttavia un «*alius promulgandi modus*»<sup>180</sup>. A ragione Buonomo si è chiesto: «sarebbe dunque da far rientrare in tale prescrizione la notizia di avvenuta ratifica o adesione, ovvero l'integrale pubblicazione dell'atto in parola, fatta su altre fonti di cognizione "non consuete" o "ufficiali"?»<sup>181</sup>. Ciò è quanto nella prassi della Santa Sede accade ormai da alcuni anni. D'altra parte, richiamando il regime *self-executing* della normativa convenzionale sui diritti umani, il dettato onusiano sulla discriminazione razziale deve ritenersi recepito ed interpretato secondo gli interventi magisteriali del Romano Pontefice, le dichiarazioni degli Osservatori permanenti presso le Nazioni Unite e gli Istituti specializzati, i documenti degli organismi della Curia Romana che coadiuvano il Papa

---

<sup>179</sup> Cf. BENEDETTO XVI, *Messaggio per la Giornata mondiale della pace* (2011), n. 12.

<sup>180</sup> Non è da escludere che si possa procedere pubblicando tali strumenti nell'*Osservatore Romano*, come è già accaduto per altri strumenti di ratifica.

<sup>181</sup> V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale*, cit., p. 27.

nell'esercizio del ministero petrino<sup>182</sup>. Solo così si potrà cogliere la reale portata del contenuto della discriminazione razziale nell'ordinamento canonico, che in queste pagine solo abbozzeremo. Inoltre, volendo approfondire la materia, non sarà assurdo, per un verso, indagare più a fondo il valore giuridico che i numerosi e differenti pronunciamenti della Santa Sede rivestono nella cornice gerarchica delle norme canoniche e, per un altro, notare l'incidenza che siffatti interventi ufficiali hanno avuto e continuano ad esercitare tra le fonti giuridiche internazionali dette di *soft law*.

c) Uno strumento giuridico che consente ad uno Stato di ratificare o aderire ad una convenzione internazionale conformemente ai principi ispiratori del suo ordinamento interno si configura nel sistema delle *riserve* e delle *dichiarazioni interpretative*, che possono apporsi all'atto della ratifica, accessione o successione<sup>183</sup> e il cui regime è stabilito negli articoli 19-23<sup>184</sup> della *Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati* del 1969. Di essa la Santa Sede è parte dal 24 febbraio 1977 e non ha mancato di porre alcune riserve o dichiarazioni interpretative, ad esempio durante l'adesione alla Convenzione sul fanciullo e a quella sulla tortura; ciò non si è però verificato con la ratifica della Convenzione sulla discriminazione razziale.

Entrando nel dettaglio, secondo l'articolo 20 di quest'ultima è impossibile apporre una riserva che sia «incompatibile con l'oggetto e lo scopo» del testo normativo, «come pure ogni altra riserva che abbia per effetto la paralisi del funzionamento di uno qualsiasi degli organi creati dalla Convenzione». Più precisamente, una riserva sarà considerata inammissibile qualora costituisca l'oggetto di obiezione di almeno due terzi degli Stati

---

<sup>182</sup> Ben lo afferma il documento di presentazione dell'undicesimo e dodicesimo rapporto della Santa Sede al CERD. Di diversa natura giuridica è invece il contributo delle Conferenze Episcopali. La questione dovrà essere approfondita considerando la normativa del Libro III del CIC 1983.

<sup>183</sup> Non sembrano tuttavia mancare casi di "riserve tardive". È un elemento tuttavia da verificare nell'articolo di E. BATES, *Avoiding Legal Obligations Created by Human Rights Treaties*, in «International and Comparative Law Quarterly», 57 (2008), pp. 772-772. Esse sarebbero possibili solo nel caso in la Convenzione le prevedesse esplicitamente.

<sup>184</sup> Questi articoli hanno positivizzato il *criterio di flessibilità* posto, fin dal 1951, dalla Corte Internazionale di Giustizia nel suo *Parere Consultivo* sulle riserve poste alla Convenzione sul genocidio del 1948 (CIJ, *Recueil* 1951, pp. 15ss.). Tale criterio consente ad un maggior numero di Stati di contrarre gli obblighi convenzionali di un trattato multilaterale salvaguardando situazioni interne, non tuttavia incompatibili con i fini della convenzione di cui si tratti.

parte<sup>185</sup>. Si specifica altresì che le riserve potranno essere ritirate in ogni momento mediante notifica, indirizzata al Segretario Generale, la quale sortirà effetto dalla data del suo ricevimento.

Sulle riserve è però in atto un processo che, fin dalle conclusioni alla Convenzione di Vienna, è orientato ad un'azione persuasiva degli organismi ONU per ottenere che gli Stati parte alle convenzioni multilaterali sui diritti umani provvedano al loro graduale ritiro<sup>186</sup>. Un siffatto dibattito è stato ripreso nella quarta sessione della riunione dei Presidenti dei Comitati ONU del 1992<sup>187</sup>, dove si è rafforzata la tendenza a giustificare il venir meno della volontà decisionale degli Stati invocando la *specialità della norma* come nota distintiva dei trattati sui diritti umani, ritenendo che gli unici limiti possibili siano quelli previsti dalle medesime convenzioni. Nel 1993, la questione è stata sottoposta con la Risoluzione 48/31 dell'Assemblea Generale allo studio della *Commissione di Diritto Internazionale*.

Sono differenti le ragioni, politiche oltreché dottrinali, che concorrono all'evoluzione del tema: dalla questione del *regime differenziato* in materia di riserve ai trattati multilaterali sui diritti umani, rispetto a quello generalmente codificato dalla Convenzione di Vienna, alla considerazione circa l'esplicita previsione sulle riserve in ogni singola convenzione. Ma, per quanto ci riguarda, è ancor più rilevante il peso di quanto è stato asserito da alcuni Comitati nelle loro *Raccomandazioni Generali*, tra le quali spiccano la No. 4 (1987), la No. 20 (1992) e la No. 21 (1993) del Comitato per l'eliminazione della discriminazione della donna (CEDAW). Esse, congiuntamente all'Osservazione Generale No. 24 (52) del Comitato per i Diritti Civili e Politici<sup>188</sup> (CCPR), manifestano in realtà una linea di pensiero condivisa di fatto da tutti i Comitati nelle periodiche riunioni dei rispettivi Presidenti<sup>189</sup>, che si

---

<sup>185</sup> Cf. ICERD, art. 20.3. Per un commento cf. A. CASSESE, *A New Reservation Clause: Article 20 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, p. 266.

<sup>186</sup> Cf. *Programma d'azione* I.A.5.

<sup>187</sup> Cf. UNITED NATIONS-INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS, *Improving the operation of Human Rights Treaty Bodies*, in Doc. HRI/MC/1994/2.

<sup>188</sup> CCPR, *General Comment No. 24 (52): Issues relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to Declaration under Article 41 of the Covenant*, 2 novembre 1994, in HRI/GEN/Rev.9. Per un commento in letteratura cf. G. GAJA, *Le riserve al Patto sui diritti civili e politici e il diritto consuetudinario*, in *RDI* (1996); C. J. REDGWELL, *Reservations to Treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24*, in *ICLQ* 46 (1997), pp. 390-412.

<sup>189</sup> Cf. V. BUONOMO, *Human Rights, People Rights*, cit., pp. 156-157.

concretizza nell'auto-attribuzione della competenza a valutare la compatibilità delle riserve e ad interpretarne il valore, surclassando così la volontà degli Stati<sup>190</sup>. D'altro canto l'opinione data dalla *Commissione di Diritto Internazionale* nel 1996 ha ribadito la competenza esclusiva dello Stato che appone la riserva a decidere sulle conseguenze dell'incompatibilità, il cui accertamento spetterebbe per sé (ancorché non unicamente) ai Comitati<sup>191</sup>. Una tale decisione può tradursi 1) nel ritiro della riserva illecita, 2) nella sua revisione in senso compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato, 3) nel denunciare la convenzione, ponendo fine alla partecipazione dello Stato al trattato. L'unico limite consisterebbe nel rispetto del principio giuridico internazionale della *buona fede*, a garanzia di un'effettiva convivenza della famiglia umana universale<sup>192</sup>.

A partire dalla progressiva dilatazione dell'*oggetto* e dello *scopo* della ICERD, che dalla porta della discriminazione razziale ha visto infiltrarsi ospiti inattesi e inquietanti, com'è possibile ora per la Santa Sede continuare ad essere parte di una Convenzione fortemente mutata dalla prassi interpretativa dei Comitati? L'impossibilità giuridica sopra motivata di apporvi

---

<sup>190</sup> Linea condivisa espressamente anche dal CERD: «*The respective Treaty Body may comment upon and even include, in the conclusive observations and recommendations, suggestions and recommendations to the respective State in relation to the reservation: to consider changing it, withdrawing it or other. This would be within the mandates of such Treaty Bodies, according to the respective treaties. This would be much more profitable than opening a legal struggle with all the reservation States and insisting that some of their reservations have no legal effect, that is that, in spite of their will when ratifying the Convention, they are bound by its integral text, which could detract [the Treaty Bodies] from their task, to promote as much as possible a complete and uniform application of the Convention, and could detract State parties from issues concerning its interpretation*», in *Preliminary opinion of the CERD on the Issue of Reservations to Treaties on Human Rights*, 13 March 2003, CERD/C/62/Misc. 20/Rev.3, parr. 3-4. Di contro, il rapporto del Gruppo di lavoro *ad hoc* del Consiglio dei diritti umani, che ha adottato in prima lettura, nel luglio 2007, il progetto di un Protocollo addizionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali registra, ad esempio, la chiara presa di posizione della Federazione Russa, per cui: «*As an integral part of the system of international law, the protocol would allow States parties to make reservations compatible with the object and purpose of the treaty. The Committee would not have the competence to assess such compatibility, but should rather focus on effectively fulfilling its new role in cooperation with States parties*», in *Report of the Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fifth session* (Geneva, 4-8 February and 31 March-4 April 2008), 6 May 2008, A/HRC/8/7, par. 219.

<sup>191</sup> Cf. A/CN.4/L.530, pp. 10ss.

<sup>192</sup> In tempi più recenti la Commissione di Diritto Internazionale è tornata sul tema con un nuovo progetto di *Linee guida*, adottato nel maggio 2007. Cf. A/CN.4/L.705.

una riserva, aprirebbe all'ipotesi della denuncia, opzione che non sembra essere contemplata dall'azione multilaterale della Santa Sede, né tantomeno giovare al progresso della Comunità internazionale, che ha piuttosto bisogno della *parresia* di chi, con una parola misurata e accorta, continua a contribuire dal di dentro, senza cogliere immediatamente i frutti della paziente semina. Si tratta, tuttavia, di una problematica ancor più evidente riguardo l'interpretazione estensiva delle Convenzioni sul fanciullo e sulla tortura. Questo fenomeno, insieme ai riflettori puntati dell'opinione pubblica sui comportamenti aberranti di alcuni membri della Chiesa cattolica, dovrebbe consentire alla Santa Sede una più oculata valutazione sulla necessità o meno di aderire, in futuro, ad altri trattati multilaterali sui diritti umani.

Bisogna tuttavia segnalare un preoccupante ritardo della Santa Sede che, dal 31 maggio 2000, data in cui doveva presentare il suo sedicesimo rapporto, registra attualmente un arretrato di ben otto rapporti periodici. Quattordici anni di "vuoto" che paventano il rischio della cosiddetta *Procedura d'urgenza*<sup>193</sup> (c.d. *Early-warning*), qualora non si intervenga entro il prossimo mese di giugno. Se ciò non accadesse, la discussione interattiva prevista tra la delegazione della Santa Sede e il Comitato per il prossimo mese settembre è minacciata di accadere anche senza regolare rapporto alla mano.

### **II.3. Responsabilità giuridica e ruolo morale della Santa Sede: distinzioni e connessioni**

Una sommaria lettura dei quindici rapporti periodici finora presentati dalla Santa Sede al CERD, sulla base dell'art. 9.1 della relativa Convenzione ed un loro confronto con quelli inviati al CRC e al CAT ci incuriosisce per la premura nel ribadire ogni volta, tra i primi paragrafi, le caratteristiche dello *status* giuridico della Santa Sede, peculiare soggetto di diritto internazionale, in quanto *sovrano* e *indipendente*, ma la cui "missione è essenzialmente religiosa" e la dimensione di respiro universale<sup>194</sup>. Al di là della abituale confusione nell'agorà pubblica, dove si parla indistintamente di *Santa Sede*,

---

<sup>193</sup> Si tratta di una procedura prevista esclusivamente dal CERD, rispetto agli altri dieci Comitati ONU.

<sup>194</sup> Cf. (*Initial*) CERD/C/R.3/Add.28; (*Second*) CERD/C/R.30/Add.41; (*Third*) CERD/C/R.70/Add.33; (*Fourth*) CERD/C/R.90/Add.24; (*Fifth, Sixth*) CERD/C/66/Add.30; (*Seventh*) CERD/C/91/Add.17; (*Eight*) CERD/C/118/Add.11; (*Ninth*) CERD/C/149/Add.6; (*Tenth*) CERD/C/172/Add.8; (*Eleventh, Twelfth*) CERD/C/226/Add.6; (*Thirteenth, Fourteenth, Fifteenth*) CERD/C/338/Add.11.

*Città del Vaticano e Chiesa Cattolica*<sup>195</sup>, una tale insistenza ci obbliga a prendere atto di ragioni non sempre di ordine giuridico.

Ben presto, infatti, ci si accorge che la medesima incomprendimento è presente tra i membri del CERD e si estende agli esperti di altri “organi di trattato” a cui la Santa Sede deve periodicamente inviare informazioni<sup>196</sup>. Il fenomeno, dunque, oltrepassa i confini della non-discriminazione e sembra voler prospettare uno scenario piuttosto ostile all’azione diplomatica della Sede Apostolica, e più in generale della Chiesa Cattolica, sui diritti umani *lato sensu*. Non manca infatti chi, in seno alla Comunità internazionale, sostiene la necessità di una repentina “degradazione” della forma giuridica con cui la Santa Sede, in qualità di Osservatore Permanente<sup>197</sup> dal 1964, è presente nel consesso delle Nazioni Unite<sup>198</sup>. Le voci più moderate ritengono doveroso

---

<sup>195</sup> Una recente chiarificazione nell’ambito internazionale si trova in CRC/C/VAT/Q/2/Add. 1, para. 6; 7; 8. Ivi si ribadisce che «Colloquial references to the Holy See as the “Vatican” are incorrect and misleading» (para. 7)

<sup>196</sup> Cf. *Osservazioni Conclusive*, adottate dal Comitato per i Diritti del Fanciullo il 31 gennaio 2014, (CRC/C/VAT/CO/2, para. 8). Padre Lombardi ha avuto modo di dire: «sembra grave la non comprensione della natura specifica della Santa Sede». Un fatto, aggiunge, su cui «si ha diritto di stupirsi», in *Nota di P. Federico Lombardi a Radio Vaticana*, 7 febbraio 2014. Molte volte, nel corso di questi vent’anni e più, è stata presentata al Comitato la peculiare natura della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. Ciò nonostante, nel documento emerge una ostinata incomprendimento dello *status* giuridico che crea confusioni sul ruolo dei vescovi, che non sono vicari del Papa, nonché sui profili della responsabilità giuridica del Romano Pontefice per gli abusi sessuali su minori commessi da chierici.

<sup>197</sup> È di fondamentale importanza richiamare la risoluzione 58/314, adottata dall’Assemblea Generale il 1 luglio 2004. Essa ha accordato di conferire alla Santa Sede lo *status* di Osservatore Permanente non membro, con di diritto di partecipare pienamente ai lavori dell’Assemblea Generale (diritto di intervento, di risposta, di comunicazione, di presentazione di mozioni, etc.) alle sue Conferenze internazionali e a quelle convocate sotto gli auspici dell’Assemblea stessa e degli altri organismi delle Nazioni Unite. Non ha tuttavia diritto di voto, né di presentazione dei candidati (A/RES/58/314). Per un commento cf. E. Giarnieri, *Lo Status della Santa Sede e della Svizzera presso l’ONU. Una neutralità differenziata*, (LUMSA, Collana della Facoltà di Giurisprudenza) G. Giappichelli, Torino 2008, pp. 104-115.

<sup>198</sup> Cf. E. ROCCELLA – L. SCARAFFIA, *Contro il Cristianesimo. L’ONU e l’Unione Europea come nuova ideologia*, Piemme, Casale Monferrato 2005, pp. 46-49. Si tratta degli attivisti del movimento “Catholics for Choice”. Rinvio ad alcuni articoli della stampa internazionale: cf. M. J. SANDRASAGRA, *NGOs Call For Review of U.N. Status of Holy See*, in *Inter Press Service*, 14 March 2000; K. ECKSTROM, *Pro-Choice Catholic Group Challenges Vatican at U.N.*, in *Religion News Service*, June 2000; cf. C. SHULGAN, *Canadians join move to oust Vatican from UN International coalition*, in *Ottawa Citizen*, 19 April 1999; cf. R. CORNWELL, *Catholics bid to strip Vatican of statehood*, in *The Independent on Sunday*, 19 August 1999; <http://www.catholicsforchoice.org/campaigns/SeeChangeCampaign.asp> (consultato 11

farla rientrare tra i profili delle “altre tradizioni religiose” che – a loro dire – non sarebbero rappresentate allo stesso livello. In realtà, osservando la composizione sociologica dei membri dell’ONU, ci si rende ben presto conto che anche le altre due grandi religioni monoteiste vantano una degna rappresentanza nel consesso degli Stati: quella musulmana, attraverso la voce dei Paesi islamici, dove la *Shar’ia* è fonte originaria del diritto interno; quella ebraica, politicamente incarnata dall’intramontabile disputa per il riconoscimento di uno Stato ebraico d’Israele con capitale Gerusalemme<sup>199</sup>. A queste posizioni si affianca quella di quanti, senza preoccuparsi delle diversità di natura, fini istituzionali e metodi operativi, valutano la voce della Santa Sede alla stregua di una mera ONG filantropica.

Dinanzi a tali letture di parte, contrastanti la stessa prassi internazionale, non intendiamo né possiamo addentrarci, in questa sede, ad indagare la fitta letteratura sulla personalità giuridica internazionale della Santa Sede<sup>200</sup>. Possiamo però asserire che il nocciolo della questione consiste

---

agosto 2011); cf. P. MCGARRY, *Campaign to challenge Vatican's status at UN*, in *Irish Times*, 25 March 1999; L. VAN DER LAAN, E. PLOOIJ-VAN GORSEL, J. SWIEBEL, *Doorbreek machtspositie Vaticaan*, in *Trouw*, 18 November 2000; cf. *Italian maverick politician urges abolition of Vatican state*, in *Agence France-Presse*, 27 November 2000.

<sup>199</sup> La risoluzione 67/19 dell'Assemblea Generale, adottata il 29 novembre 2012, ha concesso alla Palestina lo *status* di osservatore permanente, come Stato non membro. Un atto che ha ulteriormente fomentato l’ira di Israele, allentando fortemente le trattative di pace.

<sup>200</sup> In ogni caso, di essa non si può certamente parlare nei termini di uno “Stato” *tout court*, dovendosi piuttosto operare la classica distinzione tra Santa Sede in quanto «organo centrale di governo della Chiesa Cattolica», ovvero come organo di governo di una entità di tipo propriamente statale, qual è lo Stato della Città del Vaticano (SCV), creato dai Patti Lateranensi del 1929, a garanzia della libertà di azione internazionale del Sovrano Pontefice (cf. PAOLO VI, *Discorso all’Assemblea Generale dell’ONU*, 4 ottobre 1965, in AAS, 57 (1965), p. 754ss.). Tuttavia, quanto alla prassi, almeno per quanto concerne lo *ius contrahendi* (cf. can. 3, CIC 1983; can. 4, CCEO 1990; cf. *Nuova Legge Fondamentale della Città del Vaticano*, art. 2), la menzionata distinzione, indiscutibile nell’ordinamento interno [canonico e vaticano (tenendo ben presente che «l’ordinamento giuridico vaticano riconosce nell’ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo», *Legge n. LXXI sulle fonti del diritto*, 1° ottobre 2008, art. 1.1)], non ha influenza alcuna per il linguaggio giuridico internazionale, poiché colui che *stricto sensu* agisce con la denominazione di “Santa Sede” è il Romano Pontefice (cf. can. 361, CIC 1983; can. 48, CCEO 1990), primo agente della diplomazia pontificia, nonché rappresentante tanto delle prerogative della Chiesa Cattolica quanto di quelle dello Stato Vaticano. Oltretutto il Papa, a cui compete il c.d. *treaty making power*, non è obbligato dal diritto internazionale a precisare la natura di siffatti “interessi” quando decide di aderire ai trattati internazionali. Per una ricognizione sulla materia vedi le voci in V. BUONOMO, “Personalidad Internacional de la Santa Sede”, in J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (ed.),

nel troppo frequente equivoco circa le ragioni profonde per le quali la Santa Sede gode di soggettività internazionale, potendo in tal modo vantare una rilevante voce etico-morale su molti temi. Si stenta soprattutto a comprendere la natura del rapporto tra Santa Sede e Stato Vaticano, come testimonia l'ultima relazione del *Rapporteur* incaricato dal CAT di studiare il primo rapporto periodico della Santa Sede sulla relativa convenzione. Ivi si giunge a considerare lo SCV come *una parte* della Santa Sede, equiparandolo ad un Cantone della Svizzera o al territorio del Quebec in Canada. Siffatte affermazioni sono dettate da una diffusa ignoranza, paradossalmente avvallata da chi, in qualità di esperto canonista, dovrebbe aiutare a dipanare la complessa situazione giuridica. Mi riferisco qui all'esplicito richiamo del *Rapporteur*, l'ebrea statunitense Felice Gaer, all'inciso "*scholars of the Holy See*", individuabile negli articoli scientifici di due docenti di diritto canonico di illustri università negli USA<sup>201</sup>.

Ciò che qui ci preme rammentare sono i diversi effetti della ricezione giuridica di un trattato internazionale nell'ordinamento ecclesiale, a seconda che la ratifica o l'adesione sia fatta: *a)* dalla Santa Sede, *b)* dalla Santa Sede "a nome e per conto dello SCV", *c)* dalla Santa Sede, agendo "*altresì* a nome e per conto dello SCV"<sup>202</sup>. Un tale intreccio, che secondo Dalla Torre si articola almeno in due ambiti: normativo e strutturale<sup>203</sup>, conserva pur sempre la basilare distinzione dei piani ordinamentali, che deve essere necessariamente attuata quando si valuta la presenza della Santa Sede in qualità di Stato parte di uno strumento internazionale<sup>204</sup>.

---

*Diccionario General de Derecho Canónico*, vol. II, cit., pp. 721-725; cf. Id., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, cit., pp. 3-18; cf. COMPENDIO DELLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, cit., nn. 444-445.

<sup>201</sup> Da recuperare nella diretta streaming della BBC.

<sup>202</sup> Cf. V. BUONOMO, "Convenios Intenacionales [Adhesión de la Santa Sede a]", in INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA, FACULTAD DE DERECHO CANÓNICO, UNIVERSIDAD DE NAVARRA, *Diccionario General de Derecho Canónico*, vol. II, cit., pp. 721-725.

<sup>203</sup> Cf. F. CLEMENTI, *Città del Vaticano*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 43. L'intreccio normativo vuole fare riferimento all'ordinamento canonico come fonte di quello vaticano, mentre l'intreccio strutturale inerisce alla rilevanza nell'ordinamento vaticano di alcuni organismi previsti dall'ordinamento canonico (cf. Cost. Ap. *Pastor Bonus*). Rispetto a questo secondo intreccio bisogna però appuntare che, ai sensi del can. 354 del vigente Codice latino, deve escludersi una inclusione delle strutture proprie dello Stato Vaticano tra quelle della Curia romana.

<sup>204</sup> La Santa Sede ha aderito alla Convenzione sulla tortura nel 2002 (ICAT) esclusivamente a nome e per conto dello SCV, apponendo una riserva; ha aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo nel 1990 (ICRC) agendo altresì a nome e per conto

Con riguardo alla tutela del divieto di discriminazione razziale, questa distinzione va operata quando si considera il recente intervento della Sede Apostolica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. Il richiamo va alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale* (c.d. Convenzione di Palermo) e al suo *Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini*, adottati dall'Assemblea generale il 15 dicembre 2000, entrambi ratificati dalla Santa Sede “a nome e per conto dello SCV” e direttamente applicabili nell’ordinamento giuridico interno (vaticano), senza necessità di ulteriori atti di recepimento<sup>205</sup>. In questa normativa ritorna la definizione di discriminazione razziale. Ma ancor più rilevanza merita quanto accaduto la scorsa estate. Dopo aver considerato che nel corso degli anni la Santa Sede agendo “*altresì* a nome e per conto dello SCV” ha ratificato diverse convenzioni internazionali che richiedono la definizione di corrispondenti fattispecie penali, al fine della repressione di determinate condotte criminose, l’11 luglio 2013 il Sovrano Pontefice Francesco ha promulgato, con la *Lettera Apostolica Motu Proprio data “Ai nostri tempi”*, la *Legge dello Stato della Città del Vaticano n. VIII recante Norme complementari in materia penale*. Entrata in vigore il 1° settembre scorso, all’articolo 1.1 del I titolo (*delitti contro la persona*), recependo nell’ordinamento vaticano l’articolo 1 della ICERD, definisce il reato di “discriminazione razziale” come

«ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica».

Essa prosegue stabilendo che

«1(2) Chiunque pone in essere una delle seguenti condotte: a) diffonde idee basate sulla superiorità o sull’odio razziale; b) incita alla discriminazione razziale; c) per motivi razziali o etnici commette atti violenti o incita a tali atti contro ogni

---

dello SCV, con tre riserve e, solo come Santa Sede, ha ratificato la Convenzione contro la discriminazione razziale nel 1966, senza porre alcuna riserva.

<sup>205</sup> Secondo quanto lo stesso Mons. Ettore Balestrero ebbe a dire nel Rapporto *Moneyval* di valutazione sulle misure di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo adottate dalla Santa Sede. Cf. L. MARCOLIVIO, *Moneyval: per la Santa Sede “un impegno morale e non strettamente tecnico”*, in <http://www.zenit.org> (consultato il 15 maggio 2014).

razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica; d) supporta in ogni modo attività volte alla discriminazione razziale, anche finanziandole; e punito con la reclusione da cinque a dieci anni. 1(3). Chiunque promuove, organizza, costituisce o dirige associazioni che si propongono il compimento di attività di propaganda di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale o che incitano alla discriminazione razziale e che l'incoraggiano, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. 1(4). Per il solo fatto di partecipare intenzionalmente alle associazioni, si applica la reclusione da tre e sette anni. 1(5). Al delitto di cui al presente articolo si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 248 commi 3,5,6 e 7 del codice penale».

Alla luce della prassi internazionale che – come già detto – valuta l'azione internazionale della Sede Apostolica, senza eccessive preoccupazioni di precisazione tra ordinamento canonico e vaticano, vale la pena considerare, seppure *en passant*, una questione ispirata alle recenti *Osservazioni Conclusive* del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, sul tema degli abusi sessuali di minori da parte di membri del clero. Ci si attende infatti che, in vista dell'imminente pubblicazione delle *Osservazioni Conclusive* del Comitato ONU sulla tortura, essa possa ripresentarsi. Concretamente, a motivo del menzionato intreccio tra i due ordinamenti interni, quando la Santa Sede ratifica convenzioni internazionali, sarebbe ipotizzabile che la modifica dell'ordinamento vaticano induca una speculare modifica nel diritto penale canonico? In altri termini, avrebbe senso pensare ad un delitto canonico di discriminazione razziale o di tortura? Ci pare che una risposta sensata necessiti di muovere proprio dalla distinzione del duplice ordinamento interno della Santa Sede. Bisogna cioè essere consapevoli che la natura dei due ordinamenti è essenzialmente diversa: quello vaticano è un ordinamento civile, la cui giurisdizione penale sui propri cittadini è concorrenziale all'ordinamento di un altro Stato; l'ordinamento canonico si caratterizza per essere invece di natura essenzialmente religiosa, sicché non ha più alcun senso sostenere una sua giurisdizione penale concorrenziale a quella delle leggi civili di un Paese, a causa del venir meno dell'antico istituto del *privilegium fori*. In tal senso, saranno le leggi penali dello Stato ad essere applicate qualora si verificano crimini di abusi di minori, ovvero di incitamento all'odio razziale o di tortura, compiuti da un fedele (sia esso laico, chierico o religioso). Per cui, a nostro parere, non sembra aver alcun senso il voler tipizzare come delitti canonici, fattispecie criminose civilmente rilevanti.

Tuttavia, la problematica del legame tra i due ordinamenti interni della Chiesa non si può esaurire in così poche battute. Se, infatti, esiste la distinzione dei due ordini giuridici, è altrettanto reale la loro profonda interazione, che meglio si esprime nei termini di *fonte primaria* e *criterio*

*interpretativo*<sup>206</sup> che l'ordinamento canonico rappresenta rispetto a quello civile e penale vaticano<sup>207</sup>. Questa insopprimibile compenetrazione, evitando il pericolo di una "contaminazione" di fonti di natura diversa, ne stempera la netta divisione e dà luogo ad una gamma di sfumature che permettono di apprezzare il perseguimento della medesima finalità da parte della Santa Sede come organo centrale di governo della Chiesa Cattolica, ovvero come ente sovrano dello SCV. Dalla stessa prassi di ratifica dei trattati internazionali sui diritti umani da parte della Santa Sede emerge, infatti, «il perseguimento di interessi rientranti nelle proprie finalità che, pur se ricercate attraverso l'esercizio di un potere territoriale, restano quelle della Chiesa»<sup>208</sup>.

L'accordatura dei due ordinamenti (canonico e vaticano) sul piano del medesimo fine, nonché la natura funzionale del micro-stato Vaticano, posto a presidio della stessa libertà della Santa Sede nella sua missione di governo della Chiesa universale ci fanno avvertire come semplicistico il tentativo di voler risolvere la questione, asserendo che, quando la Santa Sede ratifica o aderisce ad un trattato solo "a nome e per conto dello SCV"<sup>209</sup>, l'ordinamento canonico resterebbe assolutamente inalterato, in quanto agli effetti della recezione della normativa internazionale pattizia nel diritto ecclesiale. Un riflesso di tali nessi, rimanendo sul piano giuridico interno, si nota proprio nel citato *Motu Proprio* di Papa Francesco laddove dispone che la nuova normativa penale, dettata per la vita della Città del Vaticano, si estenda pure alle persone e agli enti operanti nella Santa Sede e alle istituzioni a questa

---

<sup>206</sup> «Dal punto di vista teorico è, in effetti assai bizzarro che le fonti richiamate [ci si riferisce alle *fonti recettizie*, provenienti soprattutto dall'ordinamento italiano, che è il principale appoggio del sistema giuridico vaticano] sfuggano ai loro propri criteri interpretativi per essere sottoposte in qualche modo al setaccio e quasi lette attraverso la filigrana di un altro diritto, quello canonico: il quale se è, fra i diritti religiosi, forse il più prossimo a quelli secolari occidentali, inconfutabilmente però se ne distanzia per insopprimibili specificità, che talora vengono addirittura percepite come 'mostruosità' giuridiche dei cultori dei diritti 'profani'. Si deve considerare inoltre la discordante concezione del potere e del diritto negli ordinamenti secolari e laici rispetto a quella della Chiesa: una concezione talmente dissomigliante da richiedere ancora maggiore cautela nella recezione, nonostante questa avvenga in una realtà statuale, per quanto confessionale», in G. DALLA TORRE – G. BONI (cur.), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, G. Giappichelli Editore, Torino 2014, pp. 96s.

<sup>207</sup> Cf. *Legge sulle fonti del diritto*, 1 ottobre 2008, n. LXXI, cit., art. 1, comma 1.

<sup>208</sup> V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale*, cit., p. 24.

<sup>209</sup> Il riferimento va alla Convenzione sulla tortura.

collegate<sup>210</sup>, estendendo la giurisdizione vaticana anche a soggetti facenti parte dell'ordinamento canonico, vale a dire di un ordinamento *altro* rispetto a quello vaticano. Si tratta di una peculiarità unica e propria dell'ordinamento dello "Stato del Papa", che non può essere però accusata di reviviscenza giurisdizionalista, né della ripresentazione dell'antico "braccio secolare"<sup>211</sup>. Passando al piano giuridico internazionale, la stessa prassi di redazione dei rapporti periodici della Santa Sede ai Comitati ONU, pur ribadendo la specificità del duplice ordinamento ecclesiale (faticosamente compresa dagli addetti ai lavori), offre uno sguardo sinottico tanto dei principi e dei dispositivi canonici, quanto delle leggi vaticane; quasi a dire che, almeno per certe materie – e riteniamo che proprio la discriminazione razziale, la tortura, la tratta di persone umane, gli abusi sessuali costituiscano un notevole banco di prova –, gli uni non si possono pensare senza le altre ai fini di una *piena* recezione degli strumenti giuridici internazionali nell'ordinamento ecclesiale<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> *Motu Proprio "Ai nostri tempi"*, n. 3: «Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai «*pubblici ufficiali*»: a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate; b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede; c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico».

<sup>211</sup> «Si è invece dinnanzi ad una determinazione della suprema autorità ecclesiastica che delega al giudice secolare il perseguimento, nell'ordinamento della Santa Sede, di fatti che anch'essa ritiene criminosi», in G. DALLA TORRE – G. BONI (cur.), *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., p. 5.

<sup>212</sup> Sebbene non vi sia una diretta afferenza al diritto internazionale, riteniamo interessante quanto nota G. Boni in riferimento alla 'commistione' tra diritto penale italiano, diritto penale dello SCV e diritto canonico: «soprattutto nella fase applicativa [...] i magistrati vaticani dovranno essere accorti e vigili nella decifrazione e codificazione delle norme, per prevenire e sventare sempre possibili e nocive contraddizioni e discrasie: ma anche propensi a sfruttare appieno questa 'contaminazione' di fonti plurime che può rivelarsi, al contrario, assai feconda. E va individuato proprio nel diritto canonico l'enzima in grado di fungere da catalizzatore», in DALLA TORRE – G. BONI (cur.), *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., p. 97. Se ci riferiamo più direttamente alla 'feconda contaminazione' sul piano del diritto internazionale tra diritto dello SCV e ordinamento canonico non si può non notare che il rapporto iniziale sulla Convenzione contro la tortura (ICAT), sottomesso dalla Santa Sede (esclusivamente a nome e per conto dello SCV) nel dicembre del 2012, si concentra sullo specifico del tema della tortura, esponendo il diritto e le procedure dello Stato vaticano in materia, riportando altresì le affermazioni contro la

In sintesi, si può notare che, mentre la legislazione vaticana ha recepito in modo diretto ed esplicito la normativa internazionale sui diritti umani, la legislazione canonica sta tutt'ora agendo per rinvio indiretto, in forza dei cann. 3 CIC e 4 CCEO. Lo mostra chiaramente l'evoluzione in corso della Curia romana. Basti richiamare, come esempio, la recente istituzione della *Pontificia commissione per la tutela dei minori* (in risposta alle previsioni dell'articolo 26 della ICRC), volta a concretizzare la tendenza a ripensare nuove forme giuridiche di equilibrio tra l'accentramento delle funzioni giudiziali in capo al Romano Pontefice e l'esigenza di organi giudiziari indipendenti, presente come obbligo giuridico nei trattati onusiani di cui la Santa Sede è parte. Di qui la necessità di configurare la Commissione come un'autonoma struttura in grado di giudicare sulla procedura penale canonica di riduzione dallo stato clericale per i delitti di abuso sessuale da parte di un chierico, che sia svincolata dalle competenze della FERIA IV della Congregazione per la Dottrina della Fede<sup>213</sup>. Non si può pertanto escludere che, come il tema degli abusi, anche gli attuali temi della tortura e della discriminazione razziale investano in qualche modo la riforma della Curia.

Rimanendo sul piano internazionale, ma spostando decisamente l'accento sulla responsabilità penale dei fedeli tra ordinamento della Santa

---

tortura e "altre pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti nell'insegnamento e nell'attività della Santa Sede". A tal proposito in una recente *Nota del Direttore della Sala Stampa vaticana*, Padre Lombardi ha asserito che «la Santa Sede propone anche un insegnamento importante sulle questioni della tortura e dei trattamenti crudeli e inumani, che è di grande importanza per la diffusione dei principi che ispirano la Convenzione e la sua attuazione - tanto vero che il Rapporto presenta un'ampia silloge di riferimenti e citazioni del magistero della Chiesa e un'ampia rassegna della notevole attività dei media vaticani su questo tema -, *ma di per sé questo va al di là degli impegni assunti con l'adesione alla Convenzione, in quanto limitata al territorio dello SCV*» (corsivo nostro), in [http://it.radiovaticana.va/news/2014/05/02/santa sede e convenzione contro la tortura: nota di padre lombardi/it1-795774](http://it.radiovaticana.va/news/2014/05/02/santa_sede_e_convenzione_contro_la_tortura:_nota_di_padre_lombardi/it1-795774). Sebbene formalmente corretto da un punto di vista giuridico, quest'ultimo inciso non dovrebbe tuttavia esaurire la fecondità, non meno giuridica, generata dall'intreccio dei principi che sottostanno alla Convenzione con il portato "dottrinale-giuridico" del magistero conciliare e pontificio. Un intreccio che sopra abbiamo solo evocato e che tralasciamo qui di approfondire.

<sup>213</sup> Un orientamento riscontrabile nella *Nota* del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede del 22 marzo 2014: «Nella certezza che la Chiesa deve svolgere un ruolo cruciale in questo campo e guardando al futuro senza dimenticare il passato, la Commissione adotterà un approccio molteplice per promuovere la protezione dei minori, che comprenderà l'educazione per prevenire lo sfruttamento dei bambini, *le procedure penali contro le offese ai minori, doveri e responsabilità civili e canoniche*, lo sviluppo delle "migliori pratiche" che si sono individuate e sviluppate nella società nel suo insieme» (corsivo aggiunto).

Sede e ordinamenti statali, l'impasse che sovente si cela dietro questa problematica risiede – come già detto – nella difettosa comprensione della natura giuridica della Chiesa cattolica. Sarà perciò importante argomentare con chiarezza che la Chiesa non può essere mai pensata nei termini di un'azienda o di una "corporation sole", né a livello patrimoniale, né sotto il profilo penale. Di conseguenza, occorre ribadire che, per quanto concerne la questione della responsabilità giuridica penale di atti delittuosi compiuti da un chierico o da un altro fedele nel territorio di uno Stato, non sarà il Romano Pontefice a dover rispondere del crimine e non saranno i Tribunali Apostolici o quelli vaticani a dover giudicare sul caso (eccezion fatta per quelle categorie di soggetti previste nella nuova *Legge VIII* dello SCV). È quanto la Santa Sede ha strenuamente riaffermato ai membri del CRC lo scorso mese di dicembre<sup>214</sup> e, più recentemente, a quelli del CAT<sup>215</sup>. In tali occasioni non si è

---

<sup>214</sup> «*State criminal laws greatly differs from Canon Penal Law; the latter is not intended to usurp or otherwise interfere with State jurisdiction (criminal or civil). Canon Law is an original and non-derived system that regards those belonging to the Catholic Church. It addresses violations of public order in the Church and therefore, briefly treats the subject matter of certain ecclesiastical delicts, including sex abuse of a child, homicide and rape. These particular offences also trigger sanctions by the State since the public order of civil society has also been disturbed, and the State's concurrent legislative jurisdiction is acknowledged by canon penal law (can. 1344 (2), CIC). Ecclesiastical delicts predominantly concern the unity and functioning of the Church and the administration of sacraments. Consequently some delicts are of little or no relevance to the State, while a few share concurrent jurisdiction with the State. However Canon Law does not attempt to deal with any ecclesiastical delict in an exhaustive manner, nor treat many more crimes that are generally sanctioned by the State. In addition, the juridical system of the Church does not use physical force for the punishment of delicts; there are no prisons or other such places*», in CRC/C/VAT/Q/2/Add.1, para. 9.

<sup>215</sup> «[...] bisogna tener conto di una distinzione giuridica importante: quello che è responsabilità della Santa Sede verso lo Stato della Città del Vaticano per il quale ha firmato questa Convenzione contro la Tortura, e quello che è il ruolo morale della Santa Sede verso tutti coloro che si dicono cattolici. Sono due cose diverse: la giurisdizione legale e la responsabilità morale», in <http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-fortemente-impegnata-contro> (consultato il 5 maggio 2014). Inoltre, «va sottolineato che la Santa Sede non ha giurisdizione su ogni membro della Chiesa cattolica. Dunque, le persone che vivono in un particolare Paese sono sottoposte alla giurisdizione delle legittime autorità di quel Paese. Le autorità statali sono [pertanto] obbligate a proteggere e, quando necessario, perseguire le persone sotto la loro giurisdizione. La Santa Sede esercita la stessa autorità su quanti vivono nella Città dello Stato Vaticano in accordo alle proprie leggi. Essa, rispettando i principi di autonomia e sovranità degli Stati, insiste sul fatto che l'autorità statale che ha la legittima competenza agisce come soggetto responsabile della giustizia, riguardo ai crimini e agli abusi commessi da persone sotto la propria giurisdizione. Ogni individuo, a prescindere dall'affiliazione ad una istituzione cattolica, è soggetto all'autorità particolare dello Stato», in

però mancato di appuntare che una tale argomentazione non pregiudica la possibilità che determinati comportamenti delittuosi abbiano una rilevanza anche nell'ordinamento penale canonico, sebbene limitatamente allo *status* giuridico di fedele. D'altro canto bisognerà tenere presente che il diritto penale canonico, a differenza dei diritti statali, è chiamato a rispondere ad una logica ultimamente improntata al fine della *salus animarum*, tenendo sempre presenti le tre finalità della pena, ai sensi del can. 1341.

#### **II.4. I tre versanti del contributo della Santa Sede alla non discriminazione**

Volendo ora enucleare le linee evolutive del contributo giuridico della Santa Sede alla non discriminazione, si osserva che, in modo speculare all'allargamento del principio di discriminazione nella prassi degli organismi ONU, la Sede Apostolica agisce nella Comunità internazionale prendendo atto dell'evoluzione di "varie forme" discriminatorie. Il quadro che emerge da uno sguardo sinottico dei progressivi pronunciamenti ad opera delle varie delegazioni diplomatiche all'ONU e dei Dicasteri della Curia Romana, configura l'azione multilaterale della Santa Sede su almeno tre fronti del dibattito attorno alla non-discriminazione.

Sul primo versante, sebbene il magistero ecclesiastico, e in particolare quello pontificio, si sia pronunciato sul razzismo ben prima dell'entrata in vigore nell'ordinamento canonico della ICERD<sup>216</sup> e affondi le sue radici nel messaggio evangelico e apostolico, i più interessanti testi che, da quella data, meritano considerazione per aver enucleato gli snodi dottrinali sulla materia, sono certamente i due corposi contributi del *Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace*<sup>217</sup>. Si dovrà inoltre considerare l'intervento

---

<http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-impegnata-a-combattere-la-t>  
(consultato il 5 maggio 2014).

<sup>216</sup> A titolo esemplificativo basti il duplice riferimento a CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dichiarazione *Nostra Aetate*, n. 5, esplicitamente richiamato nei rapporti della Santa Sede al CERD e in vari interventi dell'Osservatore Permanente all'ONU; Giovanni XXIII, Lett. enc. *Pacem in Terris*; PAOLO VI, Lett. enc. *Populorum Progressio*. Il decimo rapporto periodico della Santa Sede sottolinea che il magistero conciliare è parte essenziale della vigente disciplina canonica (cf. CERD/C/172/Add.8, para. 4).

<sup>217</sup> Il documento "*La Chiesa di fronte al razzismo, per una società più fraterna*, fu pubblicato su richiesta del Santo Padre Giovanni Paolo II nel 1988 (quando ancora era Pontificia Commissione). Il Pontificio Consiglio, però, avendo ben presente, da una parte un contesto internazionale in piena evoluzione e, dall'altra, i principali temi della Conferenza di Durban, fece precedere la nuova edizione del 2001 da un articolato aggiornamento introduttivo con nuove riflessioni in merito alla questione.

dell'Osservatore Permanente presso le Nazioni Unite del 2001<sup>218</sup> e 2009<sup>219</sup>. Sono però i rapporti periodici inviati al CERD a segnalare le linee programmatiche dell'azione diplomatica della Santa Sede. L'ottavo<sup>220</sup>, in particolare, evidenzia uno snodo giuridico ineludibile, riferendo sull'allora recentissima normativa del Codice di Diritto Canonico, con il fondativo disposto del can. 208 sull'*uguaglianza fondamentale dei fedeli nella Chiesa*, nonostante la clausola sulla *diversità funzionale* sia stata sovente fonte di malintesi e probabilmente non troppo corretta da una prospettiva tecnico-giuridica<sup>221</sup>.

La consistente presenza di riferimenti alla *discriminazione su base etnico-razziale*, partendo da fenomeni circostanziati e specifici, quali il regime di *apartheid* e di segregazione, amplia l'orizzonte dal c.d. *razzismo istituzionale* alla *xenofobia*, fino alla denuncia di *nuove schiavitù*<sup>222</sup>. Si nota in particolare che «dal 1988 due grandi fratture si sono approfondite a livello mondiale, quella sempre più drammatica della *povertà* e della discriminazione sociale e quella, più nuova e meno denunciata, riguardante *l'essere umano non nato*, soggetto ad esperimenti e oggetto della tecnica»<sup>223</sup>.

Sul secondo fronte, i parametri dell'etnia e della razza sono considerati come il tronco d'innesto delle *forme di discriminazione collegate alla libertà*

---

<sup>218</sup> Cf. *Intervention by the Head of the Holy See Delegation at the Durban World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Monday, 3 September 2001, in *L'Osservatore Romano. Weekly Edition in English*, n. 37, p. 7.

<sup>219</sup> Cf. Conferenza di esame della dichiarazione di Durban del 2001 contro il razzismo, la xenofobia e la relativa intolleranza, organizzata dall'ONU (Ginevra, 20-24 aprile 2009). *Intervento di S.E. Mons. Silvano M. Tomasi, Osservatore Permanente della Santa Sede presso l'Ufficio delle Nazioni Unite ed Istituzioni Specializzate*, Ginevra Mercoledì, 22 aprile 2009, in *L'Osservatore Romano* 24 aprile 2009, p.2.

<sup>220</sup> Cf. CERD, *Thirtieth Session, Eighth Periodic Report of the Holy See*, 26 June 1984, in CERD/C/118/Add.11.

<sup>221</sup> Per una incipiente ricognizione delle diverse letture dottrinali sul canone 208 vedi L. NAVARRO, *Il principio costituzionale di uguaglianza nell'ordinamento canonico...dove?*

<sup>222</sup> Cf. Intervento dell'Osservatore Permanente della Santa Sede presso l'O.N.U. su "*Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables in Afrique*" (4 dicembre 2001).

<sup>223</sup> PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Comunicato in vista della conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e le altre forme di intolleranza* (Durban, 31 agosto - 7 settembre 2001); cf. Intervento della Santa Sede alla VI Commissione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. su "*International Convention against the reproductive cloning of human beings*" (19 novembre 2001).

*religiosa*<sup>224</sup>, intesa sia come principio, sia come diritto. Non si può evitare di accorgersi che il mutato scenario politico internazionale in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, a soli tre giorni dal termine della Conferenza di Durban, si è accompagnato al diffuso clima di tensione, sospetto, pregiudizio e paura per l'altro, per il diverso, soprattutto se appartenente alla religione islamica. Proprio l'associazione tra Islam, terrorismo e violazione dei diritti umani, alimentata dai mezzi di comunicazione e dalla rete, sta alla base delle numerose risoluzioni approvate dall'ONU, nel primo decennio del nuovo millennio, sulla *diffamazione delle religioni*<sup>225</sup>. Si tratta di un richiamo alla Comunità internazionale sul fenomeno delle generalizzazioni negative delle religioni e delle credenze, che incita alla violenza, alla xenophobia, all'intolleranza e alla discriminazione. Tuttavia, il fondamentale riferimento a *ciò che è giusto*<sup>226</sup>, di contro ad interessi di parte, ha condotto la Santa Sede ad opporsi all'ottuso concetto di *diffamazione delle religioni*, proponendo una valida alternativa nel «concetto legale di *difesa contro l'odio razziale o religioso* che produce discriminazione o violenza»<sup>227</sup>. La tematica era emersa

---

<sup>224</sup> Cf. Intervento della Santa Sede alla III Commissione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. "on item 119c - Human Rights Questions - Religious Tolerance" (13 novembre 2001); cf. Intervento della Santa Sede alla Conferenza consultiva sull'educazione scolastica, relativa alla libertà di religione e di convinzione, alla tolleranza e alla non-discriminazione (24 novembre 2001).

<sup>225</sup> Cf. le Risoluzioni dell'Assemblea Generale 60/50, 61/164, 62/154; le Risoluzioni della Commissione per i Diritti Umani 1999/82, 2000/84, 2001/4, 2002/9, 2003/4, 2004/6, 2005/3; le Risoluzioni del Consiglio per i Diritti Umani 4/9, 7/19. Cf. *Progetto del 20 marzo 2008 per il Pakistan*, a nome dell'Organizzazione della Conferenza Islamica (A/HRC/7/L.15).

<sup>226</sup> Per approfondire le dinamiche della giustizia nel magistero ecclesiastico cf. S. BERETTA, *Carità e giustizia: la strada dello sviluppo*, in P. REQUENA – M. SCHLAG, *La persona al centro del magistero sociale della Chiesa*, cit., pp. 73-94.

<sup>227</sup> «La mia delegazione osserva anche con preoccupazione l'eccessiva identificazione fra identità razziale o etnica e credo religioso, che fa sì che le persone affrontino forme molteplici di discriminazione perché la loro identità unica resta priva di riconoscimento. Questo collegamento della razza alla religione rafforza la nozione tragica ed errata che il credo religioso sia intrinsecamente legato alla propria origine etnica, nazionale o razziale e quindi impedisce alle minoranze religiose nei gruppi etnici e razziali di esprimere e di praticare la propria fede. A questo proposito, il concetto di diffamazione delle religioni cerca di affrontare casi di incitamento alla violenza religiosa, di individuazione etnica e religiosa, di creazione di stereotipi negativi sulla religione e di attacchi a libri sacri, personalità e siti religiosi. Tuttavia, come osserva il *Rapporteur Speciale*, questo concetto non affronta in modo adeguato questi abusi dei diritti umani e del diritto internazionale, ma, al contrario, crea situazioni nelle quali gli Stati hanno utilizzato il concetto di diffamazione delle religioni come giustificazione per varare leggi che proibiscono la libertà di religione e il dialogo interreligioso e limitano la libertà di espressione. Sebbene la mia delegazione sostenga tutti gli sforzi per tutelare i credenti da

con particolare coerenza nel corso del dibattito internazionale sulla *Dichiarazione Finale* della Conferenza di revisione di Ginevra dove, al paragrafo 12, si deplora il fenomeno dell'intolleranza religiosa e, in particolare, «la islamofobia, l'antisemitismo, la cristianofobia e l'antiarabismo». Tuttavia, come qualcuno ha avuto modo di osservare<sup>228</sup>, l'accostamento dei concetti, oltre a risultare poco chiaro, palesa un approccio avanzato dai Paesi islamici che, richiamando gli Stati alla tutela del credo piuttosto che dei credenti e dei loro diritti, solleva qualche perplessità sul piano della coerenza con il sano principio di laicità. Esso dovrebbe infatti favorire la libertà religiosa di tutti (individui e gruppi), ma il rischio sotteso è proprio quello di ridurre la protezione alle singole lotte contro la islamofobia, la cristianofobia, etc., frammentando l'universalità del diritto e indebolendo la tutela delle persone e delle comunità che professano un credo non formalmente riconosciuto come oggetto di "fobia".

Sul terzo versante, si può parlare di una *discriminazione ideologica*, laddove due sono i fenomeni peculiari sui quali la Santa Sede intende mantenere desta l'attenzione della Comunità internazionale, provocando non poche reazioni avverse, quasi a dire che il dialogo che si basa sui pilastri della verità e della giustizia non si abbassa a compromessi. Concretamente, sono di notevole peso la questione del *gender*, sulla quale la Santa Sede, fin dalla sua partecipazione alla *Conferenza mondiale del Cairo* del 1994, ha posto una dichiarazione interpretativa poi rientrata nella *Dichiarazione finale* di Durban 2001 e in quella di Ginevra 2009<sup>229</sup>. Il *gender mainstreaming* ha infatti

---

ingiusti discorsi ispirati dall'odio e dall'incitamento alla violenza, rimaniamo preoccupati perché *l'uso del concetto di diffamazione delle religioni per raggiungere tali scopi si è dimostrato controproducente e, invece di proteggere i credenti, è stato uno strumento di oppressione statale nei confronti di credenti*. Quindi, la mia delegazione sostiene l'esortazione del *Rapporteur Speciale* agli Stati affinché abbandonino il concetto di diffamazione delle religioni e si avvicinino, invece, al concetto legale di difesa contro l'odio razziale o religioso che produce discriminazione o violenza e facciano sforzi maggiori per affrontare le manifestazioni di intolleranza religiosa attraverso più numerose iniziative volte a promuovere la consapevolezza del credo religioso e la comprensione reciproca», in TERZO COMITATO DELL'ASSEMBLEA GENERALE sull'articolo 66 (a) e (b): "eliminazione del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e della relativa intolleranza". *Intervento di S.E. Francis Assisi Chullikatt, Osservatore Permanente della Santa Sede presso l'ONU, New York, 1° novembre 2010*, in *L'Osservatore Romano*, 6 novembre 2010, p.

<sup>228</sup> T. DI RUZZA, *La Conferenza d'esame della Dichiarazione e il Programma d'Azione di Durban contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenophobia e la correlata intolleranza*, in «Iustitia», 4 (2009), p.

<sup>229</sup> A Beijing, la Santa Sede propose un'interpretazione del termine «genere» come sinonimo di «sesso» (cf. A/CONF.177/20/REV.1, pp. 161s.), successivamente inserita nella

inesorabilmente aperto la porta a gravi violazioni dei diritti umani, intaccando soprattutto il contenuto normativo del diritto alla vita e dei molteplici fenomeni legati alla non discriminazione. Non è irrilevante, ad esempio, che nella *Dichiarazione finale* di Ginevra esso sia utilizzato in paragrafi diversi da quelli dedicati alla discriminazione fondata sul “sex”<sup>230</sup>, consacrando la già presente tendenza nella Comunità internazionale a considerare come una priorità «l’inserimento della prospettiva di genere in tutti i programmi e piani contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenophobia e la correlata intolleranza»<sup>231</sup>. Una seconda problematica va ravvisata nei serrati dialoghi circa la discriminazione sulla base dell’*orientamento sessuale*, per il quale vale la pena richiamare l’emblematica denuncia della delegazione della Santa Sede durante la 63<sup>a</sup> Sessione dell’Assemblea Generale, relativamente alla *Dichiarazione sui diritti umani, orientamento sessuale e identità di genere*, promossa dalla Presidenza francese dell’Unione Europea. La condivisione dell’obiettivo, mirato a condannare ogni forma di violenza contro gli omosessuali e a spingere gli Stati a porre fine alle sanzioni penali adottate contro, non ha trattenuto la Santa Sede dallo smascherare un secondo fine, insinuatosi nell’introduzione di categorie ideologicamente passibili di discriminazione che non trovano una chiara definizione nel diritto internazionale, ingenerando incertezza delle leggi e mettendo in questione le norme esistenti sui diritti umani<sup>232</sup>.

A ben guardare, anche a fronte del recente sviluppo del diritto internazionale antidiscriminatorio con riferimento al fenomeno delle *migrazioni forzate*<sup>233</sup>, alla triste piaga della *tratta di esseri umani* e alle

---

*Dichiarazione di Durban* del 2001 (cf. nota al § 33 del Preambolo) e richiamata nel *Documento finale di Ginevra* del 2009 (cf. nota al § 88). Si tratta tuttavia di un intervento tutt’altro che considerato da parte degli Stati.

<sup>230</sup> Doc. A/CONF.211/L.1, parr. 88, 89, 90.

<sup>231</sup> Doc. A/CONF.211/L.1, para. 88.

<sup>232</sup> Cf. 63<sup>a</sup> Sessione dell’Assemblea Generale dell’ONU sulla “*dichiarazione su diritti umani, orientamento sessuale e identità di genere*” promossa dalla Presidenza francese dell’Unione Europea. Dichiarazione della Santa Sede, 18 dicembre 2008, in [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/2008/documents/rc\\_seg-st\\_20081218\\_statement-sexual\\_orientation\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2008/documents/rc_seg-st_20081218_statement-sexual_orientation_it.html). A livello regionale è interessante notare quanto la Santa Sede ha dichiarato in occasione dell’OSCE *High-Level Conference on Tolerance and Non-Discrimination* svoltasi a Tirana il 21 e 22 maggio 2013 (cf. PC/JOUR/949).

<sup>233</sup> «Guardando alle sfide che in questo nostro tempo è urgente affrontare per costruire un mondo più pacifico vorrei sottolinearne due: il commercio delle armi e le migrazioni forzate. [...] Un’altra sfida alla pace che è sotto i nostri occhi, e che purtroppo assume in certe regioni e in certi momenti il carattere di vera e propria tragedia umana, è

connesse forme di *human trafficking* e *smuggling*<sup>234</sup>, si registra un elevato interesse della Sede Apostolica ad esercitare il suo diritto di intervento nei fori competenti. Si tratta di temi sui quali non ci è consentito addentrarci a fondo. Ci limitiamo a rilevare che siffatti fenomeni richiedono sempre misure e approcci distinti, volti a ridare dignità alle vittime. La Santa Sede, infatti, davanti a visioni ristrette e limitate per prevenire il fenomeno criminoso, come ad esempio il ricorso a politiche d'immigrazione più severe, a maggiori controlli alle frontiere e alla lotta al crimine organizzato, impronta le trattative degli Stati, in quanto finalizzate all'individuazione di un *agreed language*, ad uno sguardo più profondo, in grado di pervenire alle radici del problema<sup>235</sup>.

Da questo *excursus* ci sembra di poter dire che il contributo specifico della Santa Sede, sotto il profilo giuridico, debba ravvisarsi in un'interpretazione della normativa internazionale in tema di discriminazione

---

quello delle migrazioni forzate. Si tratta di un fenomeno molto complesso, e occorre riconoscere che sono in atto sforzi notevoli da parte delle Organizzazioni internazionali, degli Stati, delle forze sociali, come pure delle comunità religiose e del volontariato, per cercare di rispondere in modo civile e organizzato agli aspetti più critici, alle emergenze, alle situazioni di maggiore bisogno. Ma, anche qui, ci rendiamo conto che non ci si può limitare a rincorrere le emergenze. Ormai il fenomeno si è manifestato in tutta la sua ampiezza e nel suo carattere, per così dire, epocale. E' giunto il momento di affrontarlo con uno sguardo politico serio e responsabile, che coinvolga tutti i livelli: globale, continentale, di macro-regioni, di rapporti tra Nazioni, fino al livello nazionale e locale. Noi possiamo osservare in questo campo esperienze tra loro opposte. Da una parte, storie stupende di umanità, di incontro, di accoglienza; persone e famiglie che sono riuscite ad uscire da realtà disumane e hanno ritrovato la dignità, la libertà, la sicurezza. Dall'altra parte, purtroppo, ci sono storie che ci fanno piangere e vergognare: esseri umani, nostri fratelli e sorelle, figli di Dio che, spinti anch'essi dalla volontà di vivere e lavorare in pace, affrontano viaggi massacranti e subiscono ricatti, torture, soprusi di ogni genere, per finire a volte a morire nel deserto o in fondo al mare», in FRANCESCO, *Discorso in occasione della presentazione delle Lettere Credenziali degli Ecc.mi Ambasciatori Di Svizzera, Liberia, Etiopia, Sudan, Giamaica, Sud Africa, India*. Sala Clementina, Giovedì, 15 Maggio 2014.

<sup>234</sup> Cf. Intervento della Santa Sede al Foro di Vienna sulla lotta al traffico di esseri umani. *Discorso di S.E. mons. Agostino Marchetto, Vienna13-15 febbraio 2008*, in *L'Osservatore Romano* 27 febbraio 2008, p.2; PONTIFICAL COUNCIL FOR THE PASTORAL CARE OF MIGRANTS AND ITINERANT PEOPLE, *People on the Move*, N° 110, August 2009, "Sulla dignità non si tratta". Intervento dell'Arcivescovo Agostino Marchetto al Convegno dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII (Roma, 20 maggio 2009). Recenti sono le battute del Santo Padre Francesco: «La tratta di esseri umani è una piaga nel corpo dell'umanità contemporanea, una piaga nella carne di Cristo. È un delitto contro l'umanità», in *L'Osservatore Romano*, 11 aprile 2014, p. 7.

<sup>235</sup> Cf. TERZO COMITATO DELL'ASSEMBLEA GENERALE sull'articolo 66 (a) e (b): "eliminazione del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e della relativa intolleranza". *Intervento di S.E. Francis Assisi Chullikatt*, cit.

che, distaccandosi dalle procedure di recezione tipiche dello *Stato-apparato*, ricorre allo studio approfondito del linguaggio tecnico, sempre ispirato da un “umanesimo integrale” che mira alla persona umana come concreto soggetto titolare di diritti e di doveri. Una tale originalità d’intervento, a quanto pare tutt’altro che ovvia e assodata, a causa dei consistenti interessi economici e politici in gioco, consente di dissodare il terreno della Comunità internazionale in favore di nuovi standard sui diritti umani meno ideologici e maggiormente improntati al fondamento naturale del diritto e della giustizia.

## **II.5. Il *diritto-dovere* della Chiesa di educare alla non discriminazione: fragili equilibri giuridici**

Quali parametri giuridici vengono impiegati dalla Santa Sede per rendere conto dell’implementazione o della violazione della normativa antidiscriminatoria nell’ordinamento ecclesiale? Si potrebbe rispondere notando che la linea giuridica determinante il contributo della Santa Sede in materia di non discriminazione, agganciandosi prevalentemente al disposto degli articoli 4 e 7 della ICERD, definiti dal Comitato come “pilastri” del dettato convenzionale<sup>236</sup>, è puntellata attorno alla via maestra dell’educazione delle coscienze, alla luce del Vangelo. Il suo annuncio, per innervarsi efficacemente nella cultura e per ispirare scelte di vita e comportamenti individuali e collettivi conseguenti, deve suscitare processi educativi capaci di plasmare la persona orientandone la libertà. È quanto costantemente si indica in tutti i quindici rapporti periodici al CERD. Si concentra pertanto qui un articolato discorso che dovrebbe considerare gli sviluppi del diritto di libertà religiosa in riferimento all’insegnamento e all’azione educativa della Chiesa cattolica in materia di non discriminazione razziale, secondo quel peculiare stile di presenza della Chiesa nel mondo, legato alla missione evangelizzatrice per l’edificazione di una famiglia umana unita, rispettosa della dignità di ogni persona.

L’articolo 7 del dettato onusiano richiede agli Stati di intraprendere, in partenza, una serie di misure efficaci (*special measures*) di segno negativo, in ordine cioè a combattere ogni sorta di pregiudizi razziali, particolarmente «*in*

---

<sup>236</sup> Cf. CERD, *Positive Measures Designed to Eradicate all Incitement to, or Acts of, Racial Discrimination, Implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 4*, in UN Doc. CERD/2 (1985). Secondo M. BANTON, *International Action Against Racial Discrimination 202-209 (1996)*, l’articolo 4 della ICERD si configurerebbe come «*the key article of the Convention*».

*the fields of teaching, education, culture and information*» menzionando, in seconda battuta, un approccio più positivo, mirato a favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra le Nazioni e i gruppi razziali ed etnici, nonché a promuovere gli scopi e i principi presenti negli standard internazionali sulla discriminazione razziale<sup>237</sup>. Ad esso la prassi del Comitato ha accostato la previsione normativa dell'articolo 4, riguardante la pratica della propaganda razziale e di quel peculiare fenomeno noto come *hate speech*. Di qui, la condanna che ogni Stato è tenuto a pronunciare in capo a gruppi od organizzazioni che si ispirano a concetti e a teorie basate sull'ideologia della razza e sull'odio razziale. Per completezza, a nostro avviso bisogna altresì notare la rilevanza di quanto statuisce l'articolo 5 della Convenzione quando chiede di garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento di una serie di diritti, tra i quali figurano quello di libertà di pensiero, di coscienza e di religione (5,e,VII), nonché il diritto alla libertà di opinione e di espressione (5,e,VIII)

L'approccio risultante dal combinato di questi articoli ci mostra anzitutto come già i redattori della Convenzione riconoscessero che la mera legislazione antidiscriminatoria di uno Stato non avrebbe sufficientemente garantito la lotta alle molteplici forme della discriminazione razziale, senza per questo voler sminuire il valore preventivo e cogente delle leggi. Sono significative, in tal senso, le memorabili parole di Martin Luther King, Jr.: «*It may be true that morality cannot be legislated, but behavior can be regulated. The law may not change the heart, but it can restrain the heartless*»<sup>238</sup>. S'intendeva con ciò che la discriminazione razziale non avrebbe potuto vedere una reale diminuzione a meno di una conversione interiore. Che questa

---

<sup>237</sup> Le radici dell'articolo 7 possono ravvisarsi nell'articolo 26 della *Dichiarazione Universale*. Esso proclama il diritto all'educazione affermando che «*Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups [...]*». Una prima proposta aveva assunto un approccio di segno contrario, secondo il quale «*Education shall be directed to contain the spirit of intolerance and hatred against other nations and against racial and religious groups everywhere*», in P. ARAJÄRVI, *Article 26, in The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary* 408 (Asbjørn Eide et al eds., 1992). Lo stesso approccio positivo compare nella *Convenzione dell'UNESCO contro la Discriminazione nell'Educazione* all'articolo 5(1).

<sup>238</sup> M. L. KING, JR., *An Address Before the National Press Club*, in *A Testament of Hope: The Essential Writings of Martin Luther King, Jr.*, James Melvin Washington, ed., 1986, pp. 99s.

intuizione abbia guidato il dibattito dell'Assemblea Generale, nel 1963, sullo schema della Convenzione lo prova quanto asserito dal delegato del Regno Unito, Lady Gaitskill, esprimendo appunto l'insufficienza della sola legislazione civile a fronte della multiforme piaga della discriminazione razziale: «*Using legislation by itself was like cutting down a noxious weed above the ground and leaving the roots intact*»<sup>239</sup>. Su questa intuizione si registra una sintonia di fondo con le convinzioni della Santa Sede<sup>240</sup>.

Una lettura attenta dell'articolo 7 ci mostra che un così rilevante investimento di forze, accordato alla via della «formazione integrale della persona umana»<sup>241</sup> fin dalla tenera età, vincola giuridicamente gli Stati non solo ad assicurare e garantire l'accesso allo studio come diritto programmatico, senza distinzioni di razza, di colore, di origine nazionale o etnica, ma ad intervenire direttamente, adottando «immediate ed efficaci misure» atte a «promuovere gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale, della Dichiarazione sulla discriminazione razziale, nonché della relativa Convenzione». Un protagonismo in prima linea che vincola gli Stati ad inculcare i più alti valori umani attraverso la preparazione e il monitoraggio dei piani d'istruzione scolastica e professionale, integrandovi, ad esempio, le lingue e le culture tipiche dei cosiddetti gruppi di minoranza, in modo da promuovere l'integrazione delle diversità nell'unica società e lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale. Su questa linea, nel 1981 il CERD aveva approntato, in collaborazione con l'UNESCO, un elenco di linee guida affinché gli Stati parti della Convenzione potessero riferire adeguatamente sulle misure di implementazione dell'articolo 7. Adottate dal Comitato nel 1982 e aggiornate nel luglio del 1993, esse hanno fatto seguito alla *Raccomandazione Generale V* del 1977 colmandone un vuoto, laddove non era stata specificata la portata delle tipologie di intervento da parte degli Stati nell'ambito educativo. Nel

---

<sup>239</sup> Cf. M. BANTON, *International Action Against Racial Discrimination*, cit., 59 (1996).

<sup>240</sup> Cf. SAINT-SIÈGE, *Presentation des onzieme et douzieme Rapports periodiques du Saint-Siège au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, 43<sup>ème</sup> Session du CERD, Genève, 5 août 1993, p. 9, dove si cita il n. 1468 del documento della Pontificia Commissione "Iustitia et Pax", *La Chiesa di fronte al razzismo*: «per estirpare dalle nostre società i comportamenti razzisti di qualunque tipo o le mentalità che vi ci conducono è necessario avere profonde convinzioni sulla dignità di ogni persona e sull'unità della famiglia umana. *Da queste convinzioni deriva la morale. Le leggi possono contribuire a salvaguardare le applicazioni fondamentali della morale, ma non sono sufficienti a trasformare il cuore dell'uomo*» (corsivo nostro).

<sup>241</sup> Cf. DUDU art. 26.

1998 è stato inoltre redatto un *joint working paper* in collaborazione tra il CERD e l'UNESCO, sempre sull'articolo 7<sup>242</sup>.

Senza voler avversare l'indiscusso impegno dell'ONU nel vigoroso contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale, attraverso i canali dell'educazione e della cultura, l'itinerario percorso nella prima parte della ricerca ci permette ora di raccogliere i dati con uno sguardo più disincantato.

In primo luogo, la griglia offerta dagli esperti internazionali pone perlomeno un serio interrogativo in ordine alla concreta modulazione del principio di sussidiarietà, che dovrebbe informare la presenza e l'azione dello Stato anche sul piano educativo. Un tale principio, infatti, «chiede che, nella convivenza sociale, le istanze superiori siano di sostegno e supporto a quelle inferiori [...] Così, le istanze inferiori non solo non devono essere assorbite dalle superiori ma, per quanto è in loro potere, devono esprimere la loro peculiare vitalità e fattiva collaborazione nei confronti del bene comune»<sup>243</sup>. Tale principio di sussidiarietà esclude pertanto ogni forma di monopolio scolastico da parte dello Stato, che contraddica il diritto della persona di trasmettere e generare cultura in modo libero, ribadito anche nell'articolo 5 (e,V). Bisogna poi tenere in conto che tra lo Stato e la persona si situa quell'originaria agenzia educativa che è la famiglia, cellula della società e soggetto del diritto di scegliere il tipo di educazione per i propri figli. Dinanzi a modi distorti di intendere l'ideologia dello "Stato maestro" si fa sempre più attuale e urgente il richiamo che, già nel 2011, espresse il Santo Padre Benedetto XVI: «esorto tutti i governi a promuovere sistemi educativi che rispettino il diritto primordiale delle famiglie a decidere circa l'educazione dei figli e che si ispirino al principio di sussidiarietà, fondamentale per organizzare una società giusta»<sup>244</sup>. Da questo punto di vista, una scorsa ai rapporti al CERD rende palese come l'assicurare alla famiglia il diritto "primordiale" a scegliere da chi farsi aiutare per educare i propri figli e la promozione di sistemi educativi ispirati al principio di sussidiarietà sono due pilastri essenziali dell'azione educativa della Chiesa cattolica, come testimonia la capillare presenza di scuole cattoliche nei Paesi in via di sviluppo, capaci di garantire un'integrazione culturale tra persone di credo e convinzioni diverse.

---

<sup>242</sup> Cf. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/4.

<sup>243</sup> F. MORAGLIA, *Una fede amica dell'uomo*, Cantagalli, Siena 2013, p. 130.

<sup>244</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso ai membri del Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede per la presentazione degli auguri per il nuovo anno*, 10 gennaio 2011.

Un nodo peraltro apprezzato tra i *positive aspects* nelle ultime Osservazioni conclusive del CERD alla Santa Sede<sup>245</sup>.

In secondo luogo, l'intervento statale propugnato dall'ONU nell'ambito educativo si confronta con il sottile ma devastante riflesso che l'allargamento del principio di non discriminazione, e della stessa discriminazione razziale, sta esercitando nell'elaborazione dei piani curriculari delle scuole pubbliche<sup>246</sup>. L'inclusione del *gender mainstreaming* e dell'orientamento sessuale come temi obbligatori nell'educazione scolastica primaria e nei programmi di aggiornamento dei docenti si configurano come le manifestazioni attualità più evidenti degli esiti deleteri dell'ideologia della discriminazione<sup>247</sup>. È a questo livello che si innestano le dinamiche

---

<sup>245</sup> Cf. CERD/C/304/Add.89, para. 7.

<sup>246</sup> «[...] *the Committee believes that teaching about racial discrimination can well be presented as part of teaching about discrimination in general, including discrimination on other grounds*», in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/4, para. 21 (b), p. 10. Un esempio concreto è il sussidio creato appositamente per essere adoperato nell'insegnamento scolastico: OHCHR-UNESCO, *Dimensions of Racism. Proceedings of a Workshop to commemorate the end of the United Nations Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination*, Paris, 19-20 February 2003, UN, New York-Geneva 2005.

<sup>247</sup> «Si tratta [...] di concetti controversi su base internazionale, e non solo dalla Chiesa, in quanto implicano l'idea che l'identità sessuale sia definita solo dalla cultura, e quindi suscettibile di essere trasformata a piacere, secondo il desiderio individuale o le influenze storiche e sociali. In sostanza, introducendo tali categorie, si nega l'ancoraggio anzitutto biologico della differenziazione sessuale e lo si recepisce soltanto come un limite, piuttosto che come fonte di significato, quale invece è. Si dà impulso al falso convincimento che l'identità sessuale sia il prodotto di scelte individuali, insindacabili e, soprattutto, meritevoli in ogni circostanza di riconoscimento pubblico. Si promuove, di conseguenza, un'idea sbagliata di parità, che intende definire uomini e donne secondo un'idea astratta di individuo. Non si tratta purtroppo di teorie marginali, se si pensa che le proposte di riconoscimento di diritti di famiglia alle coppie omosessuali - incluse quelle relative all'adozione e alla procreazione assistita - si basano sull'idea che la polarità eterosessuale non sia un elemento fondante della società, ma un arbitrio da cancellare. Quindi il tentativo di introdurre le citate categorie di discriminazione si salda con quello di ottenere l'equiparazione delle unioni dello stesso sesso al matrimonio e, per le coppie omosessuali, la possibilità di adottare o "procreare" bambini. Bambini che rischierebbero, tra l'altro, di non conoscere mai uno dei due genitori e di non poter vivere con lui o lei. *Ma non è questo il solo pericolo: l'introduzione di tali categorie mette a rischio l'esercizio di altri diritti umani: si pensi alla libertà di espressione, oppure a quella di pensiero, di coscienza e di religione. Le religioni, per esempio, potrebbero vedere limitato il loro diritto di trasmettere il proprio insegnamento, quando ritengono che il libero comportamento omosessuale dei fedeli non sia penalizzabile, tuttavia non lo considerano moralmente accettabile. E verrebbe così intaccato uno dei diritti primari su cui si fonda la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: quello alla libertà religiosa*» (corsivo nostro), dall'articolo *Difesa dei diritti e ideologia*, in *L'Osservatore Romano*, 19 dicembre 2008.

dell'esercizio del diritto all'obiezione di coscienza da parte di chi, pur assumendo la fondamentale acquisizione dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani in quanto a dignità, non tace le logiche antiumane che si celano dietro la terminologia politicamente corretta della non discriminazione, manifestando autenticamente il diritto alla libertà di pensiero e di coscienza, sovente informate da un retroterra religioso<sup>248</sup>. Dalla prassi e dalla giurisprudenza di alcune Corti nazionali ed internazionali pare tuttavia che un tale diritto venga misconosciuto e leso quando inerisce tematiche eticamente sensibili. In altri termini, è evidente che quando la dottrina della Chiesa intende mostrare la consonanza dei valori evangelici con il principio di non discriminazione razziale nulla si eccepisce, ma quando essa cerca di dipanare la matassa della discriminazione, argomentando giuridicamente le debite

---

<sup>248</sup> Cf. ICERD, art. 5 (d,VII); cf. GIOVANNI PAOLO II, *Se vuoi la pace, rispetta la coscienza di ogni uomo*. Messaggio per la celebrazione della XXIV giornata mondiale della pace, 1° gennaio 1991. Merita di essere citato il paragrafo III sulla formazione della coscienza e il suo nesso con la dimensione religiosa: «*Ogni individuo ha il grave dovere di formare la propria coscienza alla luce della verità obiettiva, la cui conoscenza non è negata ad alcuno né può essere impedita da alcuno. Rivendicare per se stessi il diritto di agire secondo la propria coscienza, senza riconoscere, al tempo stesso, il dovere di cercare di conformarla alla verità e alla legge inscritta nei nostri cuori da Dio stesso, vuol dire in realtà far prevalere la propria limitata opinione. Ciò è ben lungi dal costituire un valido contributo alla causa della pace nel mondo. Al contrario, la verità va perseguita appassionatamente e vissuta al meglio delle proprie capacità. Questa sincera ricerca della verità porta non solo a rispettare la ricerca degli altri, ma anche al desiderio di ricercare insieme. Nell'importante compito di formazione della coscienza, la famiglia riveste un ruolo primario. E' grave dovere dei genitori aiutare i propri figli, fin dalla più tenera età, a cercare la verità e a vivere in conformità ad essa, a cercare il bene e a promuoverlo. Fondamentale, inoltre, per la formazione della coscienza è la scuola, in cui il bambino e il giovane entrano in contatto con un mondo più vasto e spesso diverso dall'ambiente familiare. L'educazione di fatto non è mai moralmente indifferente, anche quando tenta di proclamare la sua «neutralità» etica e religiosa. Il modo in cui i bambini e i giovani vengono formati ed educati riflette necessariamente taluni valori, che influiscono sul modo con cui essi sono portati a comprendere gli altri e la società intera. In accordo, quindi, con la natura e la dignità della persona umana e con la legge di Dio, i giovani, nel loro itinerario scolastico, devono essere aiutati a discernere e a ricercare la verità, ad accettare le esigenze e i limiti della vera libertà, a rispettare l'analogo diritto degli altri. La formazione della coscienza resta compromessa, se manca una profonda educazione religiosa. Come può un giovane capire appieno le esigenze della dignità umana senza fare riferimento alla fonte di questa dignità, a Dio creatore? A questo riguardo, il ruolo della famiglia, della Chiesa cattolica, delle Comunità cristiane e delle altre istituzioni religiose resta primordiale, e lo Stato, conformemente alle norme e alle dichiarazioni internazionali, deve assicurare e facilitare i loro diritti in questo campo. A loro volta, la famiglia e le comunità religiose devono avvalorare e approfondire sempre di più il loro impegno per la persona umana e i suoi valori obiettivi».*

distinzioni, si innesca un'istintiva avversione della società civile al magistero ecclesiastico, paradossalmente etichettato come fomentatore di intolleranza e discriminazione verso presunte "minoranze", quali, ad esempio, gli omosessuali, le donne, i gruppi LGBT e, addirittura, i "diversi" cattolici membri di un rito orientale.

Sul fenomeno della discriminazione religiosa istituzionale fondata su leggi antidiscriminatorie, Martínez-Echevarría ha recentemente osservato che, «nell'ambito educativo, i casi più significativi sono quelli dei professori che non si occupano direttamente dell'insegnamento religioso, ma che svolgono le loro funzioni docenti all'interno di un'istituzione d'ispirazione religiosa»<sup>249</sup>, a cui si affiancano casi in cui «le istituzioni d'ispirazione religiosa vengono obbligate dall'autorità civile a svolgere funzioni contrarie alla propria ispirazione, talvolta anche condizionando la concessione di aiuti economici pubblici alla messa in atto di tali funzioni»<sup>250</sup>. Di queste situazioni la Santa Sede non potrà non tenere conto nei suoi prossimi rapporti al CERD, operando un'acuta articolazione del discorso giuridico intorno al diritto di libertà religiosa in relazione al suo patrimonio dottrinale, in quanto bene giuridico condiviso dai membri della Chiesa cattolica e del quale il principio di non discriminazione razziale è "elemento costituzionale". Tenendo cioè presente che, nel diritto internazionale, tale patrimonio rientra nel "dominio riservato", sul quale sarebbe pertanto fuori luogo pronunciarsi chiedendo indebite revisioni<sup>251</sup>, il diritto di libertà religiosa non potrà essere rivendicato esclusivamente sul fronte della mera trasmissione del magistero *ad intra* o *ad extra*, ma soprattutto come protezione del diritto dei cittadini appartenenti alla confessione cattolica di ispirare il proprio agire civico – personale ed istituzionale – secondo i contenuti dottrinali e morali di un tale patrimonio. In altri termini, non si tratta di affermare o imporre l'accettazione di un credo o di una visione religiosa della vita<sup>252</sup>, ma di rendere ragione nell'arena

---

<sup>249</sup> I. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, *La discriminazione religiosa fondata sulle leggi antidiscriminazione*, cit., in «Ius Ecclesiae» XXIV (2012), pp. 733-744.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> Com'è invece accaduto nelle recenti Osservazioni conclusive del CRC alla Santa Sede.

<sup>252</sup> «La religione, in altre parole, per i legislatori non è un problema da risolvere, ma un fattore che contribuisce in modo vitale al dibattito pubblico nella nazione. In tale contesto, non posso che esprimere la mia preoccupazione di fronte alla crescente marginalizzazione della religione, in particolare del Cristianesimo, che sta prendendo piede in alcuni ambienti, anche in nazioni che attribuiscono alla tolleranza un grande valore. Vi sono alcuni che sostengono che la voce della religione andrebbe messa a tacere, o tutt'al più relegata alla sfera puramente privata. [...] E vi sono altri ancora che – paradossalmente

internazionale del giusto contributo che il credo religioso apporta nel processo di promozione del bene comune e dell'ordine pubblico, suo fulcro indisponibile. Sarà inoltre opportuno intervenire con un approccio più positivo, illustrando cioè le “*best practices*” della Chiesa Cattolica e della Santa Sede negli ambiti dell'educazione e della cultura, anziché reagire con una difesa ad oltranza delle proprie posizioni. Un tale stile di presenza nel dibattito internazionale potrebbe aprire inediti varchi alla tutela giuridica del diritto di ogni membro di una confessione religiosa – e non solo di quella cattolica – a contribuire personalmente o in modo associato alla strutturazione della società civile secondo i propri valori, condivisi legittimamente dagli altri cittadini.

Ci addentriamo infine nel terzo rilievo che, prendendo spunto dal dettato normativo dell'articolo 4 della Convenzione, esula dall'ambito strettamente educativo per osservare la relazione giuridica, spesso conflittuale, che sussiste tra l'esercizio del diritto di libertà di opinione ed espressione (art. 5,e,VIII) e il diritto di libertà religiosa, quando altresì vi concorre il fattore dell'intolleranza. Per quanto ci riguarda, non sono mancati casi in cui autorevoli esponenti della gerarchia ecclesiastica cattolica sono stati coinvolti in vicende soggette ad accertamenti sull'esistenza dello *hate speech*, ossia il *discorso di incitamento all'odio* verso determinate categorie di persone<sup>253</sup>. Ora, nel diritto internazionale non sembra essersi raggiunta una

---

con lo scopo di eliminare le discriminazioni – ritengono che i cristiani che rivestono cariche pubbliche dovrebbero, in determinati casi, agire contro la propria coscienza. Questi sono segni preoccupanti dell'incapacità di tenere nel giusto conto non solo i diritti dei credenti alla libertà di coscienza e di religione, ma anche il ruolo legittimo della religione nella sfera pubblica. Vorrei pertanto invitare tutti voi, ciascuno nelle rispettive sfere di influenza, a cercare vie per promuovere ed incoraggiare il dialogo tra fede e ragione ad ogni livello della vita nazionale», in BENEDETTO XVI, *Incontro con le autorità civili*, 17 settembre 2010, in *Insegnamenti di Benedetto XVI*, VI/2 (2010), pp. 238-242.

<sup>253</sup> F. PÉREZ-MADRID, *Identità religiosa e libertà di espressione: considerazioni sull'incitamento all'odio o "Hate Speech"*. Relazione tenuta alla Pontificia Università della Santa Croce - Facoltà di Diritto Canonico - XVII Convegno di studi: FEDE EVANGELIZZAZIONE E DIRITTO CANONICO. Roma, 11-12 aprile 2013. L'autrice accenna a «quanto è accaduto in Spagna nel 2012 a proposito dell'omelia del Venerdì Santo del vescovo Reig Pla, che fu trasmessa in televisione. Il porporato parlò di alcuni mali che vengono spacciati per beni e che conducono al peccato, all'ingiustizia e all'autodistruzione. Fece diversi esempi: l'adulterio, l'aborto, i rapporti omosessuali, le imprese che si approfittano dei lavoratori, l'alcol, le droghe e anche i sacerdoti che conducono una “doppia vita, corrompendo l'ordine sacro che hanno ricevuto”. La Confederazione spagnola delle Associazioni di lesbiche, gay, bisessuali e transessuali lo denunciò in tribunale per incitamento all'odio. La richiesta fu archiviata, non potendosi provare

definizione univoca del concetto giuridico, sottoposto ad una terminologia variabile nei diversi documenti onusiani. Di conseguenza, la grande varietà di riferimenti all'*hate speech* non consente di avere un profilo unitario di questa figura giuridica<sup>254</sup>. A questa difficoltà contribuisce nondimeno il problema della vigilanza sul fronte dell'incitamento all'odio e alla discriminazione, che oggi si pone in termini inediti. I nuovi *media* e *internet* sono strumenti – o piuttosto ambienti – caratterizzati dalla continua e inarrestabile evoluzione, nonché dalla velocità e pervasività nella diffusione dei contenuti: tutti elementi che rendono praticamente impossibile esercitare su di essi un controllo efficace ricorrendo a interventi anche sanzionatori, adatti a forme di comunicazione su supporto statico, quali le pubblicazioni a stampa o la pellicola cinematografica<sup>255</sup>.

Ciò nonostante, almeno per quanto riguarda la Convenzione in esame, l'articolo 4 opta per una definizione in cui *l'incitamento alla discriminazione* costituisce un distintivo imprescindibile, mentre la mera *diffusione di idee* non pare di per sé sufficiente a comprovare la sussistenza del capo d'accusa. Giunti a questo punto poniamo solo una questione non casuale, senza però addentrarci nella fitta giurisprudenza: sulla base del dettato dell'ICERD è legittimo considerare *hate speech* la predicazione di un ministro del culto quando dà giudizi morali su determinati comportamenti? A nostro parere, anche se si provasse la presenza di elementi di discriminazione, odio e violenza contro, ad esempio, gli omosessuali, o la diffusione di idee offensive dell'orientamento sessuale, stando al tenore letterale dell'articolo 4 della ICERD sembra chiaro in partenza che la domanda è mal posta. La Convenzione, a rigor di termini, tratta infatti di incitamento all'odio e alla discriminazione

---

elementi di discriminazione, odio e violenza contro gli omosessuali, né che stesse diffondendo idee offensive dell'orientamento sessuale».

<sup>254</sup> L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani spiegava nel 2006 che la nozione di incitamento è usata per descrivere almeno tre differenti idee: a) l'incitamento a un atto illegale che ha luogo (ad esempio, il genocidio, la violenza e la discriminazione); b) l'incitamento a un atto illegale che non ha luogo, ma che crea nel destinatario il desiderio di commettere un atto illegale; c) la creazione di un certo stato d'animo – odio etnico, razzismo – senza vincoli con un determinato atto illegale. I primi due casi, per loro qualifica, sono senza dubbio meno problematici da un punto di vista pratico, ma va sottolineato che anche il terzo caso è vero e proprio incitamento all'odio. Cf. UNHRC, *Applicazione della Risoluzione 60/251 dell'Assemblea Generale, del 15 marzo 2006*, intitolata "Incitamento all'odio razziale e religioso e promozione della tolleranza: rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, A/HRC/2/6, 20 settembre 2006.

basata sui fattori della razza, del colore o dell'etnia, e non già sull'orientamento sessuale. La via dell'interpretazione stretta sembrerebbe inoltre rafforzata dal contesto penale dell'articolo programmatico (*odiosa restringenda*), che ci fa peraltro rammentare quanto detto sopra circa i recenti adattamenti dell'ordinamento vaticano. Tuttavia, resi ormai consapevoli dell'interpretazione estensiva del concetto di discriminazione razziale, non dovremmo stupirci se, nel prossimo dibattito tra CERD e Santa Sede si tenti un appiglio al concetto giuridico dell'*hate speech*, come grimaldello per sferzare l'ennesimo attacco ideologico alla Chiesa cattolica, al suo patrimonio dottrinale, nonché al fondamentale diritto di libertà religiosa. D'altro canto, dinanzi alle logiche interessate del potere non varrà la pena inveire, ma sarà ancora una volta l'occasione favorevole per riscoprire da parte di tutti, e di noi cattolici per primi, la consapevolezza che non siamo a chiedere sconti o a rivendicare privilegi di parte ma siamo impegnati – concretamente, ogni giorno – per costruire il bene comune in quello che è uno degli ambiti più importanti del vivere sociale, l'educazione, la formazione e la diffusione di idee che con l'intolleranza nulla hanno da spartire.

## CONCLUSIONE

Ciò che siamo venuti dicendo vuole essere solo l'avvio di una ricerca più dettagliata, attenta ad indagare, sullo sfondo del patrimonio dottrinale della Chiesa così com'è codificato nel Libro III del vigente Codice latino, gli intrecci tra diritto internazionale e ordinamento ecclesiale su una materia tanto vasta quanto complessa qual è la discriminazione che, come si è tentato di mostrare, è spesso percorsa da scorribande ideologiche che deturpano i veri obiettivi della Comunità internazionale in tema di diritti umani.

Il tema che abbiamo approcciato ci rende consapevoli di alcune tra le più ardue sfide alle quali la Chiesa e il suo ordinamento giuridico devono trovare risposte concrete e convincenti, in questo delicato frangente storico. Si tratta di risposte che il diritto ecclesiale non può eludere, limitandosi a trattare le pur rilevanti questioni giuridiche *ad intra*. La dinamica della nuova evangelizzazione spinge infatti la Chiesa intera, sacri pastori e fedeli laici, ad aprirsi sul mondo, per vedere e toccare le piaghe che affliggono l'uomo e la sua dignità. Noi pensiamo che un canale preferenziale per diffondere la verità

---

<sup>255</sup> Cf. R. RAPACCINI, *Il pregiudizio religioso sul web. Internet, da punta avanzata della democrazia a strumento di omologazione del pregiudizio*, Cittadella, Assisi 2013.

dell'uomo in un contesto secolarizzato come il nostro si sostanzia proprio nello studio e nella promozione della dimensione giuridica che sprigiona dal tesoro della Parola di Dio. Si è detto, infatti, che «la questione giuridica per eccellenza non consiste più [basilarmente] nel determinare quali sono le norme applicabili a un determinato problema, ma nell'accertare ciò che è giusto in ogni situazione. [...] In quest'*ottica realista* le questioni riguardanti la parola di Dio, [tra le quali, come detto, si può far rientrare il tema della discriminazione], appaiono nella loro vera importanza giuridica»<sup>256</sup>, contribuendo ad ispirare il bene comune della famiglia umana.

Orbene, una prospettiva giuridica di questo tipo, che non teme di fondarsi nel sostrato etico della legge morale naturale, anima da sempre l'azione diplomatica della Santa Sede nei fori internazionali. Averne considerato le linee salienti in riferimento al tema della discriminazione ci ha resi accorti del nefasto influsso esercitato da molteplici interessi, in nome dei quali Stati e organizzazioni internazionali giocano la carta dei diritti umani e della discriminazione come asso nella manica per condurre secondi fini che non coincidono con la promozione integrale della persona umana. E questo si trasforma in una seducente scorciatoia per coloro che non riescono a trovare approvazione negli spazi normali della politica. D'altro canto, il contributo della Santa Sede rileva, in positivo, che il successo registrato nella Comunità internazionale attorno all'argomento "diritti umani e antidiscriminazione", se perseguito nella giustizia e nella verità può porsi come una valida alternativa al relativismo. Di qui l'importanza che, da un punto di vista giuridico, deve avere l'onesta ricerca dei termini e dei concetti da adoperare negli standard internazionali sul fronte della discriminazione, compresa quella etnico-razziale. In tal senso, anche se dire un "no" deciso su certe derive può essere frustrante, la prassi della Santa Sede ha acclarato quanto indispensabile sia l'opera di svelamento della menzogna, unitamente alla necessità di additare "strade positive" per poter conseguire un autentico sviluppo umano integrale a favore di tutti gli abitanti del pianeta.

---

<sup>256</sup> C. J. ERRÁZURIZ M., *La parola di Dio quale bene giuridico ecclesiale*, Roma 2012, p. 14.