

BAKHTIAR AMIN MATTEO ANGIOLI  
ESTHER BECEIRO GARCÍA FAUSTO BERTINOTTI  
GIANFRANCO BORRELLI MAURO BUSSANI MARCO CAPPATO  
GIUSEPPE CASSINI FRANCESCO DI DONATO  
MARIA ROSARIA FERRARESE NICCOLÒ FIGÀ TALAMANCA  
JOSÉ MARÍA GARCÍA MARÍN KOK KSOR LOUIS MICHEL  
MARCO PANNELLA MARCO PERDUCA OTTO PFERSMANN  
STEPHEN PLOWDEN CLAUDIO M. RADAELLI NICCOLÒ RINALDI  
GIUSEPPE ROSSODIVITA CESARE SALVI JOSEP SOLER  
ANTONIO STANGO STRUAN STEVENSON ANTONIO TAJANI  
GIULIO MARIA TERZI DI SANT'AGATA OWEN THOMAS  
DARA THONG SAUMURA TIOULONG MICHEL TROPER  
GUY VERHOFSTADT OGARIT YOUNAN YVES CHARLES ZARKA

# Ragion di Stato

contro

# Stato di Diritto

per lo Stato di Diritto, federalista,  
democratico e i Diritti Umani  
contro la Ragion di Stato

Convegno organizzato da  
Partito Radicale Nonviolento Transnazionale Transpartito  
Non c'è Pace senza Giustizia  
Nessuno Tocchi Caino  
PARLAMENTO EUROPEO  
COMMISSIONE EUROPEA  
Bruxelles

18/19 febbraio 2014

Si ringraziano per le traduzioni e la revisione dei testi:

Matteo Angioli, Greta Barbone, Sabrina Gasparrini,

Laura Harth, Eugenia Mule, Ophélie Noël,

Georgia Rae Lasio, Alexandra Rinaldi,

Giulia Schiavoni, Carla Taibi.

I testi sono stati rivisti dagli autori in lingua originale.

## PRESENTAZIONE

Il 18 e 19 febbraio 2014, al Parlamento e alla Commissione europea, su iniziativa del *Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, Non c'è Pace Senza Giustizia e Nessuno Tocchi Caino* si è tenuto il Convegno "**Stato di Diritto contro Ragon di Stato**".

Circa 150 Stati nazionali su 193 appaiono come "democrazie reali" attraverso la sistematica rivincita dopo cinquant'anni delle putrefatte "Ragon di Stato", così come accadde per il "comunismo reale". Contemporaneamente, il complesso militare industriale ha sviluppato un indiscusso, tremendo potere tecnologico, strutturale e fuori controllo. Originariamente "Ike" Eisenhower ci mise in guardia contro il potere del "complesso militare industriale *congressuale*" quale minaccia massima per il mondo e specificamente per gli Stati Uniti. Tecnologie la cui esistenza oggi è nota anche grazie all'affermazione di coscienza di alcuni eroici cittadini: un nome su tutti, Edward Snowden.

Questa duplice letale minaccia alle "Democrazie" – precipitate quasi ovunque in "Democrazie Reali" – è diretta contro il Diritto Positivo formalmente ancora vigente e quindi contro ogni Stato di Diritto, i Diritti Umani e contro il "Diritto alla Verità". Ciò che noi definiamo come "Diritto Umano alla conoscenza" di quel che lo Stato fa per conto del Diritto e della legalità e per conto dei cittadini in nome dei quali governa è un'iniziativa che vogliamo condurre all'ONU.

A questo scopo abbiamo già tenuto il primo Convegno di Bruxelles, il 18 e 19 febbraio 2014, quale strumento per incardinare e formalizzare a livello globale la Riforma profonda del rapporto storico schizofrenico che sembra ormai essersi realizzato tra il potere di fatto delle "democrazie reali" e il diritto positivo esistente fondato sul sistema ONU dei trattati e delle convenzioni sui Diritti Umani. Con questo appuntamento sono state gettate le basi di un percorso che prevede un secondo Convegno di Bruxelles e con il quale vogliamo costruire un'alternativa alla violenza, alla degenerazione delle "democrazie reali" per lo Stato di diritto democratico e federale.

### Sostegni e Adesioni al Primo Convegno di Bruxelles

Marou **Amadou**, Ministro della Giustizia e Porta-Parola del Governo del Niger  
Bakhtiar **Amin**, già Ministro dei Diritti Umani iracheno  
Rita **Bernardini**, Segretaria di *Radicali Italiani*, già *Membro della Camera dei Deputati*  
Fausto **Bertinotti**, Presidente della Fondazione Cercare Ancora, già Presidente della Camera dei Deputati  
Emma **Bonino**, Ministro degli Affari Esteri italiana  
Gianfranco **Borrelli**, Professore di Storia delle Dottrine Politiche all'Università Federico II di Napoli  
Marino **Busdachin**, Segretario Generale della *Unrepresented Nations and People's Organization*  
Mauro **Bussani**, Professore di Diritto Comparato all'Università di Trieste, Direttore Scientifico dell'Associazione Internazionale di Scienze Legali (IALS-UNESCO), Professore Aggiunto alla Facoltà di Diritto all'Università di Macau  
Annamaria **Cancellieri**, Ministro della Giustizia italiana

Marco **Cappato**, Consigliere al Comune di Milano, Tesoriere dell'*Associazione Luca Coscioni per la Libertà di Ricerca Scientifica*, già Deputato europeo per l'Italia  
Paulo **Casaca**, già Deputato europeo per il Portogallo  
Giuseppe **Cassini**, già Ambasciatore italiano in Libano  
Oksana **Chelysheva**, Giornalista alla *Russian Chechen Information Agency*  
Sergio **D'Elia**, Segretario di *Nessuno Tocchi Caino*, già Membro della Camera dei Deputati  
Benedetto **Della Vedova**, Membro del Senato italiano, già Deputato europeo per l'Italia  
Francesco **Di Donato**, Professore di Scienze Politiche all'Università Parthenope di Napoli  
Giacomo **Di Federico**, Professore di Diritto dell'Unione Europea all'Università di Bologna  
Giuseppe **Di Federico**, Professore Emerito di Ordinamento Giudiziario all'Università di Bologna  
Elio **Di Rupo**, Primo Ministro belga

Andrew **Duff**, Deputato europeo per il Regno Unito (Gruppo ALDE)  
Penelope **Faulkner**, Vice-Presidente di *Que Mê: Action for Democracy in Vietnam*, *Membro del Consiglio Generale del Partito Radicale*  
Maria **Rosaria Ferrarese**, Professore di Scienze Sociali all'Università di Cagliari  
Niccolò **Figà-Talamanca**, Segretario Generale di *Non c'è Pace Senza Giustizia*  
Khaled **Fouad Allam**, Professore di Sociologia del Mondo Musulmano all'Università di Trieste  
Filomena **Gallo**, Segretaria dell'*Associazione Luca Coscioni per la Libertà di Ricerca Scientifica*  
José Maria **Garcia Marin**, Professore di Diritto all'Università Pablo de Olavide di Siviglia  
Roberto **Giachetti**, Vice-Presidente della Camera dei Deputati  
Nathalie **Gilson**, Vice Sindaco di Ixelles (Bruxelles), Assessore all'Urbanismo e all'Ambiente  
Sandro **Gozi**, Membro della Camera dei Deputati, Vice-Presidente

dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa

Frank **Kargbo**, Ministro della Giustizia della Sierra Leone

Joël **Kotek**, Professore di Scienze Politiche all'Université Libre de Bruxelles (ULB) e all'Istituto di Scienze Politiche di Parigi

Bernard **Kouchner**, co-fondatore di *Médecins Sans Frontières* (Medici Senza Frontiere), già Ministro degli Affari Esteri francese

Morissanda **Kouyate**, Direttore esecutivo del Comitato Inter-Africano sulle Pratiche Tradizionali

Bartosz **Kramek**, Membro del Consiglio d'Amministrazione della Fondazione *Open Dialog*

Kok **Ksor**, Presidente della *Montagnard Foundation Inc*, Membro del Consiglio Generale del Partito Radicale

Birgitta **Jónsdóttir**, Membro del Parlamento islandese, ex Presidente del Partito dei Pirati

Sophie **in 't Veld**, Deputata europea per i Paesi Bassi (Gruppo ALDE)

Philip F. **Iya**, Professore di Diritto e Direttore di Facoltà alla North West University dell'Africa del Sud.

Mairead **Maguire**, Vincitrice del Premio Nobel per la Pace nel 1976

Pietro **Marcenaro**, già Senatore italiano, già Presidente della Commissione Diritto Umani del Senato e della Commissione politica per la Democrazia del Consiglio d'Europa

Agostino **Marchetto**, Arcivescovo della Chiesa cattolica

Claudio **Martelli**, già Ministro della Giustizia italiano

Louis **Michel**, Deputato europeo per il Belgio (Gruppo ALDE), Co-Presidente della Delegazione dell'Assemblea Parlamentare ACP-UE, già Ministro degli Affari esteri belga, già Commissario europeo

Giorgio **Pagano**, Segretario della *Esperanto Radikala Asocio*

Marco **Pannella**, Presidente del Senato del Partito Radicale, già Membro della Camera dei Deputati, già Deputato europeo per l'Italia

Marco **Perduca**, Vice Presidente del Senato del Partito Radicale, già Senatore italiano

Otto **Pfersmann**, Professore di Diritto all'Università della Sorbona di Parigi

Tonino **Picula**, Deputato europeo per la Croazia (Gruppo S&D)

Stephen **Plowden**, Appellante FOIA presso il Ministero degli Esteri britannico

Paolo **Prodi**, Professore di Storia all'Università di Bologna

Vittorio **Prodi**, Deputato europeo per l'Italia (Gruppo S&D)

Claudio **Radaelli**, Professore di Scienze Politiche all'Università di Exeter

Sam **Rainsy**, Leader del Partito Cambogiano di Salvezza Nazionale

Dilixiadi **Rexiti**, Porta-Parola del Congresso Mondiale Uiguro

Niccolò **Rinaldi**, Deputato europeo per l'Italia, Vice Presidente del Gruppo ALDE

Cesare **Salvi**, Professore di Diritto civile, Università di Perugia, già

Membro del Senato e Ministro del Lavoro italiano

Marietje **Schaake**, Deputato europeo per i Paesi Bassi (Gruppo ALDE)

Josep **Soler**, Direttore Generale dell'*Institut d'Estudis Financers spagnolo*

Struan **Stevenson**, Deputato europeo per il Regno Unito (Gruppo PPE), Presidente della Delegazione per le Relazioni con l'Iraq

Antonio **Tajani**, Vice-Presidente italiano della Commissione europea

Giulio Maria **Terzi di Sant'Agata**, già Ministro degli Affari Esteri italiano, già Ambasciatore negli Stati Uniti

Owen **Thomas**, Ricercatore all'Università di Exeter

Saumura **Tioulong**, Membro dell'Assemblea Nazionale per il Partito Cambogiano di Salvezza Nazionale

Michel **Troper**, Professore di Diritto Pubblico e Scienze Politiche all'Università di Parigi X

Vo **Van Ai**, Presidente di *Que Mê: Action for Democracy in Vietnam*, Membro del Consiglio Generale del Partito Radicale

Guy **Verhofstadt**, Deputato europeo per il Belgio, Presidente del Gruppo ALDE, già Primo Ministro belga

Renate **Weber**, Deputata europea per la Romania (Gruppo ALDE)

Elisabetta **Zamparutti**, Tesoriera di *Nessuno Tocchi Caino*, già Membro della Camera dei Deputati

Yves Charles **Zarka**, Professore di Filosofia all'Università della Sorbona di Parigi

## MARCO PERDUCA

Vice Presidente del Senato del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito,  
già Senatore italiano

Buonasera a tutti e benvenuti a questo incontro: *Ragion di Stato contro Stato di Diritto* che si terrà nel pomeriggio di oggi qui al Parlamento europeo e nella mattina di domani alla Commissione europea. Desidero dare il benvenuto a tutti coloro che ci hanno raggiunto dall'Europa, ma anche da oltre Europa. Invito l'onorevole Niccolò Rinaldi, vice presidente del Gruppo dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE) a raggiungerci alla Presidenza.

Mi chiamo Marco Perduca e sono Vice Presidente del Senato del Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito (PRNTT), una delle organizzazioni, insieme a Non c'è pace senza giustizia, a Nessuno tocchi Caino e al Gruppo dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa qui al Parlamento europeo, convocatrici di questo incontro.

L'incontro, in due sessioni che cercheranno di concentrarsi sui temi specifici che avete ricevuto nella presentazione e nella convocazione, affronterà gli sviluppi, nonché le regressioni più recenti delle relazioni internazionali e della politica internazionale. In particolare, affronteremo come negli ultimi anni, in un decennio abbondante – noi individuiamo nella guerra in Iraq un punto d'inizio di questa regressione a una politica che mi verrebbe da chiamare di *Ancien Régime* – la Ragione di Stato, la *Raison d'État*, il *national interest* ha sempre più preso il posto degli obblighi internazionali che la comunità internazionale, intesa come insieme dei suoi Stati membri, dovrebbe avere, anzi ha in virtù del riconoscimento di norme che negli ultimi cinquant'anni sono state codificate dalla comunità internazionale stessa in vari patti e trattati. Si tratta di obblighi che la comunità internazionale sicuramente dovrebbe avere se dovessero essere rispettati tutti gli articoli della Carta che ha fondato le Nazioni Unite.

Questo è il tema centrale, che verrà poi declinato con alcune sessioni più concentrate su alcuni esempi eclatanti. Sicuramente il modo con cui fu deciso, all'inizio del 2003, di andare

in guerra in Iraq rappresenta uno dei momenti culmine.

Senza ulteriore indugio diamo innanzitutto il benvenuto alla Presidenza, ossia a Niccolò Rinaldi, all'eurodeputato Struan Stevenson, del Partito Popolare Europeo (PPE), a Marco Pannella, Presidente del Senato del Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito e per tutte le legislature, salvo l'ultima, eletto al Parlamento europeo; a Matteo Angioli, membro del Consiglio generale del Partito Radicale, uno dei principali coordinatori di questa nostra due giorni che, come ho detto, affronterà questioni relative alla *Raison d'État*, allo Stato di diritto, alla promozione e alla protezione dei diritti umani, fino alla codifica di un nuovo diritto che noi riteniamo essere fondamentale: quello di conoscere, di poter essere messi al corrente del modo, oltre che del merito, delle decisioni che vengono prese dai nostri governanti. Detto questo, do la parola a Niccolò Rinaldi per il suo intervento di benvenuto.

## NICCOLÒ RINALDI

Deputato europeo per l'Italia,  
Vice Presidente del Gruppo ALDE

Cari amici, questa, in realtà, è la camera oscura della democrazia. Il tema che affrontiamo questo pomeriggio è un antro nero della nostra società in cui non è mai facile entrare. Non è facile per gli strumenti di democrazia partecipata, non è facile per l'informazione e spesso non è facile per i parlamentari, tanto meno per i cittadini.

Io sono molto grato a Marco Pannella, al compagno Pannella, e a Marco Perduca, che ha aperto l'incontro, per aver pensato di organizzare questa sessione al Parlamento europeo nei nostri ultimi scampoli di legislatura, perché in questi cinque anni un tema delicato, complicato e, per sua stessa essenza, oscuro come questo non era mai stato trattato. È bene cercare di capire ciò di cui parliamo.

È sempre molto difficile il rapporto tra la guerra, da una parte, e la verità, dall'altra. Noi, come occidentali, siamo proprio figli della stessa esperienza dei greci. Ricordiamoci che Eschilo fu soldato, combatté a Maratona e ne fece una bellissima tragedia, *I Persiani*, in cui racconta quello che altrimenti il potere non

avrebbe raccontato. Questa fu poi l'esperienza anche di Sofocle, che combatté a Samo, e del generale ateniese Demostene, che partecipò alla battaglia di Cheronea. Tutta l'*Anabasi* di Senofonte è il racconto di una lunga guerra, di una lunga spedizione militare. Anche nell'*Anabasi* vengono fuori cose che forse il potere non voleva fossero raccontate. Noi veniamo da questa tradizione. Si tratta di una tradizione in cui le mani le abbiamo messe anche addosso agli altri, ce le siamo date tra di noi, ma poi c'è sempre stato il bisogno di tirar fuori la verità e di raccontare, ognuno naturalmente a suo modo.

Le cose sono un po' cambiate negli ultimi tempi. Ricordiamoci che noi, in un lasso di tempo di circa mezzo secolo, abbiamo quasi ridisegnato una delle grandi vocazioni dell'Occidente, quella di guerreggiare. Se l'Europa nel giro di 2000 anni ha combattuto circa tredici volte più guerre che non un colosso come la Cina, se fino agli anni Quaranta del XX secolo, Seconda Guerra Mondiale esclusa, c'era una possibilità di avere quattro vittime europee ogni 100.000 dovuta a cause belliche, dopo la Seconda Guerra Mondiale tutto questo sembra quasi dimenticato. Oggi soltanto 0,3 ogni 100.000 cittadini europei rischiano di perdere la vita in una guerra militare.

Non solo. Abbiamo strumenti che sono strumenti di pace e di cooperazione internazionale che sono stati messi a punto. Altri forse li usano meglio di noi. Pensiamo, per esempio, all'America Latina, con il Trattato di Non Proliferazione Nucleare, che fa sì che quello sia un continente interamente libero da armi nucleari. Pensiamo allo stesso Trattato di Non Proliferazione delle Nazioni Unite, che di fatto limita a otto le potenze nucleari del nostro pianeta, tra cui i cinque membri del Consiglio di sicurezza, l'India, il Pakistan e Israele. C'era anche la Corea del Nord, che è uscita dal trattato.

Tutto questo come è stato possibile? Probabilmente – questa sarà poi materia di oggi pomeriggio – grazie all'emersione di una società più democratica, in cui le decisioni vengono prese con maggiore trasparenza e alcune questioni devono essere affrontate con senso di responsabilità, assumendosene la responsabilità.

Nonostante questo, si continua a mentire, laddove sia necessario. Si deve mentire, e non è poi così difficile farlo, ai cittadini, ai *media*, a volte anche ad alcuni apparati dello stesso Sta-

to in cui altri mentono. Per mentire si invoca sempre, in un mondo sicuramente più esposto, dove tutto è più pubblico – questi strumenti di democrazia sono stati probabilmente gli strumenti che hanno diminuito in modo tanto drastico il livello di attività bellica del nostro continente – un pretesto, che è quello della Ragion di Stato. Cosa si può non dire? In altri termini, possiamo dire tutto rispetto ai nostri nemici, rispetto ai meccanismi di decisione, oppure ci sono dei paletti?

Ricordiamoci di Machiavelli. Machiavelli definiva la Ragion di Stato con queste parole: *"Il principe non deve allontanarsi dal bene, ma in certe situazioni deve entrare nel male, necessitato"*. Spero che gli interpreti possano tradurre questo concetto di Niccolò Machiavelli di *"entrare nel male, necessitato"*. Queste sono proprio le sue parole. Non deve allontanarsi dal bene, ma, se necessario, deve *"entrare nel male, necessitato"*. Per fare questo, sempre nel *Principe*, Machiavelli parla della necessità di avere doppi standard, doppi livelli. Dice che il principe, a un certo punto, deve lasciare la sua religione, la sua amicizia, le sue alleanze politiche, il patto che ha stretto con i propri cittadini, se questo è necessario per il bene dello Stato.

Io credo che Machiavelli dicesse una cosa giusta e che la dicesse a favore del bene collettivo, ma questa Ragion di Stato è stata poi spesso violata, perché in realtà si è alterato il fine ultimo di Machiavelli, cioè il bene collettivo, e ormai la si invoca a discrezione. Ci sono, naturalmente, alcuni strumenti che possono essere utilizzati per cercare di smascherare le menzogne, e sono strumenti molteplici. Uno di questi, ovviamente, è la rete, che tanto ci può aiutare. Il fatto che noi possiamo contare, anche se non sempre, su giornalisti o *media* indipendenti e coraggiosi è importante. Ritorniamo così agli elementi principe della partecipazione democratica: un'opinione pubblica a cui la si può raccontare, ma non più di tanto e non troppo a lungo.

Pensiamo all'importanza dell'apertura degli archivi, al ruolo che gli archivi hanno in ciò di cui parliamo e a quanto ancora gli archivi siano chiusi in gran parte su tutto. Sul delitto dei fratelli Rosselli, per citare un caso, gli archivi francesi sono ancora chiusi agli storici, evidentemente perché ci sono state delle complicità

tra alcuni pezzi dell'apparato delle autorità francesi a Parigi negli anni Trenta, quando il delitto fu consumato. Sono ancora chiusi. Né Chirac, né Mitterrand li hanno voluti rendere accessibili.

Io credo che il nostro compito alla fine, quindi, sia proprio quello di prendere atto che esiste una realtà difficile – non facile, proprio difficile – rispetto alla quale occorre cercare di conciliare questi doppi standard che la comunità internazionale in alcune sue parti, alcuni Governi in particolare, ha cominciato ad adottare sempre più frequentemente per sfuggire agli strumenti di *democratic accountability*, ossia di responsabilità democratica, come possiamo dire forse in italiano.

Dobbiamo, quindi, cercare di riconciliare quel mondo quasi schizofrenico che Machiavelli definisce, per cui il principe non tiene conto degli amici, della religione, degli apparati del proprio Stato per perseguire il proprio fine.

Questo è un esercizio, però, per cui la politica da sola non basta. Ci vuole una sorta di Santa Alleanza di forze della conoscenza. Ci vuole la tecnologia. Ancora una volta la rete può essere utile. Ci vogliono sicuramente quei *media* che sono disponibili per questo tipo di lavoro. Ci vuole una ricerca universitaria che non deve aver paura e che deve essere molto spregiudicata, laddove ciò è richiesto. Ci vogliono, naturalmente, politici che abbiano la determinazione di aprire e di dare aria a questa stanza oscura del nostro potere e della nostra democrazia.

Marco diceva che, alla fine, quello che noi reclamiamo è il diritto di conoscere. Il diritto di conoscere è sacrosanto, ma è stato da Eschilo in poi interpretato e raccontato in modo molto diverso, a seconda delle varie interpretazioni, più o meno arbitrarie, che si possono dare. Questa – non è la prima volta, naturalmente, per le battaglie dei compagni radicali – non è che una nuova sfida: cercare di avanzare, di spostare la frontiera dei diritti, in modo da essere sempre più ambiziosi.

Come Vice Presidente dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE) vi assicuro che in fine legislatura forse niente è più urgente, niente è più sottomesso a una sorta di imperativo etico che affrontare proprio questo tema.

Buon lavoro.

## STRUAN STEVENSON

Deputato europeo per il Regno Unito  
(Gruppo PPE),  
Presidente della Delegazione per le  
Relazioni con l'Iraq

Grazie Presidente e grazie agli organizzatori per quest'invito. E' sempre un piacere condividere il palco con Marco Pannella, un amico ormai da tanti anni, con cui siamo stati insieme deputati al Parlamento europeo. Come ha detto il Presidente, da cinque anni sono Presidente della Delegazione per le relazioni con l'Iraq presso il Parlamento europeo.

Ho visto con sgomento il progressivo deteriorarsi della situazione in Iraq. Quando ero a Baghdad, due anni fa, c'erano quattro ore di luce elettrica al giorno, pochi avevano accesso all'acqua corrente e potabile, la rete fognaria non esisteva più, la povertà era diffusissima, la disoccupazione era al 18%, in particolare fra la popolazione giovane, e in crescita. Dal punto di vista della sicurezza la situazione era un vero e proprio disastro, con episodi di violenza quotidiani. Lo scorso anno, il 2013, oltre 9500 persone sono state uccise, ed è stato l'anno più violento dal 2007. La situazione si sta deteriorando fino al punto che è stato stimato che la produzione di petrolio è scesa allo stesso livello dei tempi di Saddam Hussein. Si stima che ogni settimana circa 800 milioni di dollari siano trasferiti illegalmente all'estero. Questi sono i dati che ho appreso durante il mio soggiorno in Iraq lo scorso novembre. 800 milioni di dollari alla settimana: stanno rubando al popolo iracheno il reddito proveniente dal petrolio.

Il popolo protesta contro la corruzione, gli arresti arbitrari, il numero crescente di esecuzioni di massa. Vengono compiute esecuzioni per gruppi di dodici persone alla volta. Non si vedeva nulla del genere dai tempi dell'occupazione dell'Europa orientale da parte dei nazisti. Questa è oggi la situazione in Iraq. L'eredità di democrazia e libertà lasciata da George W. Bush e Tony Blair al tormentato popolo iracheno è fatta di esecuzioni di massa, arresti arbitrari, un sistema giudiziario politicizzato, pochissimi testimoni nei processi (se mai ce ne sono), persone condannate a morte e famiglie informate solo dopo l'esecuzione, dunque senza avere avuto la possibilità di rivedere i propri familiari. La situazione è terribile. Un anno e

mezzo fa, gli Iracheni iniziarono una serie di proteste nella provincia di al-Anbar e in altri cinque governatorati iracheni. Da allora dure proteste hanno luogo settimanalmente. A Falluja e Ramadi in particolare, Nuri al-Maliki ha dichiarato che *"le proteste devono finire o scorrerà un oceano di sangue fra il mio Governo e i vostri movimenti"*.

Alla fine dell'anno scorso, abbiamo assistito all'esercito iracheno scagliarsi contro la popolazione nella provincia di al-Anbar, o nelle città di Falluja e Ramadi, con il pretesto che si trattava di lotta al terrorismo e che le città erano state prese da Al-Quaida e Daesh. Senza dubbio ci saranno infiltrazioni di terroristi in queste aree, dovute all'arrivo di rifugiati dalla Siria, alle violenze e alla guerra civile che affliggono quel Paese, ma affermare che quella in corso in Iraq è una guerra contro il terrorismo e far sì che gli Americani forniscano armi a Nuri al-Maliki, che usa per montare su un programma di genocidio contro il proprio popolo è davvero troppo. Oggi ho letto la notizia che gli Americani stanno acquistando elicotteri Apache per miliardi di dollari. Non da rivendere, ma da affittare ad al-Maliki, così che possa intraprendere la sua campagna contro il terrorismo.

Tutte le volte che vedo una fotografia di un ospedale a Falluja, o di una scuola a Ramadi, distrutta o bombardata da razzi e missili americani e vedo i bambini feriti in questi attacchi, mi chiedo: ma sono loro Al-Quaeda? O Daesh? Sono civili innocenti. La lotta al terrorismo è diventata genocidio e campagna contro la popolazione sunnita. Non voglio iniziare ore a prendere le parti, anche perché molti sciiti hanno sofferto a causa di regimi dispotici. Nuri al-Maliki perse le elezioni per due seggi, ma per il suo burattinaio a Teheran era essenziale che riuscisse a formare un governo, una coalizione, e che tornasse al potere. E gli Americani sono stati complici di tutto questo! Gli Americani hanno negato il diritto democratico di chi ha realmente vinto le elezioni – al-Iraqiya – ad andare al Governo. Hanno firmato l'Accordo di Erbil in cui Nuri al-Maliki, davanti all'Ambasciatore americano, ha garantito che avrebbe ceduto il controllo dei servizi segreti, del Ministero della Difesa e di quello della Sicurezza a rappresentanti e ministri dell'opposizione. Non lo hai mai fatto e non ha mai rispettato l'Accor-

do di Erbil, che era accordo della coalizione. Ha mantenuto tutto il potere nelle sue mani, diventando uno degli oppressori più dispotici e potenti del Medio Oriente, controllato dai mullah a Teheran, che sappiamo essere uno dei regimi più pericolosi al mondo.

Questa è l'eredità, questa è la "missione compiuta" annunciata da George W. Bush. Questa è l'eredità lasciata al popolo iracheno. Ancora oggi gli Iracheni hanno accesso limitato alla rete elettrica, all'acqua corrente, alla rete fognaria e al sistema di sicurezza, che si trova in condizioni mai viste.

Vorrei chiudere questo intervento parlandovi di Camp Ashraf e del Camp Liberty, perché qui al Parlamento europeo abbiamo fatto adottare numerose risoluzioni, talvolta all'unanimità, su questi due campi di rifugiati. L'1 settembre dello scorso anno c'è stato un massacro a Camp Ashraf: 52 rifugiati, civili inermi, sono stati uccisi dall'esercito iracheno. Militari in uniformi SWAT, con armi americane, sono entrati nel campo. Nei filmati che ho visto, girati da persone alle quali stavano sparando, l'esercito iracheno metteva chiaramente in atto quanto appreso durante i training ricevuti dai soldati americani, quando ancora occupavano il Paese. I gruppi SWAT dell'esercito iracheno hanno ammanettato molte di queste persone e le hanno uccise alle spalle, sparando loro in testa. Sono andati nell'ospedale del campo e hanno ucciso le persone ferite che giacevano nei letti. 52 persone sono state uccise e sette prese in ostaggio, sei delle quali donne, di cui non si è saputo più nulla. Il Governo iracheno dice di non sapere nulla di quanto è accaduto, che non si tratta di una sua azione. Non può aiutare a rintracciare gli ostaggi scomparsi perché non li ha rapiti, né ha preso parte al massacro. Questa, signore e signori, non è solo una menzogna, è un'offesa.

La scorsa settimana un Generale iracheno si è recato a Camp Liberty, dove 3.000 rifugiati del MEK sono al momento ospitati alla periferia di Baghdad, e ha detto loro: *"...a proposito, ci siamo liberati dei 52 corpi"*. Non possono negare i fatti; non possono affermare che non hanno avuto alcun controllo su queste azioni, dato che l'esercito ha portato via i corpi e se ne è disfatto. Ciò è accaduto sebbene UNAMI [United Nations Assistance Mission for Iraq] chiedesse di poter accedere al luogo in cui si trovavano i corpi per poter eseguire autopsie

complete, scoprire che tipo di armi erano state usate, e per restituire i corpi alle famiglie permettendo loro un funerale islamico dignitoso. Ma i corpi erano stati eliminati, e quando al Generale iracheno è stato chiesto dove fossero stati sepolti, si è rifiutato di dare l'informazione. Si tratta di una fossa comune in un luogo segreto.

Tutto ciò, ancora una volta, ricorda le atrocità accadute in Europa durante il Nazismo, nella Seconda Guerra Mondiale. Questo è il genere di eredità che l'Iraq deve sopportare oggi. Ora, coloro che si sono macchiati di questi crimini dovrebbero essere incriminati e portati davanti ai tribunali penali internazionali. Come Europei, se non agiamo, siamo destinati a fallire. Falliamo quando invociamo un'indagine indipendente sul massacro di Camp Ashraf ma non facciamo nulla perché venga creata. Non ce ne siamo mai veramente occupati. Quando permettiamo agli Americani di continuare a fornire armi a Nuri al-Maliki in modo che possa portare avanti il genocidio contro la popolazione di al-Anbar e altre province, commettiamo un oltraggio. E' arrivato il momento che l'ONU, gli Stati Uniti e l'Europa si sveglino e guardino cosa hanno commesso in Iraq, e portino a questo popolo martoriato libertà, democrazia, rispetto per diritti umani e per i diritti delle donne.

### **GUY VERHOFSTADT**

Deputato europeo per il Belgio,  
Presidente del Gruppo ALDE, già  
Primo Ministro belga

Sono onorato di essere stato invitato ancora una volta da voi Radicali per aprire una vostra conferenza. L'ultima volta, appena due settimane fa, abbiamo trattato insieme di libertà di ricerca scientifica, mentre oggi parliamo di Ragion di Stato e "diritto alla conoscenza". Sono entrambe questioni pregnanti, che attengono ai rapporti tra l'individuo e lo Stato, all'essenza dell'essere e dell'avere convinzioni liberali, ai vincoli che lo Stato deve rispettare nella quotidianità e alle libertà personali. Devono essere un po' anarchici in tal senso e, nel caso dei Radicali, molto anarchici.

Questa battaglia, che vede l'individuo contrapposto alle strutture del potere, è essenziale

per le nostre stesse idee. È un po' la lotta permanente tra Davide e Golia. Naturalmente, un caso che fa scuola in questo senso è il caso Dreyfus, l'ufficiale ebreo condannato all'ergastolo perché accusato di essere una spia dei Tedeschi. In realtà Dreyfus era innocente, come tutti gli storici riconoscono oggi, ma all'epoca l'esercito francese produsse pile di documenti falsi per poterlo incriminare. In una sorta di riedizione dei processi farsa staliniani, lo Stato francese provò in tutti i modi a spingerlo a confessare la sua colpevolezza. Gli venne addirittura fornita una pistola nella speranza che si suicidasse. I motivi per cui Dreyfus fu ingiustamente accusato sono tuttora ignoti e gli storici hanno solo potuto formulare delle ipotesi. Quel che è certo è il ruolo giocato nell'intera vicenda dal sentimento antisemita, largamente diffuso. E' utile ricordare questo caso perché è un chiaro esempio di come la Ragion di Stato abbia prevalso sullo Stato di diritto. Quando Dreyfus fu tratto in arresto, a sua moglie fu intimato di tenere il segreto. *"Dì solo una parola e scoppierà una guerra europea!"*, le dissero. Insomma, le libertà personali furono sacrificate sull'altare della sicurezza nazionale. E' qualcosa che suona familiare tutt'oggi.

Lo scorso anno abbiamo avuto un brusco risveglio quando, grazie a Edward Snowden, è esploso lo scandalo dell'NSA. Snowden ci ha dimostrato che il potere dello Stato non è un brutto sogno appartenente a un passato lontano, ma una realtà dell'era dell'informazione post-moderna. I governi sembrano avere accesso illimitato alle nostre vite, dalle caselle di posta elettronica ai profili sui *social media*, e giustificano questa loro ingerenza adducendo motivi di pubblico interesse e sostenendo che siamo in lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale. E' un chiaro esempio di come la Ragion di Stato calpesti lo Stato di diritto e la peggiore espressione dell'ingerenza del governo: su larga scala, onnipotente, profondamente radicata nella nostra vita privata.

E' una pratica inaccettabile, difficile da ribaltare da un giorno all'altro ma che deve essere debellata. Sarà un'impresa faticosa e dall'esito tutt'altro che scontato. Ci vorranno anni, se non decenni, e l'impegno di tutti a spingere nella stessa direzione. Si tratta di smantellare buona parte degli apparati di sicurezza. Solo così riguadagneremo le nostre libertà civili.

Questo vale anche per l'altra questione di cui discuterete oggi: la guerra in Iraq e i motivi che hanno spinto la *coalizione dei volenterosi* a intervenire militarmente. Una guerra basata su informazioni sbagliate e false pretese. Il parallelo con il caso Dreyfus è naturale. Molti Paesi sono stati portati in guerra con l'obiettivo di neutralizzare armi di distruzione di massa che non sono mai esistite. Già è grave che un Governo nasconda informazioni ai propri cittadini e neghi loro il diritto di conoscere, ma ancor più grave è creare e diffondere informazioni false in modo da fuorviare l'opinione pubblica. Il "diritto alla conoscenza" e il "diritto alla verità" sono essenziali in una democrazia.

L'*escalation* alla guerra in Iraq è stata, prima di tutto, un attentato alla democrazia stessa, una vera e propria regressione rispetto alla storia della democrazia, in cui i cittadini hanno ricevuto meno informazioni anziché il contrario.

Lo scandalo della NSA e la guerra in Iraq non sono altro che la conseguenza della nostra incapacità di affrontare i risvolti dell'11 settembre. Indubbiamente si è trattato di attacchi brutali, atti barbari contro la nostra civiltà e il nostro modo di vivere. Ciò non toglie che abbiamo reagito nel modo sbagliato, lasciando che la paura avesse il sopravvento, perdendo fiducia nello Stato di Diritto e privilegiando con troppa facilità la Ragion di Stato, abbandonando di conseguenza il diritto alla conoscenza. E' curioso, persino cinico, pensare con che velocità abbiamo messo da parte quegli stessi valori per i quali siamo stati attaccati. Abbiamo accantonato il nostro approccio razionale e positivista, abbiamo smesso di onorare l'eredità dell'Illuminismo e dello Stato di diritto.

Sono trascorsi circa 350 anni da quando è stato emesso l'*Habeas Corpus*, un emendamento alla *Magna Charta* che dichiarava il diritto al proprio corpo, inteso poi come strumento per la tutela delle libertà individuali, dell'autodeterminazione, e che lo Stato non può rimuovere. Può essere limitato solo attraverso lo Stato di diritto, solo quando vi sono specifiche circostanze e per un periodo di tempo determinato. E' una delle principali conquiste dell'uomo, una pietra miliare nella storia della specie umana. Se pensiamo alle prigioni di Abu Ghraib o Guantanamo, sembra però che abbiamo ancora molto da imparare.

Per questo credo sia indispensabile tener vivo questo dibattito, come stiamo facendo oggi, e tenere sempre a mente che lo Stato di diritto non è qualcosa di ovvio. Abbiamo combattuto in passato per la sua affermazione e oggi abbiamo il dovere di combattere per difenderlo, o almeno sostenere chi si batte per questo. Dobbiamo sostenere tutte quelle persone come Emile Zola, che munito di carta e penna lanciò il suo celebre "*J'accuse*". Ecco perché vorrei concludere congratulandomi con voi Radicali, per aver organizzato questa splendida conferenza, di grande importanza e pertinenza, come sempre. Vi auguro di avere successo.

---

### **MATTEO ANGIOLI**

Membro del Consiglio Generale del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito

Grazie Guy per il tuo intervento. Posso chiederti di ricordare brevemente – rammento che ne parlasti durante una riunione dell'ALDE – la discussione che ci fu in seno al Consiglio europeo tra Francia e Gran Bretagna riguardo alla guerra in Iraq prima del suo scoppio? Grazie.

---

### **GUY VERHOFSTADT**

Deputato europeo per il Belgio, Presidente del Gruppo ALDE, già Primo Ministro belga

E' una storia brevissima: la discussione al Consiglio europeo sulla guerra in Iraq durò circa 45 secondi, forse sessanta. Mi pare si trattasse del Consiglio che si tenne a Siviglia, o a Barcellona, durante la presidenza di turno spagnola. Chiedemmo un dibattito perché la dichiarazione di guerra degli Americani contro l'Iraq era imminente e ritenevamo che l'Europa dovesse parlare di questo argomento. Chirac disse immediatamente: "*Non so se sia necessario discutere perché abbiamo una posizione diversa e non siamo d'accordo. Non è così, Tony?*" e Tony Blair rispose: "*Sì, non siamo d'accordo, quindi non serve parlarne*". E' finita così la discussione sulla guerra in Iraq a livello europeo. Sono bastati 60 secondi per affrontare quel punto. E' la conferma che non esiste un'au-

tentica politica estera a livello europeo. Lo vediamo anche oggi sulla Siria con la mancanza di una strategia da parte della comunità internazionale, a cominciare dall'Europa. A due anni dall'inizio di questa crisi è davvero un'amara verità.

## **JOSEP SOLER**

Direttore Generale dell'Institut d'Estudis Financers spagnolo

Cari amici radicali e liberali, intervengo brevemente per farvi giungere il sostegno catalano e spagnolo alla vostra iniziativa, volta alla necessità di preservare lo Stato di Diritto, i diritti umani e, in particolare, il diritto alla conoscenza e alla verità. Travolto dalla crisi economica e sociale, il nostro Governo ha finito per nascondere la realtà, e questo è quel che sta accadendo in molti Paesi europei. Da noi, i governi hanno fatto in modo di insabbiare la drammatica situazione internazionale e le battute d'arresto che la democraticità del vivere sociale ha subito. Buon lavoro a tutti.

## **MARCO PANNELLA**

Presidente del Senato del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, già Membro della Camera dei Deputati, già Deputato europeo per l'Italia

Credo che non ci sia stato convegno così oggettivamente disastroso – non disastroso – come questo. Buona parte della Famiglia Reale del Belgio in questo momento è a Roma per impegni dinastici e di Stato. Come sapete, c'è una situazione in Italia di nuovo Governo in corso di formazione. Il Ministro della Giustizia, Annamaria Cancellieri, e altri amici che fanno parte del Governo italiano non sono potuti venire perché i Ministri in questi giorni sono stati invitati a non allontanarsi, se possibile, da Roma o dall'Italia. Potrebbero infatti essere convocati per le consegne, per il passaggio dall'uno all'altro ministro. Dobbiamo anche sottolineare che, contemporaneamente, vi sono altre riunioni comunitarie e dobbiamo dirvi che noi stessi, in questa situazione, ci siamo chiesti per un

istante se si potesse confermare o meno questo convegno, data la situazione nella quale siamo.

Torno a dire: capita che il Presidente del Consiglio del Paese ospite sia fuori, a Roma addirittura, e che i nostri ministri ed esponenti politici siano immobilizzati a Roma per altre questioni. Poiché noi Radicali normalmente non facciamo parte dei Governi del nostro Paese, tranne le eccezioni che confermano la regola, ci troviamo qui a dover semplicemente prendere atto che siamo quelli che siamo, anche perché non abbiamo impegni istituzionali di altra natura. Peraltro, abbiamo con noi uno dei nostri compagni di maggior valore storico, il compagno Kok Ksor, che è venuto come sempre, non dal Vietnam ma dagli Stati Uniti. La sua è una storia di resistente e che ci mostra la capacità di resistenza del popolo *Montagnard*.

Ma veniamo a noi. Nella realtà della "democrazia reale", che ha preso il posto della democrazia in gran parte del mondo e in cui la Ragion di Stato torna a essere evidentemente praticata e a essere la regola prevalente, come cinquanta o sessant'anni fa, pensavamo di avere conquistato una condizione diversa. Abbiamo con noi non solo Kok Ksor e il suo popolo, che continua a essere oppresso e a cui viene negata ogni libertà e diritto, ma, accanto a lui, abbiamo anche una compagna cambogiana, una *leader*: Saumura Tioulong. Quello che rischiamo in Cambogia con Sam Rainsy e con lei, con la lotta che conducono e con il grande successo democratico che stanno ottenendo in un Paese (che proprio democratico non è) fa sì che abbiamo ormai decine di parlamentari sulle nostre posizioni. Saumura, sarei dovuto venire da voi per accompagnare Sam Rainsy. Pensavamo che, tornando in Patria, Sam Rainsy sarebbe stato arrestato. È arrivato, invece, non la democrazia, ma il Re, dato che lo ha graziato. L'arresto, che era pronto – figuriamoci se Hun Sen si sarebbe fatto sfuggire l'occasione – non è avvenuto, e per grazia del Re la lotta è stata possibile in modo forse imprevedibile rispetto agli anni precedenti, anche se ci sono tuttora compagne e compagni assassinati.

Questo tuffo nella "democrazia reale" non ci sarebbe, come non ci sarebbe la situazione nella quale il nobile popolo *Montagnard* nello spazio di due generazioni si è sostanzialmente ridotto alla metà di quello che è. I "saggi" non

ci sono più e ciononostante continuano a condurre questa splendida lotta. Abbiamo quindi Cambogia e Vietnam e abbiamo le conseguenze della "democrazia reale" nel resto del mondo, dove anziché assicurare democrazia, assicura ragion di Stato e nega libertà.

Per fortuna esistono, per esempio, i *Freedoom of Information Act*. A questo proposito sono felice che sia con noi, e lo saluto, l'amico Stephen Plowden, che ha utilizzato in Gran Bretagna l'*Information Act*. Sta diventando chiarissimo che non è possibile, per tante circostanze, al Governo britannico, quello di Sua Maestà, fornire le informazioni che per legge devono essere pubbliche e rese disponibili. Questo è possibile quando in un Paese vi sono personaggi come Plowden. Grazie, Stephen, perché salvi anche la speranza democratica e della verità.

Come vedete, abbiamo scelto Ernesto Rossi, Altiero Spinelli e Ike Eisenhower. Perché Ike Eisenhower? Perché, fra le altre cose, lui ha lasciato nel lessico e nella concezione di tutte le lingue qualcosa che ha saputo esprimere nel momento del massimo splendore della sua autorità e autorevolezza: «*Dobbiamo essere attentissimi. La minaccia per il nostro Stato e per tutto il mondo nel quale cerchiamo di difendere la libertà è legata al potere e al prepotere del complesso militare industriale*».

Quella formula è dilagata in tutte le lingue, sebbene amputata, perché Ike avrebbe voluto dire qualcosa di più completo: «*Come Stati Uniti, anche noi siamo in prima linea su questo fronte di democrazia e di pace a causa del complesso militare industriale congressuale*». Devo dire che questo "congressuale" è difficile ritrovarlo e sentirlo evocare, ma è la realtà con la quale si devono fare i conti.

Grazie, quindi, a persone che vivono lottando per la libertà e per i diritti nei propri Paesi e che sono costrette a vivere nelle carceri, a rischiare di essere assassinate o a essere coinvolte in lotte che speravamo non fossero più necessarie per chi difende il diritto.

Avrei sperato di poter far venire qui il Dalai Lama, pensando a quello che è accaduto con Altiero Spinelli, con il *Manifesto di Ventotene*, con quella scelta di lotta. Erano in due in carcere, nelle carceri fasciste, mentre quasi tutta l'Europa era occupata dai nazisti, sottoposta a uno schieramento che la storia non sottolinea

mai abbastanza, quello dei Patti Von Ribbentrop-Molotov. E' in quell'Europa, in quella situazione, che è stato concepito quel libro, che è un manifesto dell'opposizione anche alle destinzioni nazionaliste che gli Stati sembravano già dover affrontare e superare.

Salutiamo qui il fatto che il Dalai Lama e Rebiya Kadeer, due nostri compagni, hanno preso una posizione che fa epoca. Hanno dichiarato, infatti, in particolare il Dalai Lama, in molte interviste internazionali puntigliose e meticolose: «*Noi non vogliamo l'indipendenza nazionale. La nostra posizione – aveva dichiarato Rebiya Kadeer al IV Congresso mondiale degli Uiguri a Tokyo, al quale ha partecipato anche Marco Perduca – non è quella dell'indipendenza nazionale, ma è quella di lottare per più democrazia e più libertà per gli Han, per il popolo cinese. Legittimamente speriamo di non dover lottare per non essere discriminati rispetto ai diritti aumentati del popolo Han, del popolo cinese*».

Avete sentito spesso questa notizia? È una posizione forte. Credo che l'UNPO adesso dovrà riunirsi molto presto, perché è un annuncio assolutamente rivoluzionario. Si lotta per la libertà anche del popolo il cui Stato ci opprime e per la democrazia. Non abbiamo alcun privilegio come vittime della violenza totalitaria, siamo coloro che affidano la propria e l'altrui vita alla difesa del diritto e della libertà, innanzitutto per coloro che ci opprimono.

Consentitemi. Credo che fosse non so se prevedibile, ma comunque necessario affermarlo in questo luogo, in questa sede del Parlamento, nel quale, "nella democrazia reale", vi sono i discendenti di quelli che dicevano: *pas d'ennemis à droite*, mai nemici a destra. Il problema era la III Internazionale – non liberale – poi il Cominform e poi i Patti Ribbentrop-Molotov. Questo è il nostro compito. Io spero che lo Stato italiano, o altri, candidino il Dalai Lama – per quest'anno i tempi sono scaduti – e Rebiya Kadeer a veri e meritati Nobel per la pace, la democrazia e la libertà, perché quello che ho raccontato è stato un evento straordinario, che nessuno Stato ha fatto divenire tale.

E' con noi anche un compagno che ci è molto caro, Bakhtiar Amin. È stato l'ultimo Ministro dei Diritti Umani del suo Paese. Il fatto di ritrovarsi qui è, credo, la dimostrazione che oggi ci sarà – forse, ma noi ne siamo certi – la "demo-

crazia reale" anche in Europa. Ciò vuol dire che in questo palazzo possiamo ancora celebrare altri eventi positivi per il futuro. Grazie a Bakthiar e grazie – voi lo sapete, è per questo che siete radicali – a Kok, a Saumura e agli altri. È necessario ringraziarli, altrimenti non saremmo sopravvissuti, non essendo mai stati di quelle destre che venivano privilegiate moltissimo dai compagni comunisti di allora. Allora non era al potere, ahimè, Fausto Bertinotti, non c'era Ignazio Silone e non c'erano i nostri compagni. Grazie di essere qui. L'ho fatta lunga. Adesso, se i colleghi non mi picchiano, vorrei preannunciarvi che presenteremo due degli interventi che cinque relatori accademici, scienziati del diritto, hanno voluto affidare a questo nostro incontro.

Sarà che sono vecchio e rimbambito, ma sono anche duro e abruzzese, e vi assicuro che, sentendo queste relazioni scientifiche, mi sono commosso. Se penso che adesso potrete ascoltarli, mi commuovo ancora. Sono interventi di una straordinaria umiltà e di una straordinaria forza, ma tutto si può dire tranne che siano modesti. Finché sono disposti a venire e ad accettare questi nostri inviti, li accogliamo. Sono professionisti che normalmente, quando partecipano a conferenze, come è giusto, hanno tariffe, che poi magari possono destinare al profitto sociale, non necessariamente al proprio.

Ebbene, tutti hanno accettato di fornire il loro contributo con sacrifici ed esposizione. Devo dirvi che mi sono commosso per questo, ma anche, perché credo di intendermi un po' della parola che sia tale e non chiacchiera. Credo di intendermi un po' di quelle parole che dureranno e vinceranno nel tempo.

Bene, diamo adesso la parola al Vice Presidente Tajani, che si è mosso immediatamente per facilitare, in mezzo a tutto quello che stava accadendo, la nostra possibilità di stare qui oggi e domani proficuamente, anche per i nostri avversari.

Il segreto della nonviolenza è quello di esercitare la propria opera, invece che mostrando i muscoli, trasferendo all'avversario al potere il proprio calore. Il segreto sta nel dare il massimo dei contributi perché loro possano, anche grazie alle nostre lotte nonviolente, rispettare la loro propria legalità, non la nostra – perché possano rispettare la legge, la propria legge, anche se non è la nostra. Sappiamo per esperienza che, quando questo accade, il potere mu-

ta e, rispettando la propria legalità, riesce spesso anche a riformare la propria legalità insufficiente. Grazie.

## **FAUSTO BERTINOTTI**

Presidente della Fondazione Cercare Ancora,  
già Presidente della Camera dei Deputati

Grazie davvero. Grazie molte per questo invito a Marco Pannella e al Partito Radicale Transnazionale. Grazie perché mi offrono un luogo di ricerca e di riflessione critica tanto più apprezzato da chi, come me, vive in un Paese in cui questi luoghi sono stati pressoché desertificati.

Sono lieto di essere qui anche perché quella che viene proposta mi pare essere, in un campo cruciale per il futuro dei diritti e della democrazia, una pista di ricerca molto importante e di stringente attualità: quella della contesa e del contrasto tra i diritti, a partire dai diritti umani, e la ragion di Stato.

Rispetto a uno di questi grandi articolati, quello della guerra, Stevenson ha detto delle parole, in particolare sulla guerra in Iraq, su cui non è il caso che io torni, anche perché sarebbero riflessioni troppo scontate. Vorrei, invece, provare a dire qualcosa rispondendo alle sollecitazioni che Rinaldi, Verhofstadt e adesso diffusamente Marco Pannella hanno prodotto.

Senza presunzione, vorrei provare anche a suggerire una pista per questo dialogo. Da parte mia vorrei che fosse il dialogo di una cultura; quella da cui provengo e in cui continuo a militare, quella del movimento operaio e, se volete, dell'alleanza tra movimento operaio ed eredità marxiana, con la pratica e il pensiero liberali nelle loro parti, secondo me, più interessanti e attuali.

C'è tutto un campo in cui questa componente, quella liberale, ha certamente da dire cose più pregnanti rispetto alla tradizione da cui vengo io, una tradizione che ha spesso oscurato la criticità nei confronti della ragion di Stato, attribuendole anche una componente interna alla ragione della rivoluzione. Si è trattato di un fraintendimento che è costato molto caro, in primo luogo, alle persone che l'hanno subito direttamente e, in generale, a questo campo dal

punto di vista delle soggettività, delle culture, della politica.

Quello tra ragion di Stato e Diritto è un contrasto, come tutti sappiamo, ereditato. È nato nei regimi autoritari, è passato nei regimi costituzionali liberali – che pure avevano realizzato una gigantesca conquista, quella della limitazione del potere sovrano con una distribuzione del potere al popolo attraverso l'invenzione dello Stato di diritto – ed è poi trapassata dalle costruzioni liberali agli stessi regimi delle Costituzioni democratiche, le quali avevano provato a inventare una costruzione in cui lo Stato di diritto si combinasse con lo Stato sociale a determinare la possibilità di far valere insieme, arricchendoli, i diritti individuali e i diritti sociali.

La ragion di Stato ha attraversato queste costruzioni anche nel secondo dopoguerra, anche dopo la vittoria – diciamo così – delle forze democratiche contro il nazifascismo nell'Europa occidentale. Tale Europa è stata il campo fortunato della costruzione di democrazia e di compromesso sociale democratico, senza fare riferimento ai trent'anni gloriosi di cui parlano gli economisti, che meriterebbero un'altra riflessione critica.

Tuttavia, questo buco nero, come è stato detto, si è perpetuato. C'è stata una sacca che è stata sottratta allo Stato di diritto e allo Stato sociale, un buco nero sostanzialmente motivato, anche se "motivato" è una parola grossa – non era motivato, ma era come se fosse motivato, o passibile di essere motivato – dalla necessità di combattere l'avversario quando questo diventa nemico, o quando, a tuo avviso, il tuo avversario può essere considerato nemico, cioè capace di portare una minaccia alla tua stessa esistenza.

Questa motivazione, non dichiarata in tutto il periodo della Guerra Fredda, era tuttavia la ragione prima per cui apparati di Stato, culture importanti, pratiche diffuse e classi dirigenti avevano coperto, nascosto, occultato questo grande buco nero, quand'anche le sue manifestazioni fossero evidenti, sia sul terreno esterno, la guerra – il caso Iraq è un caso da manuale, da questo punto di vista – sia su quello interno.

Per parlare delle ultime stagioni, penso alla guerra condotta contro il terrorismo, anche con elementi di fortissima limitazione dello Stato di

diritto nell'esercizio concreto e nell'elaborazione legislativa.

La questione che oggi mi piacerebbe discutere con voi è che questo buco nero si è ulteriormente dilatato fino a configurare un vero e proprio campo oscuro, reso possibile anche da una rivoluzione tecnologica e scientifica che ha investito il campo delle comunicazioni e della conoscenza, sicché la lotta tra verità e menzogna ha finito per produrre una menzogna come verità di Stato.

Per dire che sto parlando anche della mia storia, io ho ben presente un militante comunista rivoluzionario che stimo e ho stimato molto e che, tuttavia, di fronte a una discussione sul fatto se bisognasse scegliere tra la verità e la rivoluzione, rispose: «La rivoluzione è la verità», opponendosi così alla classica formula gramsciana secondo cui la verità è rivoluzionaria.

In realtà, gli Stati hanno spesso trasformato la menzogna in verità di Stato e così hanno provato a coprire i campi in cui questo buco nero si è dilatato. Qui sono presenti persone che molto più di me e molto più intensamente di me, con molta più radicalità – lo dico senza piaggeria – si sono occupate di uno di questi buchi neri nel nostro Paese. In genere si pensa alle carceri in basso, con un meccanismo di nascondimento che tocca gli esclusi, dalle carceri, agli immigrati e alle loro drammatiche vicende. In alto abbiamo visto la guerra.

Questa dimensione, ed è questo il punto che vorrei proporre in discussione, anche e in primo luogo a Marco, è oggi di fronte a un salto. Sta diventando non meno inquietante, ma più pervasiva e anche più sofisticata. Sta diventando meno drammaticamente un buco nero, ma la diffusione di una placca oscura che trattiene in molti campi la ragion di Stato ed è caratterizzata dal mondo del "post-": postmoderno, postdemocratico, postpolitico. Proprio nei giorni scorsi leggevo un libro assai interessante dal titolo *Postumano*. Siamo di fronte a qualcosa che io credo vada preso di petto, perché mi pare possa vedersi compiere un salto di qualità nelle dimensioni di questo buco nero.

Personalmente, propendo per la tesi secondo cui questo avviene per il matrimonio tra due ragioni indicibili: la ragione di Stato e la ragione economica. Quello che prima lo Stato produceva considerandolo uno stato di necessità –

io devo combattere il mio nemico perché lui insidia la mia esistenza e, abbiate pazienza, devo farlo anche sottraendo il mio potere al controllo e alla verifica democratica; è una scelta insindacabile, tanto che posso ricorrere ordinariamente alla menzogna per poterla giustificare – oggi avviene di fronte al carattere sempre più invadente dell'economia nelle relazioni sociali, civili, istituzionali negli Stati, tanto che si configura una sorta di pensiero unico che propone l'ineluttabilità delle scelte.

Come la guerra non ha neanche bisogno della motivazione etica per poter dimostrare che si tratti di una guerra giusta, è semplicemente inevitabile, così in economia si afferma che non sia più necessario riferirsi al canone della giustizia e della validazione consensuale delle scelte, perché queste sarebbero ineluttabili.

Non abbiamo solo, Marco – io sono d'accordo con te –, la democrazia reale. Abbiamo anche l'Europa reale, cioè la costruzione, attraverso queste nuove forme di capitalismo finanziario, non del capitalismo *tout-court*, ma del capitalismo finanziario globale, di un impasto, di una costruzione statuaria che perde progressivamente la sua autonomia e persino la sua legittimazione democratica, tanto che le elezioni spesso vengono ridotte ad attività seriali e manomesse precisamente dall'autorizzazione della conoscenza e dell'informazione.

Si realizza così, in realtà, una condizione tale per cui, per dirla con Carl Schmitt, lo stato di eccezione diventa la regola. L'Europa reale vede un'oligarchia guadagnare il comando attraverso la compenetrazione della ragion di Stato con la ragione economica. L'una e l'altra mettono fuori gioco la democrazia e costruiscono un recinto neautoritario improntato allo stato di necessità.

Se questa analisi molto sommaria – vi chiedo scusa per la rozzezza – ha un qualche fondamento, la domanda è precisamente quella con cui Marco Pannella ha concluso la prima parte del suo intervento: e allora come si rimettono in campo il diritto, i diritti, lo Stato di diritto, la democrazia?

Io penso che si debba sapere almeno individuare le risorse. Come tu le individui su scala mondiale, non temendo la messa a confronto con i numeri, con l'elemento quantitativo, ti riferisci a un'esperienza, parlando di una qualità umana e politica, e a chi ti chiede quante divi-

sioni abbia rispondi «Vedremo tra dieci anni». Alla stessa stregua, io penso che si debba affrontare il problema in Europa.

La risorsa va cercata fuori dal recinto. Va cercata antropologicamente nell'uomo in rivolta di Camus, civilmente nelle forme di resistenza, a partire da quelle non violente per arrivare alle forme di oppressione che si producono e alle nuove produzioni di civiltà e di democrazia che si generano nella società civile contro lo Stato neautoritario delle oligarchie e, più in generale, contando sui barbari senza barbarie, cioè su coloro che stanno fuori dal recinto.

È stato citato in apertura Machiavelli. Io vorrei, modestamente, ricordare che c'è anche il Machiavelli del tumulto, cioè quello che pensa che, quando una civiltà sta esaurendosi, il tumulto sia la risorsa da cui può ricostruirsi la democrazia. Grazie.

## **MARCO PANNELLA**

---

Presidente del Senato del Partito  
Radicale Nonviolento Transnazionale e  
Transpartito, già Membro della Camera  
dei Deputati, già Deputato europeo  
per l'Italia

Colgo l'occasione per dire, come ho già accennato, che, quindi, l'Italia e l'Europa cambiano a seconda dei punti di vista. Sono felice che il Vice Presidente di questa Europa sia qui dopo aver mostrato, ma non c'era bisogno di dimostrarlo, con quanta naturalezza ogni volta trovasse che persone della sua e della nostra storia si intendessero profondamente.

Dovrei continuare a dire che oggi la questione è ancora per me più chiara e fortunata. Noi ripetiamo costantemente che la forza di Altiero Spinelli è stata, nell'Europa ufficiale, quella del mondo cristiano, quella del mondo democristiano. Certo, è un'altra cosa, ma era anche l'Europa della resistenza liberale, nelle condizioni di allora.

Adesso noi dobbiamo prendere atto che viviamo una situazione nuova, che porta quei nomi e quei volti. Non credo che l'inserimento di Ike Eisenhower sia un fastidio per la tua storia. Grazie dell'amicizia che tu hai anche verso coloro che si trovano a combattere battaglie che, per te e per me, spesso sono diverse, ma che sono convergenti. Grazie di essere venuto.

## ANTONIO TAJANI

Vice-Presidente italiano della  
Commissione europea

Grazie, caro Marco. Tu sai quanta considerazione io abbia per te e quanta ne abbia per l'impegno con il quale tu hai sempre combattuto delle battaglie senza mai chiedere posti di potere, senza mai fare il ministro e, quindi, senza avere la possibilità di gestire nulla. Eppure sei stato e sei ancora uno dei grandi protagonisti non solo della politica italiana, ma anche della politica europea. Di questo ti devo dare atto, perché non è facile.

Io voglio affrontare brevemente il tema di cui stiamo discutendo con una visione, che è quella della mia formazione, una visione cristiana, non democristiana. Non lo faccio per spirito di polemica. Non sono democristiano, non sono mai stato democristiano. È un fatto cronachistico, però io sono stato educato da una famiglia cristiana e una delle prime cose che mi ricordo, e che m'insegnò mia madre, è che nessuno aveva il diritto di togliere la vita a un altro. Mia madre mi raccontava che nella nostra famiglia tutti sono sempre stati contro la pena di morte.

Non è un caso che io sia iscritto a Nessuno tocchi Caino e che mi sia battuto, fin da quando facevo il giornalista a *Il Giornale*, contro la pena di morte. All'epoca c'era D'Elia, che era un po' il *factotum* di Nessuno tocchi Caino.

Vorrei partire proprio dal tema della pena di morte, cioè dal diritto di ogni cittadino, di ogni uomo o di ogni donna, di poter vivere senza che nessun altro si arroghi il diritto di togliergli questa vita. Per il credente il Padreterno gliel'ha data e il Padreterno gliela leva, per il non credente è nato e comunque morirà per cause naturali.

Credo che questo sia il problema. Forse il tema del dibattito di oggi dovrebbe essere non «la Ragion di Stato contro lo Stato di Diritto», ma dovrebbe essere «la Ragion di Stato è lo Stato di Diritto», perché nello Stato ideale l'organizzazione statuale, cioè un'organizzazione messa al servizio degli altri, dovrebbe garantire la presenza di uno Stato di Diritto, cosa che, purtroppo, non accade a livello nazionale e nemmeno a livello mondiale.

Sono tanti gli episodi. Alcuni sono stati ricordati da Bertinotti, ma ce ne sono tanti. Pen-

siamo a cosa è stato l'accordo, contro natura, tra nazisti e comunisti per spartirsi l'Europa, all'attacco che entrambi hanno rivolto contro il popolo ebraico. Pensiamo anche a tanti di coloro che oggi sono contro il popolo ebraico, perché sostengono che in Europa non deve stare, in Israele non deve stare, e non si sa dove debba andare.

Questa è una battaglia che per Marco Pannella non è stata facile, ma il diritto alla sopravvivenza dello Stato di Israele è stata una sua battaglia e anche la sua idea di farlo aderire all'Unione europea è un'idea che io condivido e che, qualora dovesse accadere, sarebbe giusta.

È anche questa una questione di diritti umani. Non li abbiamo voluti in Europa, vanno in Israele e non devono stare neanche là. Non è umanamente giusto.

C'è anche un altro grande fatto che ha caratterizzato le scelte dell'Europa, scelte secondo me, sbagliate, che io non dividevo: l'attacco contro la Libia. L'Europa ha bombardato la Libia, o meglio alcuni Stati europei hanno deciso di attaccare la Libia perché c'era un regime dittatoriale, c'era Gheddafi. Certamente non era un prototipo di Capo di Stato democratico, ma il modo in cui è stato depresso Gheddafi da parte dell'Europa, in nome della democrazia, non è accettabile.

Si è andati a bombardare la Libia, provocando migliaia e migliaia di morti, non chiamati, credo, da molti, perché di fronte alla fila di dieci liberali c'erano centinaia di migliaia di persone che facevano parte di tribù che si combattevano fra loro. Soltanto chi non conosce la storia della Libia ignora che, di fatto, la Libia non esiste. Esistono la Tripolitania e la Cirenaica. La Cirenaica governava quando c'era la monarchia, la Tripolitania è arrivata a governare con Gheddafi. La rivolta contro Gheddafi è partita dalla Cirenaica. L'Europa, o almeno una parte dell'Europa, convinta che stesse per nascere una primavera araba anche in Libia, ha deciso di attaccare la Libia.

Che cosa è successo? Ci sono stati molti morti, una situazione d'instabilità in Mali, con tutto quello che è successo, con una serie di ripercussioni negative, un successo non dei liberali, ma dei fondamentalisti, che si nascondevano, come si sono nascosti, purtroppo, in molti episodi della primavera araba, ma che in altri Paesi erano diversi.

Oggi siamo in una situazione di quasi guerra civile senza aver risolto nulla. In nome di che cosa? Di una presunta azione in favore della democrazia. Era davvero tale? Io non lo so, ma mi sembra che non abbiamo ottenuto, come europei, dei grandi risultati positivi, né per la lotta contro il terrorismo, né per l'approvvigionamento energetico, se era quello l'obiettivo, né per la stabilità del continente. Quando i francesi sono stati costretti, dopo aver bombardato la Libia, a mandare i loro soldati a morire in Mali e nella Repubblica Centrafricana, si è creato uno scompenso in tutta l'area.

Questo è certamente un episodio che ci deve far riflettere.

Sinceramente, proprio dal punto di vista del diritto naturale, come io sono contrario alla pena di morte sono anche contrario al linciaggio pubblico, anche del peggior uomo di Governo che ci sia mai stato. Il modo con cui è stato trattato Gheddafi è contrario a qualsiasi diritto umano. Se uno lo vuole, lo manda in galera e lo faccia stare lì. Saddam Hussein forse avrebbe dovuto essere processato diversamente. Si era già deciso che fosse colpevole. Io non voglio entrare nel merito della guerra giusta o ingiusta, però, si abbatte un dittatore e deve essere ucciso perché era un dittatore. Se ha commesso dei crimini, vada in galera e se ne rimanga lì, oppure vada in esilio. Si decida una pena, ma non vedo perché Gheddafi dovesse essere esposto al pubblico ludibrio, dopo essere stato massacrato di botte per una vendetta. È una cosa inaccettabile.

Passo a un altro tema, perché vedo l'ambasciatore Terzi di Sant'Agata. Me ne sono occupato non perché sia spinto da uno spirito militarista, ma perché ho intravisto nella vicenda dei due fucilieri di marina italiani trattenuti in India una vicenda che andava a violare i diritti umani, in questo caso per una Ragion di Stato, se non per una ragione di partiti: bisognava tenere i due marinai perché si andava a votare. Prima c'erano le elezioni nello Stato del Kerala e adesso ci sono le elezioni in India. Pertanto, si rinvia, in attesa di vedere che cosa succede, con l'ipotesi di imputare due marinai, che, indipendentemente dalla loro responsabilità o meno, vanno tutelati. Starà a un processo regolare, o a quello che dovrebbe essere un processo regolare, accertare che cosa abbiano commesso.

Loro si trovavano su una nave italiana, quindi in territorio europeo, fuori delle acque internazionali e ancora non si sa di che cosa siano imputati. Dopo due anni non c'è neanche il capo d'imputazione. Si parla di applicare una legge antipirateria e antiterrorismo a due soldati che combattevano la pirateria, erano in missione ufficiale, una pena che prevede la condanna a morte, e non si sa neanche se poi siano colpevoli di morte. Non esiste il principio che per un reato si applichi una pena superiore al reato stesso. Al massimo, ammesso che siano colpevoli – non lo sappiamo – il reato può essere di omicidio colposo. Si prevede la condanna a morte per un omicidio colposo? È un controsenso che va al di là di qualsiasi ragionevolezza.

Bisogna dire che forse qualche errore c'è stato, non lo so. Io ho letto le denunce dell'ambasciatore Terzi. Forse c'è stata una qualche Ragion di Stato che ha violato le ragioni del diritto da parte italiana. Io ho letto l'intervista e le motivazioni delle dimissioni dell'ambasciatore Terzi da ministro degli affari esteri. Le denunce affermano che si sono seguite le ragioni di Stato e si sono violate le regole dello Stato di Diritto anche da parte del Governo italiano. Certo qualche cosa non ha funzionato. Di sicuro non ha prevalso in questa vicenda lo Stato di Diritto.

Un altro degli esempi che toccano in modo particolare gli italiani – è un esempio di cose che sono accadute e ce ne sono tante, purtroppo, nel mondo – potremmo ricordare le vicende di Aung San Suu Kyi, che io ho avuto la fortuna di incontrare e di conoscere durante il mio ultimo viaggio a Birma. Ho parlato con lei non soltanto di diritti umani, ma anche di tutela dell'ambiente. È una donna certamente illuminata. Non deve diventare una santa, ma certamente è una donna che ha combattuto coraggiosamente alcune battaglie. È una Gandhi birmana che ha difeso il diritto alla democrazia e lo Stato di diritto contro una dittatura militare.

Nel mondo, purtroppo, ne vediamo tante. Forse anche le Nazioni Unite potrebbero svolgere un'azione più forte. Tutti gli organismi internazionali dovrebbero svolgere un'azione più forte.

Devo dire, a difesa della Commissione europea e delle Istituzioni comunitarie, che certa-

mente spesso siamo un po' come una grande macchina burocratica, e non svolgiamo appieno il ruolo politico che dovremmo svolgere, ma alcune battaglie, come la vicenda dei due fucilieri di marina, hanno visto l'Europa sul tema della pena di morte e sul tema dei diritti più ferma delle Nazioni Unite.

Barroso ha detto a me e ha affermato pubblicamente che, quando si parla di pena di morte, non esiste trattativa. È un tema sul quale non si discute. È un messaggio fermo. Devo dire che la Commissione europea, così come l'Unione europea, in tutte le sedi istituzionali ha fatto sempre battaglie contro la pena di morte.

Sento spesso critiche all'Unione europea, che certamente deve fare passi in avanti, ma dobbiamo anche dire che è l'unica parte del mondo in cui non esiste la pena di morte. Certo, vanno fatte le riforme della giustizia e c'è un problema vergognoso nelle carceri. C'è un problema vergognoso nelle carceri, l'abbiamo detto. Sai come la penso sul tema della giustizia. A volte la giustizia diventa ingiustizia con tempi biblici per sapere la verità.

In Italia abbiamo quasi ribaltato il principio del diritto romano *in dubio pro reo*, al punto che uno prima è colpevole e poi deve dimostrare sempre di essere innocente, qualunque sia il reato che abbia commesso. Basta un avviso di garanzia, ed è una condanna definitiva.

Anche questo è un tema sul quale si dovrebbe discutere con maggior serenità. Non è che il problema della giustizia sia il problema politico di una persona (ci siamo capiti). Non lo menziono perché sono iscritto a quel partito, ma il problema della giustizia in Italia è forse un po' più ampio. Se pensiamo soltanto che la giustizia civile provoca, con la sua lentezza, danni per due punti di prodotto interno lordo a un Paese di 60 milioni di abitanti, qualche ragione di intervenire sulla giustizia esiste.

Inoltre, occorre rispetto. Non perché qualcuno ha commesso un reato, o è accusato di aver commesso un reato, deve essere trattato con disprezzo e ammazzato di botte. Se uno sta in galera, sta in galera, sconta la pena o aspetta il processo. Non deve essere né malmenato, né trattato senza rispetto per la sua dignità.

Anche il detenuto è un essere umano. Ha sbagliato e sconta la pena, ma non vedo perché debba essere mortificato, insultato e non rispettato come persona. È una persona che ha sba-

gliato, c'è una sentenza, sconterà la sua pena, ma ognuno ha anche il diritto di redimersi. Quante persone hanno passato un periodo difficile e, dopo aver commesso errori, sono diventate, invece, protagonisti positivi?

Questa è un'Europa che, da un punto di vista culturale, dovrebbe far valere le proprie ragioni. Il salto di qualità dell'Europa deve essere anche in questa direzione. Non può essere l'Europa delle banche. Come diceva Bertinotti, neanch'io credo all'Europa della finanza. L'ho dimostrato combattendo tante battaglie per riportare la politica industriale al centro della politica economica europea, perché credo che l'economia sociale di mercato, come è descritto nel trattato, sia il nostro obiettivo.

Tutto il mercato serve a fare politica sociale. Un liberismo non sfrenato, ma una libertà di circolazione dei beni e dei servizi deve servire soltanto a creare benessere per i cittadini, non a fare arricchire gli imprenditori, né a rinforzare il potere delle banche. Serve per fare politica sociale. Questa è l'Europa nella quale dobbiamo lavorare.

L'Europa è anche un insieme di ideali. L'Europa è l'insieme delle nostre tradizioni e dei nostri lavori, anche con tradizioni contrastanti. Certamente Marco è un figlio culturale di Voltaire. Io lo sono un po' di meno. Se non ci fossero stati i monaci benedettini, Voltaire non avrebbe potuto scrivere quello che ha scritto e pensare quello che ha pensato.

C'è un filo conduttore. Se non ci fosse stata la Rivoluzione francese, l'Europa non sarebbe cresciuta. C'è tutto un filo conduttore, ma la centralità della persona diventa sempre un elemento fondante. Forse noi dovremmo fare ancora di più, promuovere di più, perché in fondo il trattato – non voglio formalizzarmi – parla sempre del ruolo dei diritti umani, della difesa dei diritti umani all'interno dell'Unione, ma anche della promozione dei diritti umani fuori dei confini dell'Unione europea. Invita, quindi, a un'azione proattiva in tutte le Istituzioni. Anche su tutte le grandi vicende mondiali noi dovremmo batterci sempre di più per la difesa dei diritti dell'uomo.

Questa è una delle tante azioni politiche e di valori che dovrebbe fare l'Europa. Se pensiamo che l'Europa sia soltanto la zona dove c'è l'euro, l'Europa non esiste. A parte i sentimenti che hanno i cittadini nei confronti dell'euro, giusti o

sbagliati che siano, l'Europa è ben altro, è ben di più. È la culla del diritto. Pur con tutti gli errori che abbiamo commesso, il diritto è nato qui. L'Europa è la patria della filosofia e anche del Cristianesimo, della Rivoluzione francese. Tutto ciò contraddice una visione legata soltanto alla finanza o alle banche. C'è stata un'ubriacatura per un certo periodo di tempo, quando tutto sembrava concentrato sul denaro. È stato sbagliato. Abbiamo visto quali sono stati i risultati della crisi.

Pertanto, io intravedo anche nel dibattito di oggi un passo in avanti non per riscoprire i valori, ma per continuare a batterci per alcuni valori, che sono quelli fondanti la nostra civiltà, valori che non dobbiamo imporre in maniera pedissequa agli altri. Noi non possiamo pensare che un non europeo debba per forza e con la forza seguire le nostre regole, ma dobbiamo difendere alcuni diritti fondamentali, tra cui il diritto alla vita.

Io condivido le battaglie che ha fatto Emma Bonino in difesa delle donne, in giro per il mondo, in Afghanistan. Quelli sono diritti che non c'entrano niente con la religione, sia essa cristiana o islamica. Ci sono situazioni che violano la dignità della persona, a qualsiasi religione appartenga, atea o credente che essa sia.

Credo che questo debba essere un momento di risveglio delle coscienze. Sembra un discorso un po' elitario, ma non deve e non può essere un discorso elitario. Alcune battaglie che Marco fa sono battaglie legate ai valori. Se l'Europa non è anche valori, non serve a nulla. Certo, servono l'economia, l'industria, tante altre cose, ma se non ci sono i valori, è inutile. Quando si parla di Stato di Diritto, lo Stato di Diritto che cos'è? È un valore, un modo di concepire la società legata a determinati valori.

Io credo che valga la pena anche di continuare a sognare, perché senza sogni non si ottengono neanche grandi risultati. A volte, all'inizio, il sogno sembra una follia. Tutti dicono: «Sei pazzo». Poi vai un po' avanti e dicono: «È irrealizzabile». Poi, se vai ancora un po' più avanti: «È difficile». Quando magari riesci a realizzarlo per tre quarti, è un bel risultato.

Detto questo, io credo che l'Europa debba continuare ad andare avanti. Certo, un'Europa troppo burocratica non è in grado di avere questi slanci, ma dipende anche da noi, da chi svolge ruoli politici, non perdere l'entusiasmo.

Per questo io sono stato ben lieto di raccogliere l'invito di Marco, quando mi ha chiesto di contribuire all'organizzazione di questo evento. Mi pare, dai discorsi che abbiamo ascoltato, che abbiamo parlato di questioni delle quali si parla troppo poco e forse di questioni che ci fanno riscoprire l'orgoglio di essere cittadini europei chiamati a costruire un'Europa diversa, un'Europa meno burocratica e speriamo – senza retorica, però non credo che lo sia – un'Europa migliore.

Vi ringrazio.

## **LOUIS MICHEL**

---

Deputato europeo per il Belgio  
(Gruppo ALDE), Co-Presidente della  
Delegazione dell'Assemblea  
Parlamentare ACP-UE, già Ministro  
degli Affari esteri belga, già  
Commissario europeo

Signore e signori, ministri e deputati, signore e signori del mondo accademico – caro signor Marco Pannella, lui non lo sa, ma è un uomo che ho sempre ammirato, da molti anni, quindi, colgo questa occasione per dirglielo – sono molto contento di essere qui per parlare di una problematica tanto importante, visto che riguarda il diritto alla vita, il primo dei diritti dell'uomo, e il rispetto della dignità umana. Ringrazio coloro che hanno organizzato questo convegno di due giorni - in particolare i responsabili dell'organizzazione del Partito Radicale Nonviolento transnazionale e transpartito. Grazie per avermi invitato a intervenire.

La situazione in Iraq è più che allarmante, è intollerabile e gli appelli di Ban Ki-moon e dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, Navi Pillay, di Amnesty International, della ONG Nessuno Tocchi Caino e di altre organizzazioni per una moratoria sulla pena di morte in Iraq restano purtroppo ancora lettera morta. Purtroppo, la situazione peggiora di giorno in giorno. Cresce di anno in anno il numero di esecuzioni collettive che vengono perpetrate tramite impiccagione. Sono stati uccisi non meno di 169 iracheni nel 2013, dall'inizio del 2014 ci sono già state 40 esecuzioni. L'Iraq, dopo la Cina e l'Iran, è il terzo Paese per numero di persone condannate a morte. Le esecuzioni di massa, il sistema giu-

dizionario lacunoso, la disoccupazione, la mancanza di servizi, le violenze di natura soprattutto religiosa sono gli ingredienti del caso iracheno che alla vigilia delle elezioni in aprile 2014 rischiano di incendiare tutta la regione.

Signore e signori la necessità di abolire la pena di morte è evidente. Per un umanista e universalista come me si tratta di un fatto talmente evidente che il dubbio non mi ha mai sfiorato. L'uomo che uccide l'uomo è la vendetta della morte tramite la morte. Si tratta di una vera vergogna per l'umanità, della negazione dell'umanità che pertanto alberga in ciascun essere umano. Tutti gli esseri umani, chiunque essi siano, hanno in sé una parte dell'umanità. Se ci potessimo convincere di ciò, avremmo già fatto un grande passo.

Dall'illuminismo l'uomo ha concepito e cercato di mettere in atto qualcosa di assolutamente inedito fino a quel momento: una organizzazione sociale fondata sulla ragione, una comunità di individui liberi e capaci di pensare e di esprimersi liberamente, capaci anche di una certa virtù umana essenziale che è la tolleranza e che io chiamo *"la più bella declinazione della tolleranza, la nozione di perdono"*. Penso sia importante avere in sé questa nozione. La battaglia di tutti noi umanisti è una battaglia morale, una battaglia contro un arcaismo sanguinario che l'umanità deve vincere a tutti i costi. C'è una frase molto bella che Victor Hugo disse davanti all'Assemblea Generale nel 1848, quando si parla di visionari e di universalismo è bene ricordarsi di lui. Hugo disse: *"La pena di morte è il segno speciale ed eterno delle barbarie"*. Secondo Amnesty International sono stati fatti tanti passi avanti, in questi ultimi dieci anni e in tutte le regioni del mondo, per raggiungere l'abolizione della pena capitale.

Credo sia importante essere ottimisti: più di 140 Paesi o hanno abolito la pena di morte, o hanno deciso di non applicarla più. Si tratta di 36 Stati dell'Unione Africana, di cui 16 dell'Africa subsahariana, che sono abolizionisti in diritto o in pratica. Bisogna accogliere gli sforzi e il lavoro svolto dalla Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli in favore dell'abolizione, e dall'Unione Africana (UA) che, avendo adottato le varie risoluzioni tra il 2008-2009, mira a far diventare l'UA un'area senza pena di morte. Inoltre, dopo la vittoria schiacciante nel dicembre 2010 a seguito della

terza Risoluzione delle Nazioni Unite in favore dell'abolizione della pena capitale, con 109 a favore, 41 contro e 35 astenuti, l'abolizione è diventata largamente maggioritaria nel mondo. Oggi i due terzi degli Stati del mondo hanno abolito la pena di morte o in diritto o in pratica, ogni società ha un rapporto specifico con la pena di morte.

La Cina, l'Iran, l'Iraq e gli Stati Uniti sono i Paesi che principalmente continuano a praticare la pena di morte. Fortunatamente una serie di voci si levano nei paesi non abolizionisti per proclamare che la pena di morte non è né moralizzatrice, né intimidente, né dissuasiva, ma al contrario è solamente un'offesa alla giustizia, ad una giustizia che è umana per definizione, che può fallire e che trasporta in sé tutti i veleni della società a partire dal razzismo e dall'ineguaglianza. Non c'è espressione più crudele dell'ingiustizia sociale dell'ineguaglianza davanti alla giustizia. Quando questa ineguaglianza si trasforma in pena di morte, questa ingiustizia si trasforma in una situazione semplicemente intollerabile. Dobbiamo veramente batterci contro l'esecuzione capitale soprattutto nei confronti dei minorenni, dei malati mentali o per ragioni come l'appartenenza etnica, religiosa, l'adulterio o l'omosessualità. Dobbiamo tener duro, dobbiamo aggrapparci alle nostre speranze ai nostri sogni.

In Cina il confucianesimo si oppone alla pena di morte. In America, nonostante esecuzioni tragiche e ingiuste, come quella di Troy Davis, la pena di morte è in declino, viene praticata solo in Texas e negli Stati del Sud. Per quanto riguarda la Lega Araba, su 22 paesi solo il Djibuti è contrario alla pena di morte, anche se ci sono vari altri Stati che si stanno impegnando per abolirla. La Turchia, che è candidata all'UE, ha una carta importante da giocare perché, come sottolinea Robert Valdatè: *"la Sharia permette le esecuzioni capitali, non le ordina"*. Il declino del numero di Stati favorevole all'esecuzione capitale è dovuta alla moltiplicazione di norme internazionali relative ai diritti fondamentali dell'essere umano che hanno incessantemente limitato lo spazio della pena di morte. Per citarne qualcuna penso al Patto internazionale sui diritti civili e politici, alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, alla Convenzione contro la tortura e qualsiasi tipo di trattamento crudele, disumano o degradante, alla Carta Africana dei diritti

dell'uomo e dei popoli, alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, allo Statuto di Roma, che ha creato la Corte Penale Internazionale.

Tuttavia, l'abolizione della pena di morte è un atto di coraggio politico, è un atto di coscienza, d'impegno personale, è una scelta morale, in fin dei conti è la decisione di passare da una giustizia che uccide a una giustizia che si rifiuta di uccidere, che vuole riconciliare, a una giustizia che crede nell'uomo.

Non sono ingenuo ma, in quanto umanista, mi rifiuto di essere un pessimista per quanto riguarda il futuro dell'uomo. Sono ottimista, credo nell'uomo. È una questione esistenziale per l'umanità. Crimini atroci, crimini contro l'umanità e attentati terroristici ce ne sono stati tanti e ce ne saranno ancora. L'abolizione della pena di morte, però, rappresenta la vittoria della democrazia sul totalitarismo, è la preminenza della libertà sull'oscurantismo, è la vittoria della magica alchimia tra ragione, intelligenza e cuore, è il rifiuto del disprezzo per i diritti dell'uomo, è il rifiuto di lasciarsi sopraffare dalla parte animalesca che è in ognuno di noi ed allo stesso tempo riconoscere che ogni uomo vive questa dualità, che con sé porta questo rischio, nessuno può fuggire al rischio della propria natura di essere umano. La soppressione della pena di morte è una condizione della democrazia, ma non può essere l'unica condizione, non garantisce la giustizia, non ci assicura l'imparzialità, un equo processo, il rispetto della presunzione d'innocenza, degli avvocati competenti non corrotti dalle pressioni o dalle minacce oppure delle prigionie decenti.

Uno Stato di diritto, ciò che io chiamo "uno Stato giusto", è agli antipodi rispetto a uno Stato che si attribuisce il potere di disporre dei propri cittadini fino a togliergli la vita e peggio ancora a rifiutare che un essere umano, qualsiasi sia la sua colpa, possa reintegrarsi nella società, una volta pagato il proprio debito alla società stessa. In una democrazia nessun uomo, nessun potere può disporre anche in tempo di pace del diritto di togliere la vita. In una democrazia la pena capitale non è solamente disumana ma è inaccettabile in qualsiasi circostanza. Nessun valore alla base delle costituzioni europee può giustificare di relativizzare la vita umana, può accettare una giustizia che uccide. Per questo nel 2010 l'Unione Europea ha ri-

chiesto l'instaurazione di una moratoria universale per il 2015, la prima tappa verso un'abolizione mondiale. In Europa, grazie al lavoro del Consiglio d'Europa, la Bielorussia rimane l'unico Paese che mantiene tutt'oggi la pena capitale. Non credete che la pena di morte sia la soluzione per mettere fine al terrorismo e ai crimini politici come vorrebbero far credere in Iraq. Coloro che credono questo commettono un errore, il terrorismo è basato sull'ideologia, con l'esecuzione il terrorista diventa un martire ed un eroe per i suoi seguaci mantenendo viva la spirale infernale di violenze. Ciò vale anche per i dittatori decaduti. L'esecuzione di Saddam Hussein esprime uno spirito di vendetta, una risposta alle barbarie con altre barbarie favorendo il ciclo di violenze in Iraq, privando il mondo di un processo giusto ed equo, che rispetti il diritto e le attribuzioni di responsabilità. Non vi nascondo che le immagini che abbiamo visto di Saddam Hussein giustiziato mi hanno profondamente ferito, perché avevo l'impressione che fosse una decisione presa dalla mia parte, dalla parte della democrazia, della giustizia e dalla libertà: ciò mi ha segnato profondamente. A mio avviso sono delle immagini che hanno danneggiato terribilmente la causa dell'umanesimo. La giustizia che uccide è, in effetti, l'anti-giustizia, è una trappola per la democrazia, è la vittoria di coloro che fanno trionfare le passioni sulla ragione, di coloro che fanno trionfare la paura e la vendetta sui valori umani e universali. I giudizi umani non sono mai abbastanza sicuri, gli errori giudiziari possono derivare dalla ricezione delle prove, dalla giuria, dei metodi d'investigazione in Iraq, delle lacune del sistema giudiziario, le confessioni estorte, sovente sotto tortura, sono violazioni del diritto internazionale -come le esecuzioni di massa di cui il primo ministro iracheno Nuri al-Maliki dovrà rispondere davanti al popolo iracheno e alla comunità internazionale. Perché, come ha detto Maximilien De Robespierre, privarsi dei mezzi per riparare? Perché non tendere la mano ai poveri, agli innocenti o ai pentiti? Perché strappare all'uomo la possibilità di riavere stima in sé stesso? Lo stato centrale iracheno dovrebbe prendere esempio dalla regione autonoma del Kurdistan iracheno che rispetta già la moratoria sulla pena di morte.

Come deputato europeo vorrei dirvi che noi europei siamo pronti a esprimere una lezione di

morale al mondo intero. Vorrei anche dirvi che nella nostra Europa, nella patria dei diritti dell'uomo, la patria dei valori dello stato di diritto non siamo al riparo! Non troppo tempo addietro in un paese europeo, l'Ungheria, colui che aveva vinto le elezioni metteva in pratica ciò che io chiamo "la tirannia della maggioranza". Viktor Orban, capo di uno Stato europeo, non ha esitato a cambiare la Costituzione, le leggi, minacciando l'indipendenza della giustizia, l'indipendenza dell'esercito, l'indipendenza e la neutralità dei media. Questo per dire che anche tra noi, in Europa, nell'Europa che conosciamo, nelle nostre istituzioni, la democrazia può andare alla deriva e dobbiamo essere veramente vigili. Ciò che volevo dire è che siamo evidentemente fieri di appartenere ad un mondo senza frontiere: in quanto umanisti, e in quanto universalisti dobbiamo continuare la battaglia per un'etica universale fondata sulla sacrosanta esigenza della protezione di ogni essere umano.

Sono relatore per la valutazione dell'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Uomo in Europa, e ho proposto nel rapporto alla Commissione la creazione di un meccanismo detto "meccanismo di Copenhagen" tramite il quale un gruppo di saggi, non di politici, valuti il modo in cui ogni Stato europeo rispetta la Carta dei diritti fondamentali. Dovete sapere che oggi abbiamo una grande difficoltà a formare una maggioranza che sostenga questa idea. Gli Stati non accettano di sottomettersi a una valutazione sul rispetto dei diritti fondamentali. Questo è evidentemente molto grave! Siamo in Europa ed abbiamo un trattato che consacra i nostri principi fondamentali. Continuerò a battermi, anche se trovo, comunque, che questa situazione sia drammatica. Mi auguro vivamente che questa mia idea venga sostenuta. E' importante che gli Stati si sottomettano a questa valutazione. Sono un politico, ho valutato ogni paese. Non posso farlo istituzionalmente ma renderò pubblica questa valutazione Stato per Stato. Ho criticato anche il mio Paese, che non rispetta una serie di diritti fondamentali riguardanti specialmente il campo dell'immigrazione.

Non è normale che a livello europeo ci siano difficoltà a implementare un meccanismo esterno e indipendente che possa giudicare Stato per Stato il modo in cui i diritti fondamentali

sono rispettati in Europa. Tutto ciò per dirvi che anche noi dovremmo lavorare molto! Ho trovato un detto di Victor Hugo che riassume bene ciò che voglio dire: *"Non è sufficiente essere la Repubblica, bisogna essere la libertà. Non è sufficiente essere la democrazia, bisogna rispettare l'umanità. Un popolo deve essere un uomo e un uomo deve essere un'anima. Questa battaglia la conduciamo senza pausa, con forza e determinazione."* Ciò che voglio trasmettervi è che non è sufficiente dire di essere democratici, bisogna andare oltre la democrazia. Non vi dirò che dobbiamo avere una maggioranza parlamentare per essere in democrazia, l'aritmetica parlamentare è una condizione necessaria ma non sufficiente per la democrazia. Valutiamo la qualità della democrazia dal modo in cui la maggioranza tratta la minoranza. Questi sono i valori europei, ciò che volevo condividere con voi, e sono molto felice di essere stato invitato a questo convegno, volevo dirvi quanto sono totalmente sulla vostra lunghezza d'onda e quanto modestamente cerco di contribuire con le mie convinzioni al dibattito.

Vi ringrazio per avermi dato la parola.

## **GIULIO MARIA TERZI DI SANT'AGATA**

già Ministro degli Affari Esteri italiano,  
già Ambasciatore negli Stati Uniti

Vorrei felicitarmi moltissimo soprattutto con Marco Pannella, che non è qui, ma che ha detto che ci sta ascoltando da un'altra sala, per la tenacia e la coerenza con la quale ha portato, sta portando e porterà avanti la causa del "diritto alla verità". È una coerenza che gli ho visto da moltissimi anni su questo specifico aspetto, ma che è ancora più viva, più forte e più pungace dal momento dell'intervento militare in Iraq nel 2003, con tutte le conseguenze che si sono verificate da quell'evento. Complimenti, dunque, per questa iniziativa al Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito per essere l'aggregatore di personalità tanto eminenti, come quelle che hanno già parlato oggi.

Io credo che ci siano due principi fondamentali per migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro in ambito internazionale, cioè per avere un salto di qualità nei valori ai quali la comunità

internazionale si riferisce. Il primo non può che essere un "diritto alla verità", inteso come accesso del pubblico all'informazione che deve essere fornita dagli Stati, condizione questa essenziale per l'affermazione dello Stato di diritto nelle relazioni internazionali. Il secondo principio riguarda una concezione moderna di interesse nazionale, una concezione che, in realtà, confligge con l'idea di una Ragion di Stato fatta di potere e di dominazione. Una concezione moderna di interesse nazionale, infatti, non può che essere fortemente inclusiva dei diritti umani e dei diritti di libertà e di democrazia.

Quasi due decenni fa, prima del conflitto in Iraq, Henry Kissinger aggiunse una nota, che mi pare visionaria, al suo capolavoro *Diplomacy*, quando ha osservato che gli Stati Uniti sarebbero completamente infedeli ai loro stessi valori se non lottassero per l'implementazione universale della libertà. Non c'è dubbio, ha sostenuto Kissinger, che noi occidentali dobbiamo sostenere i Governi democratici e non quelli repressivi e che dobbiamo, perciò, essere pronti a pagare un prezzo per dare seguito alle nostre convinzioni morali. La difficoltà, però, consiste nello stabilire il prezzo e la relazione di questi principi morali con altre priorità chiave, incluse quelle della sicurezza nazionale e degli interessi geopolitici. Il primo passo verso la saggezza, diceva Kissinger, è quello di riconoscere che deve essere raggiunto un equilibrio fra imperativi morali e "Realpolitik".

Possiamo dire veramente che nel 2003 le discussioni sull'Iraq abbiano inteso raggiungere questo equilibrio? Possiamo dire che le strategie per trasformare un regime repressivo, totalitario e violento contro i suoi stessi cittadini e i suoi vicini in una democrazia vivibile e pacifica consistesse in strategie adeguate e che tali strategie fossero state discusse e passate al vaglio dell'opinione pubblica, o perlomeno al vaglio parlamentare? Non ci si è forse basati sull'onda, anche emotiva, dell'11 settembre e di tutto ciò che è venuto dopo, sulla paura del terrorismo globale, sulla paura delle armi di distruzione di massa? Non si è tutto basato, anziché su forti e convincenti prove di intelligence, su un'intelligence incerta e inaffidabile?

Molte risposte a tali quesiti sono già state fornite. Sono passati ben dieci anni. Ci sono stati molti sforzi per aiutare l'Iraq a proseguire sul terreno accidentato della democrazia e dello

Stato di diritto. Per questo stiamo aspettando le conclusioni, non ancora disponibili, del Rapporto Chilcot dell'Inchiesta sulla guerra in Iraq. Il rapporto dovrebbe fornire – grazie anche al metodo del confronto pubblico, definito "Maxwellisation" – nuove e importanti risposte. Il lavoro sarà sicuramente significativo. Non solo influirà sull'equilibrio di poteri – se vogliamo definirlo così – in Medio Oriente, ma anche su quelli che sono ormai diventati cronici conflitti etnici e religiosi.

Come Sir John ha precisato nella sua lettera del 15 luglio scorso al Primo Ministro Cameron, il suo rapporto deve riflettere la "magnitudine" delle questioni che stiamo esaminando e delle lezioni che devono essere apprese. L'incapacità nel trovare le armi di distruzione di massa in Iraq, e nel determinare il rischio reale posto da Saddam Hussein, causa ancora oggi incertezza nelle azioni che stiamo portando avanti in Siria. Questa indeterminazione, emersa nel 2003, ricompare nel negoziato nucleare con l'Iran. È, quindi, imperativa una pubblica informazione consapevole del valore assoluto che la verità ha per la sicurezza dei nostri Paesi.

Quando guardiamo alla Commissione Chilcot e alla guerra in Iraq, vale la pena prestare attenzione ad alcune spiegazioni fornite dal Presidente Bush, dato che gli Stati Uniti sono stati il maggior *stakeholder*, insieme ai Britannici, dell'intervento in Iraq. Se si analizzano le memorie di Bush alla Casa Bianca, "Decision Points", si constata che quasi un terzo del libro riguarda l'Iraq. La narrativa dell'ex Presidente statunitense si concentra anche sull'evoluzione successiva all'intervento militare del 2003, sul "surge", sull'azione diplomatica e soprattutto sulle discussioni per la preparazione dell'intervento, sulle deliberazioni del suo Governo, sulle ripercussioni politiche in America, sulle difficoltà con i Paesi alleati e sull'insuccesso nell'ottenere una seconda risoluzione che avrebbe dovuto autorizzare esplicitamente l'uso della forza dopo la Risoluzione 1441, oscura e ambigua su tale aspetto.

Nella stessa categoria di questioni affrontate da Bush in "Decision Points" c'è anche l'opportunità di stabilire, nelle forme in cui era stata varata la Coalition Provisional Authority guidata dall'Ambasciatore Jerry Bremer, la creazione di un Iraqi Governing Council, insieme

alla smobilitazione di tutto il sistema di sicurezza e del sistema militare del Paese, la cosiddetta debaathificazione. Candidamente, Bush ammette: *"Avrei dovuto insistere di più nel dibattere gli ordini di Jerry Bremer e il programma di debaathificazione, che ha tagliato molto più in profondità di quanto mi attendessi nelle comunità sunnite, soprattutto nell'apparato Baath, incluso il livello intermedio degli insegnanti e, quindi, lo stesso sistema di educazione e di coinvolgimento dei giovani nel nuovo Iraq"*. Molti sunniti hanno preso tutto ciò come un segnale chiaro che le loro comunità non avrebbero potuto avere un ruolo nel nuovo Iraq. Questa l'ammissione di Bush.

Sulle armi di distruzione di massa l'ex Presidente esprime valutazioni non troppo diverse: *"Quando Saddam non ha usato le armi di distruzione di massa contro le nostre truppe, sono stato sollevato. Quando abbiamo scoperto che non c'erano depositi, sono stato sorpreso e quando l'intera estate è passata senza trovare alcuna arma di distruzione di massa, ero allarmato"*. Bush ricorda le diverse spiegazioni fornite dagli organi d'intelligence. Per esempio, l'esperto David Kay al Congresso, nell'ottobre 2003, *"sosteneva l'irrefutabile evidenza che Saddam avesse mentito al mondo, che avesse violato la risoluzione 1441 e che i programmi delle armi di distruzione di massa fossero durati per oltre due decenni, con il coinvolgimento di migliaia di persone e miliardi di dollari. Tali armi erano state accuratamente tenute nascoste attraverso operazioni di "deception" che erano continuate anche dopo la fine dell'operazione Iraqi Freedom"*. Bush conclude così: *"Nessuno è stato più scioccato e irritato dal fatto che non abbiamo trovato queste armi"*.

Ma è stata la questione delle armi di distruzione di massa a far scattare l'ultimatum e l'intervento occidentale con la motivazione che era stata violata la risoluzione 1441 del Consiglio di Sicurezza. Si era, infatti, creata una situazione per la quale gli Stati della "coalition of the willing" ritenevano di dover agire perché vi era stata la palese violazione del Trattato di Non Proliferazione Nucleare e delle risoluzioni delle Nazioni Unite: Saddam doveva così subire le conseguenze previste dal capitolo VII delle Nazioni Unite. Questo meccanismo di affermazione della legalità internazionale è stato applicato anche ad altri casi, senza però dover ricor-

rere a interventi militari, ma unicamente facendo leva su una deterrenza resa più credibile dal "precedente" iracheno, ancorché tale precedente si fosse basato – come ho detto – su un presupposto rivelatosi, ex post, infondato.

Gheddafi, per esempio, ha cessato le sue attività per un programma nucleare clandestino proprio sotto la pressione dell'invasione irachena; mentre l'Iran, in quel 2003, fece alcune aperture, senza successo, per un dialogo con gli Occidentali che evitasse sanzioni e rischi di intervento. Conosciamo le vicende successive culminate nella scoperta (settembre 2008) dei programmi clandestini di arricchimento dell'uranio a Fordow. La stessa Corea del Nord ha, per parte sua, proseguito in un comportamento erratico, facendo scattare ulteriori misure della comunità internazionale. Per non parlare della Siria, che ci auguriamo abbia finalmente intrapreso la consegna e distruzione del proprio arsenale chimico. Tutto questo sotto la pressione del deterrente di un possibile uso della forza. Una così complessa storia sottolinea ulteriormente le ragioni per le quali il caso iracheno deve essere ulteriormente chiarito e il Rapporto Chilcot deve avere un suo preciso ruolo. Un ruolo che si colloca persino al di sopra di un pur doveroso chiarimento delle responsabilità in quanto consente di affrontare con maggior chiarezza e senza omissioni ed equivoci la difficile questione delle armi di distruzione di massa.

Ci sono, però, credo, altri tre terreni che la *Chilcot Inquiry* può illuminare e per i quali vi sono ancora molte lezioni da apprendere. Il futuro dell'Iraq resta ancorato a prospettive di democrazia e di rispetto dei diritti umani. Su questo verte anche l'interesse nazionale dell'Italia. Dobbiamo perciò ricordare, in primo luogo, come nel 2003 il Parlamento italiano avesse chiesto al Governo di lavorare concretamente per un Iraq libero, per l'esilio di Saddam Hussein in un Paese terzo, e per un Governo di transizione. Questa iniziativa fu ideata e coraggiosamente perseguita da Marco Pannella e dal Partito Radicale. Saddam Hussein e Tarek Aziz avrebbero dovuto sottostare, infine, al giudizio della Corte Penale Internazionale anziché al verdetto di un tribunale iracheno immerso in un clima settario e di vendetta. L'inchiesta Chilcot dovrebbe dirci perché non ebbe successo quest'azione così promettente di diplomazia pre-

ventiva avviata dal Partito Radicale e da Pannella.

Un secondo punto riguarda l'atteggiamento del Governo iracheno nei confronti delle minoranze politiche e religiose e il violento conflitto interno che si traduce ogni anno in migliaia di morti e di feriti. Il conflitto si sta riacutizzando e ciò dimostra che era stato solo mitigato dal *surge* americano del 2007-2008, senza che ne fossero rimosse le cause politiche di fondo. Nella provincia di Anbar resta intatto il senso di esclusione che i sunniti avvertono e che l'ex Presidente Bush aveva perfettamente colto nelle sue memorie. I sunniti risentono, infatti, la "dominazione sciita" e l'eccessiva influenza iraniana nella sicurezza e in tutta l'attività di Governo. Tutto ciò favorisce lo *spillover* della crisi siriana verso l'Iraq e rinfocola ancor di più il confronto settario nel Paese. Gruppi di terroristi come ISIS e Al-Qaeda stanno traendo enorme vantaggio dalla situazione. Quando, per esempio, due anni fa il Vice Presidente al-Hashimi è stato condannato per numerosi reati, in un processo con evidenti coloriture politiche, alcune voci hanno richiamato la necessità di una Commissione per la verità e la riconciliazione, come avvenuto dopo altre guerre civili. Della Commissione però non si è più parlato. Sarebbe interessante capire dall'analisi dei documenti svolta dall'*Iraq Inquiry* se sia mai stata considerata veramente questa strada: la più naturale, se si vuole davvero portare a compimento l'opera di pacificazione interna e la realizzazione dello Stato di diritto.

Infine, il cambio di regime in Iraq ha esposto a gravi rischi gruppi e minoranze che sotto Saddam erano relativamente protetti. I cristiani, in particolare, stanno vivendo in questi ultimi anni un disastroso clima di violenza e di attentati che ne minaccia seriamente la sopravvivenza come tradizionale e importante realtà nel mosaico confessionale del Paese. Questo dramma tocca la coscienza europea perché le nostre radici si immergono nella cultura giudaico-cristiana e i cristiani iracheni sono attaccati per il loro credo e per la loro fede. Abbiamo visto quello che è successo la vigilia di Natale con attentati sistematici contro le Chiese della capitale. Se questo è vero per quanto riguarda le minoranze religiose, ciò vale anche per le minoranze politiche. E' terribile – è stato già ricordato nei discorsi precedenti – quello che sta accadendo ai mujahe-

din del popolo iraniano, massacrati il 1° settembre scorso da milizie sciite a Camp Ashraf e ancora sotto attacco a Camp Liberty.

Questo accade senza che, in realtà, vi siano ancora stati interventi seri di protezione da parte delle Nazioni Unite e del Governo iracheno. Stati Uniti e Unione europea sono politicamente e moralmente impegnati a proteggere gli iraniani dissidenti di Camp Liberty. I Paesi europei si sono impegnati a dar loro asilo. E' della massima urgenza che ciò avvenga per le 3.000 persone di Camp Liberty, perché possano così lasciare l'Iraq in condizioni di sicurezza. Si tratta, ricordiamolo bene, di "persone protette" dalle Nazioni Unite e dagli Stati Uniti, che devono essere assolutamente allontanate da un teatro così pericoloso per la loro sopravvivenza.

Occorre, in altri termini, affermare saldamente il principio di responsabilità e di protezione, pur senza inclinare verso avventurismi o interventismi pericolosi: un principio che afferma i diritti dell'individuo e delle minoranze, le libertà fondamentali, lo Stato di diritto. Un grande patrimonio, proprio dell'Europa e dell'Occidente. Esso deve essere sempre "disponibile" quando affermiamo il valore della vita e della sicurezza anche per tutte le minoranze minacciate e oppresse. Grazie.

## **BAKHTIAR AMIN**

già Ministro dei Diritti Umani iracheno

Grazie Marco. Grazie a tutti e a tutta questa eminente Assemblea. È un grande onore e un privilegio parlare oggi davanti a voi. Vorrei ringraziare i miei amici del Partito Radicale, Marco Pannella, Emma Bonino, Marco Perduca e tutti gli altri amici oggi presenti, soprattutto coloro che fanno parte di No Peace Without Justice, come Niccolò Figà-Talamanca e Matteo Angioli.

Vedo molti volti noti di persone amiche che, ormai da tanti anni, sono reali combattenti per la difesa della democrazia, della libertà e della giustizia. Persone amiche, in tempi duri e difficili, nella nostra lotta per la Democrazia e i Diritti Umani non solo in Iraq e Kurdistan, ma in tutto il Medio Oriente e oltre. Insieme continuiamo questa lotta ancora oggi.

L'Iraq è parte del Medio Oriente, che rappresenta circa il 7% della popolazione globale,

ossia circa 370 milioni di persone, che forse diventeranno 700 milioni nel 2050. Oggi circa il 40% delle violenze commesse nel mondo accadono proprio in Iraq. Purtroppo, l'Iraq costituisce una grande parte di questo quadro di violenza. Come mostrano gli indici di buon governo, delle libertà e quelli relativi ai diritti prima della primavera araba, il Medio Oriente ha il 47% di regimi totalitari del mondo. Il potere e le risorse nazionali sono nelle mani di pochi. Il 30% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà. Sono 100 milioni i disoccupati, 90 milioni gli analfabeti e 12 milioni i bambini di strada. In questa regione, circa 20 milioni di persone sono profughi. Assistiamo al dilagare della miseria e alla situazione catastrofica di rifugiati siriani e sfollati.

Anche nel mio paese, l'Iraq, sono molti i rifugiati e gli sfollati e altrettanti quelli che vengono accolti. Diversi milioni di rifugiati iracheni sono sparsi nel mondo e centinaia di migliaia sono gli sfollati. La parte curda dell'Iraq ha accolto la maggior parte di rifugiati e sfollati dei paesi limitrofi. Il Governo regionale del Kurdistan ha accolto circa 250.000 rifugiati siriani, 12.000 profughi curdi provenienti dalla Turchia, circa 3000 curdi iraniani, quasi 200.000 sfollati di origine araba, circa 26.000 cristiani provenienti da varie parti dell'Iraq, che si sono trasferiti nella zona del Governo regionale del Kurdistan e, di recente, circa 15.000 famiglie a seguito della crisi nella provincia di Anbar. È enorme l'impatto sul Governo regionale del Kurdistan – in termini di numero di sfollati interni e di rifugiati – che ha risorse molto limitate, anche se prova a fare quanto più possibile per aiutare queste persone. L'Iraq, nel corso della storia, ha visto molte ondate di profughi - in particolare durante la storia repubblicana, che ha rappresentato il periodo più sanguinoso della seconda metà del XX secolo.

Anche in termini di numero di esecuzioni in Iraq, di cui hanno parlato alcuni degli oratori precedenti, quattro ufficiali curdi e quattro comunisti sono stati giustiziati durante il periodo della monarchia (tra il 1921 e il 1958), ma la maggior parte delle esecuzioni ha avuto luogo nel periodo repubblicano e, pur non essendo io un monarchico, ho l'obbligo di fare questa constatazione. Sono probabilmente l'unico Ministro che non ha firmato la reintroduzione della pena di morte in Iraq. Ho combattuto contro le

esecuzioni quando ero in esilio e mi sono battuto per la moratoria universale. Purtroppo, l'Iraq ha dovuto affrontare un periodo terribile di dittatura, genocidio e terrorismo. Decenni di dittatura ed elementi terroristi hanno commesso orrendi crimini in questo Paese. La gente, in generale, e le famiglie delle vittime, in particolare, vorrebbero punire gli assassini di massa con la pena di morte. Inoltre, l'Islam ammette la pena di morte per gli assassini. L'Iraq è un paese musulmano. È, quindi, necessaria una seria discussione in merito anche con il clero, le istituzioni e gli studiosi islamici, e con i nostri governi. Penso che sia indispensabile far emergere questa discussione, che è anche di credo religioso, tra gli Europei, di modo che possano essere parte della nostra porzione di mondo.

Anche in Europa c'era una diversa impostazione dopo la Seconda Guerra Mondiale, anche se ora le cose sono diverse. È una questione di educazione, di tipo di società e di regime che viene istaurato, oltre che di periodo storico e di natura dei crimini. Non sono un teologo e non giustifico ciò, ma occorre comprendere il livello di sviluppo in diverse società. Nei paesi islamici gli assassini vengono puniti con la morte e anche l'Islam dice che uccidere un essere umano è come uccidere l'intera umanità. Certamente ci sono spazi di discussione su questo tema e per l'interpretazione della religione e delle leggi religiose. A proposito di questo problema in Iraq, ho sentito molte dichiarazioni qui e altrove e ho familiarità con questo genere di dibattito. Molto deve essere fatto per convincere il popolo e i governanti del mondo islamico ad abbandonare la pena di morte, per cui spero che le nostre società e l'umanità intera adottino una moratoria universale per fermare queste pratiche.

Ho combattuto contro la "Ragion di Stato" per molti anni in esilio. La comunità internazionale è stata in totale silenzio quando noi, come curdi iracheni, siamo stati esposti al gas dal regime di Saddam Hussein; quando 4500 villaggi curdi e 32 città e distretti sono stati distrutti e cancellati dalle mappe; quando è stata fatta pulizia etnica nella mia città natale, Kirkuk; quando centinaia di migliaia di curdi e altre comunità sono stati deportati; quando 182.000 curdi sono scomparsi, 5.000 persone sono state uccise e 10.000 ferite da armi chimiche a Halabja in pochi minuti; quando 250 altri

villaggi curdi sono stati esposti a gas delle armi chimiche e biologiche, con l'aflatoxin cancerogeno, che è un'arma biologica, con l'iprite azotata, il VX, il Tabun, il Sarin e altre sostanze chimiche che sono state utilizzate contro la popolazione civile in trentuno cime e vallate. Ancora molti sono affetti dalle conseguenze che queste armi hanno sulla salute e l'ambiente nel lungo periodo.

L'Iraq detiene anche il record in termini di mine, con il 25% delle mine di terra del mondo. Solo la regione del Kurdistan ha il 15% di tutte le mine del mondo, e fino ad ora sono state uccise e mutilate 15.000 persone. Inoltre, centinaia di migliaia di persone sono state sepolte in fosse comuni durante la repressione della rivolta nel sud nel 1991; il drenaggio delle paludi arabe ha causato un terribile ecocidio; sono stati assassinati i leader spirituali sciiti e molti leader dell'opposizione; tutte le comunità irachene hanno sofferto della brutalità del regime dittatoriale di Saddam Hussein. In quei giorni non c'è stato alcun intervento da parte delle istituzioni o dei Governi d'Europa e America, che hanno scelto di stare in silenzio, ad eccezione dei paesi scandinavi, di alcune ONG in tutto il mondo, di pochi europarlamentari, degli amici Radicali e di Non c'è Pace Senza Giustizia – persone come Kouchner, Mitterrand, Sakharov – e di alcuni amici all'interno del Congresso degli Stati Uniti, che hanno alzato la voce in solidarietà con il nostro popolo.

All'epoca, lavoravo come consulente della Mitterrand e la portai a visitare le vittime delle armi chimiche di questi crimini crudeli e oltraggiosi. Ci ha aiutato a portare circa un migliaio di profughi curdi iracheni, che vivevano in Turchia, nei campi profughi in Francia con l'aiuto del Governo francese, che, come altri governi, era, però, rimasto in silenzio. Tutti voi ricorderete probabilmente quello che molti dicevano sulla nostra esposizione a sostanze chimiche: veniva ripetuto ciò che il regime iracheno dichiarava, ossia che si trattava di accuse infondate e di propaganda e su questo nessun paese arabo o musulmano ha protestato. Anche le organizzazioni regionali e internazionali – tra cui le Nazioni Unite e la Commissione per i Diritti Umani, quando ho sottoposto loro il caso del genocidio dei curdi in Halabja e le campagne di Anfal nel Kurdistan iracheno, prima della Commissione nel 1988-1989 e poi nel

1990 – hanno rifiutato di condannare il regime iracheno o di indagare queste flagranti e gravi violazioni della Convenzione di Ginevra e del diritto internazionale. Molti paesi, inclusi gli Stati Uniti, hanno mantenuto il silenzio, sono stati indifferenti o hanno distorto la verità.

Noi di *International Alliance for Justice*<sup>1</sup> con Kathryn Cameron Porter, Presidente di *Human Rights Alliance*, siamo riusciti a far deliberare in seno al Congresso degli Stati Uniti, sia alla Camera che al Senato, la creazione di un tribunale internazionale *ad hoc* per Saddam Hussein e per i crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra del suo regime. Alcuni paesi hanno cambiato la loro posizione e sostenuto l'opposizione irachena. Anche al Parlamento Europeo, *International Alliance for Justice* è riuscita a far approvare una risoluzione promossa dai nostri amici Radicali, dai Verdi e da alcuni liberali. All'epoca, gli eurodeputati Radicali guidati da Olivier Dupuis e il Co-Presidente dei Verdi europei, Monica Frassoni, ci hanno aiutato a far approvare una risoluzione di condanna per il regime di Saddam Hussein con cui si chiedeva la creazione di un Tribunale *ad hoc* per gli efferati crimini di questo regime.

Stavamo facendo pressione sulla comunità internazionale per la creazione di un Tribunale *ad hoc* per l'Iraq molto prima della creazione dei Tribunali de L'Aja e di Arusha, per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, ma purtroppo la comunità internazionale era divisa e, anche in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ci fu un totale silenzio. I paesi musulmani e arabi erano più silenti degli europei. La maggior parte non disponeva di organizzazioni della società civile che potessero parlarne, né i loro media raccontavano questi crimini; non si parlava dei nostri rifugiati e sfollati e la maggior parte dei paesi (come i paesi europei e del Nord America) non accoglieva i nostri profughi. Sono contento che oggi ci sia un dibattito sui diritti umani nel mio paese e altrove. In passato ho detto in questo Parlamento di investire nelle persone, nei democratici e nelle de-

---

<sup>1</sup> *International Alliance for Justice*, è una rete di 275 ONG di 120 diversi paesi che ha lavorato affinché Saddam Hussein e i suoi collaboratori fossero giudicati da un Tribunale internazionale *ad hoc* per i loro crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

mocrazie e lo ripeto anche oggi. Non investite in teocrati e autocrati in Medio Oriente e in nessun dove. Investite nella democrazia, nei giovani e nelle donne dei nostri paesi e nelle forze democratiche, nella società civile e sostenete l'Iraq nella sua ricerca della democrazia e per superare il terrore riconciliandosi al suo interno e con i paesi vicini.

Purtroppo, l'Europa non ha fatto abbastanza per sostenere la mia regione nella sua lotta per la democrazia, i diritti umani e la pace. Nel campo della giustizia, abbiamo bisogno di meccanismi internazionali per far fronte a questi crimini atroci, in particolare nel periodo post conflitto. L'ONU non ha un meccanismo di *Justice Rapid Response* per affrontare questioni quali il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. E' questa l'enorme sfida all'indomani della caduta del regime di Saddam Hussein in Iraq.

Nel 1991, con Mitterrand, quando abbiamo incontrato gli Ambasciatori del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e il Segretario Generale a New York, abbiamo cercato di introdurre una clausola nel Protocollo d'Intesa tra i generali statunitensi e i generali iracheni sui crimini di guerra e i crimini atroci. Ne stavano discutendo sotto una tenda a Safwan, ma abbiamo fallito. In seguito abbiamo chiesto la creazione di un tribunale *ad hoc* per l'Iraq, molto prima della creazione della CPI (Corte Penale Internazionale), ma ancora una volta la comunità internazionale non è riuscita a dare giustizia alle vittime del regime di Saddam.

Ho lottato per la creazione della CPI. Ho fatto parte dell'iniziale campagna e ho contribuito agli sforzi seguenti. Faccio parte della campagna per la "Justice Rapid Response" che è molto necessaria nel post-conflitto. In entrambe le campagne, i Radicali e Non c'è Pace Senza Giustizia hanno svolto un ruolo di avanguardia sia per la creazione della CPI che per il meccanismo di "Justice Rapid Response". Vorrei esortare l'Europa e la comunità internazionale a fare di più a questo riguardo.

Purtroppo il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è diviso su molte questioni umanitarie, i diritti umani e le questioni della giustizia in tutto il mondo, come lo erano al tempo dei crimini contro il mio popolo. Nel nostro caso, in principio America e Gran Bretagna erano per un colpo di Stato o per un colpo militare; la

Cina, a causa dei Tibetani, la Russia, a causa dei Ceceni e la Francia erano totalmente indifferenti rispetto alle nostre questioni. Oggi questi paesi sono divisi anche sulla Siria, per vari motivi, mentre la gente sta soffrendo enormemente a causa del regime e dei gruppi *jihadisti*. La comunità internazionale è paralizzata e non riesce a porre fine a questa tragedia che ha effetti in Iraq e in altri paesi limitrofi. Per quanto riguarda l'Iraq, il campo di battaglia con la Siria è diventato quasi lo stesso. L'Iraq era governato da un partito Ba'ath, come lo è oggi la Siria. In entrambi i paesi i baathisti hanno storicamente commesso gravi atrocità e sono ancora nel mio Paese e in Siria a commettere gravi violazioni dei diritti umani: violazioni dei diritti delle minoranze, genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Come in Iraq, i crimini commessi in Siria non sono stati sottoposti alla giustizia internazionale.

Ho descritto l'Iraq come un museo di crimini durante la dittatura di Saddam Hussein. Oggi, direi che questo museo è ampliato ed esteso a tutta la nostra regione e si può aggiungere statisticamente che ci sono più violazioni e, purtroppo, per noi vivere nella violenza nel Medio Oriente allargato è diventato una sorta di obbligo. Sfortunatamente la maggior parte di questi crimini commessi nella nostra regione non è computata e per i responsabili non è presente una qualsivoglia forma di giustizia, né a livello nazionale né internazionale. Non siamo riusciti ad abbracciare e gestire le diversità etniche, religiose e politiche e la natura pluralistica delle nostre società. Vorrei consigliare all'Europa e alla comunità internazionale di prestare attenzione alla questione della diversità. Auspico che il Parlamento europeo organizzi un importante convegno in questo senso. In conclusione, spero che la comunità europea e internazionale assistano il Governo regionale del Kurdistan in supporto ai rifugiati siriani e iracheni scomparsi e assistano i rifugiati iracheni in Europa e altrove. Chiedo anche al Parlamento Europeo di riconoscere il genocidio del regime di Saddam Hussein contro i Curdi e gli Iracheni in una particolare risoluzione, in linea con le sentenze degli Alti Tribunali Iracheni. Chiedo, infine, di sostenere la lotta dell'Iraq contro il terrorismo, per la riconciliazione nazionale e per il rispetto dei diritti umani. Molte grazie per la vostra attenzione.

## GIUSEPPE CASSINI

già Ambasciatore italiano in Libano

Ho molto apprezzato l'esordio dell'onorevole Rinaldi. Parlando di Machiavelli ha sottolineato come dal "*Principe*" scaturisse una regola-chiave di comportamento politico: "*Si può mentire sì, ma solo per il bene collettivo*". Da lì mi è venuto in mente ciò che l'ambasciatore Terzi menzionava poco fa, ossia le memorie di Bush, "*Decision Points*". Leggendo l'autobiografia di Bush, si capisce come mai il Presidente – invadendo l'Iraq – fosse così fiducioso di stare operando per il bene collettivo: non soltanto degli Stati Uniti, ma anche della democrazia. Questa fiducia di Bush mi è stata confermata da un incontro che ho avuto poco tempo fa con Donald Rumsfeld. Pochi hanno letto le sue memorie, anche perché credo non siano state tradotte in italiano. Sono 800 pagine, di cui 500 non interessanti, ma le ultime 300 sì. Ricorderete una frase criptica che Rumsfeld aveva pronunciato durante i mesi convulsi che precedettero l'invasione dell'Iraq, e che lui stesso ha elevato a titolo delle sue memorie, "*Known and Unknown*": "*Ci sono cose che sappiamo di sapere. Altre che sappiamo di non sapere. Ma ci sono anche cose che non sappiamo di non sapere*".

La questione del "bene collettivo" va effettivamente sviscerata meglio. Nell'incontro con Rumsfeld ciò che mi ha impressionato è stata la sua ferma convinzione che – riguardo all'Iraq – non esisteva migliore soluzione di quella predisposta da lui e da Cheney, e che poi Bush, obbediente, portò a compimento.

I preparativi per l'attacco all'Iraq iniziarono già nel 2001. In quel periodo io stavo a Beirut e mi interessavo piuttosto da vicino della questione irachena. In genere chi sta in Libano ha la fortuna di sapere tutto degli altri Paesi: non tanto di quanto succede in Libano, che spesso è un mistero, ma di quanto succede fuori del Libano. Bene, facendo il resoconto di quel periodo in un *e-book* di recente pubblicazione, ho calcolato quante menzogne (arrivo al punto: la menzogna) furono architettate dall'Amministrazione Bush per giustificare la guerra. Sono 49. Se dovessi illustrarle tutte, passeremmo qui la notte intera. Vi prometto, invece, che fra cinque minuti concluderò.

Un episodio solo vi racconto, una bugia sola, perché ha avuto luogo in parte a Beirut. Un certo Imad Hage, imprenditore con doppia cittadinanza libanese e americana, nei mesi prima della guerra venne avvicinato a Beirut da Hassan el-Obeidi, responsabile per l'estero dei servizi segreti iracheni, che gli disse: "*So che lei ha delle entrate al Pentagono, alti papaveri come Richard Perle. Vorrei che a loro presentasse una proposta davvero importante da parte del mio raïs, Saddam Hussein*". Pare incredibile che la "diplomazia parallela" arrivasse a questo punto. Eppure è così. Nei giorni frenetici in cui, tra l'altro, lo stesso Pannella cercava soluzioni per salvare la pace trovando una via d'esilio per Saddam, lui avanzava una proposta dell'ultima ora che vi descrivo rapidamente.

Dunque, il raïs chiedeva agli americani – tramite Imad Hage – se avrebbero acconsentito ad una trattativa. Cito testualmente: «*Baghdad è disponibile a trattare su tutto. Se è questione di petrolio, noi possiamo offrire agli Stati Uniti la priorità nelle concessioni petrolifere. Se si tratta del processo di pace in Palestina, appoggeremo i piani americani. Se invece si tratta di armi letali che voi credete in nostro possesso, inviate pure gli ispettori a verificare: l'importante, però, è come gestire la notizia che queste armi non esistono più. Se infine si vuole un cambio di regime, possiamo concordare libere elezioni entro due anni*».

Voi conoscete la vera ragione per cui Saddam Hussein era reticente ad aprire alle ispezioni i depositi dei palazzi presidenziali. Il regime non solo non possedeva armi di distruzione di massa, ma dopo anni di embargo e di sperperi era fuori uso perfino gran parte dei suoi armamenti convenzionali. Ma il raïs non poteva rivelarlo pubblicamente, pena il rischio di essere eliminato dalla sua stessa gente, visto che per anni si erano dissipate in spese folli e in corruzione le ingenti risorse destinate al *budget* della difesa. Saddam, quindi, si trovava costretto a scegliere tra la quasi certezza di esser fatto fuori dai suoi oppure essere bombardato dagli americani, come nel 1991, con qualche speranza di cavarsela. Questo il dilemma, ed è curioso che nessuno lo spiegasse al popolo americano, convinto che Baghdad rappresentasse un pericolo davvero mortale.

Il messaggio dell'emissario iracheno el-Obeidi era talmente sbalorditivo che Imad Ha-

ge decise di andare a Baghdad a controllarne l'autenticità. Si fece ricevere dal capo dei servizi segreti, il famoso Habbush el-Tikriti, che gli confermò tutto. Allora il libanese partì per Washington, si presentò al Pentagono e incontrò Richard Perle, il quale sostiene di aver trasmesso la strabiliante informazione ai piani alti del Pentagono. Non se ne seppe più nulla.

Per meglio dire, una reazione ci fu; ed è il motivo per cui mi preme parlare di menzogna. Nei giorni successivi, la Casa Bianca (probabilmente il vice-presidente Cheney) diede ordine alla CIA di forgiare una lettera falsa, a firma del capo dei servizi segreti iracheni el-Tikriti, indirizzata al suo *raïs* e pre-datata al 1° luglio 2001, ossia due mesi prima dell'11 settembre. Vi leggo il testo: «*Al Presidente della Repubblica Saddam Hussein, che Dio ti protegga. È giunto qui l'egiziano Mohammed Atta, ospite nella casa di Abu Nidal a Dora sotto la nostra supervisione. Abbiamo preparato un programma di lavoro di tre giorni per lui e il suo gruppo. Si è mostrato fermamente impegnato a guidare il gruppo incaricato di attaccare gli obiettivi che abbiamo convenuto di distruggere [ossia le Torri Gemelle e il Pentagono]*».

Questa lettera falsa mi ricorda un caso analogo, il telegramma di Ems con cui Bismarck fece avanzare di un passo cruciale lo scenario di guerra contro la Francia, scoppiata infatti nel 1870. Il telegramma di Ems non era un falso, ma con una leggera modifica si trasformò in una bomba ad orologeria che fece cadere Napoleone III nella trappola. Insomma, bastò una sola operazione – diciamo così – "truffaldina", per consentire a Bismarck di arrivare all'obiettivo bellico. Nel caso dell'Amministrazione Bush, le operazioni truffaldine si contano a decine.

Considerando le corresponsabilità del governo Blair nella decisione di invadere l'Iraq, credo che la Commissione d'Inchiesta Chilcot debba concludersi con risultati di rilievo, tra cui la trascrizione completa della deposizione di Blair davanti alla Commissione. È molto importante riportare quanto disse l'ex-premier nelle sue dichiarazioni: "*Rifarei quello che ho fatto. Me ne assumo tutte le responsabilità*". Assumersi tutte le responsabilità deve avere un significato non solo politico, ma anche giudiziario.

Ciò vale anche per gli americani. Ma nel loro caso l'ostacolo più grosso risiede nella politica di "*forgive and forget*" decisa da Obama appena arrivato alla Casa Bianca. Sue le famose 16 parole: "*I also have a belief that we need to look forward as opposed to look backward*" ("Credo che non dobbiamo perdere tempo guardando indietro, dobbiamo invece guardare avanti"). Parole spiegabili, se non giustificabili, con due motivazioni. Una era che, nella tempesta economica che contrassegnò l'inizio del suo mandato, Obama aveva bisogno come il pane dell'appoggio dell'opposizione su come uscire dalla crisi. Che poi non abbia ottenuto il sospirato consenso *bipartisan*, non va certo imputato a lui, bensì all'estremismo del Partito Repubblicano.

C'era, inoltre, un motivo ancor più grave. A causa delle sue idee e soprattutto del colore della sua pelle, Obama sapeva di essere il Presidente in maggior pericolo – intendo fisico – della storia americana. Aprire le indagini contro i responsabili della guerra in Iraq equivaleva ad aprire il vaso di Pandora. Dietro Rumsfeld e Cheney c'erano gravi responsabilità della CIA, di Paul Bremer, di tutti coloro che avevano preso decisioni non solo politicamente sbagliate, ma anche illegali e lesive della Costituzione. Come disse anche il primate d'Inghilterra, quando proclamò sul sagrato della cattedrale di Canterbury: "*Quello che state per fare è illegale, illegittimo e immorale*".

Ora vorrei concludere, ricordando però che in questi giorni a Madrid si sta discutendo su come attenuare la legge spagnola sulla giurisdizione universale, quella legge grazie a cui i giudici inglesi poterono bloccare Pinochet a Londra durante mesi d'infamante semi-reclusione. Capisco che quella legge si presti a mille ostacoli, non solo giuridici e politici, ma penso che uno dei temi da evidenziare tra oggi e domani sia proprio il principio di giurisdizione universale e come farlo avanzare, non retrocedere. La nostra conferenza ha in agenda anche la situazione in Siria. Avendo conosciuto Bashar Assad, mi azzardo a dire che, se la giurisdizione universale funzionasse sul serio, forse il giovane *raïs* siriano non si sarebbe lasciato intrappolare dalla gerontocrazia di Damasco, che ormai lo ha reso correo degli eccidi imputabili al vecchio regime.

Grazie.

## OTTO PFERSMANN

Professore di Diritto all'Università della Sorbona di Parigi

Signore e signori, sono molto contento di partecipare a questo incontro, anche se mi dispiace moltissimo non poter essere lì con voi a Bruxelles. Come chiesto dagli organizzatori, interverrò in francese. Potrei farlo in altre lingue ma, poiché non so quale sarà la lingua madre della maggioranza dei miei ascoltatori, parlerò volentieri in francese.

Il mio intervento verterà sul ruolo dello Stato di diritto nella democrazia contemporanea. Discuterò del fatto che spesso si confonde lo Stato di diritto con la democrazia, che lo Stato di diritto pone diversi problemi concettuali, spesso trascurati o dimenticati, e che è possibile costruire un concetto di Stato di diritto relativamente coerente e utilizzabile ai fini di argomentazioni e di analisi giuridiche, ma la sua realizzazione effettiva pone alcuni problemi.

L'idea, le parole e indubbiamente lo stesso concetto di Stato di diritto nascono in un contesto storico molto particolare, quello del primo costituzionalismo tedesco nella seconda metà del XIX secolo, dove si incontrano forti antagonismi, con un potere esecutivo che deriva dal monarca, attaccato alle sue prerogative, che si oppone con grande resistenza alle necessità di sviluppo di strumenti democratici e di produzione del diritto. E' in questo momento molto particolare, di ambiguità riguardo all'evoluzione dei sistemi giuridici, che alcuni teorici tedeschi introducono l'idea che lo Stato dovrebbe sottomettersi esso stesso al diritto. È così che nasce questa strana costruzione di *Rechtsstaat*: Stato di diritto o Stato sottomesso al diritto.

Sul piano politico, questo concetto ha delle applicazioni molto concrete. Questi autori, e altri che continueranno a sostenere queste teorie, chiederanno l'introduzione di un controllo giurisdizionale degli atti amministrativi, e cioè degli atti prodotti dall'esecutivo diretto dal sovrano, al fine di confrontarli con la legge che deriva dai rappresentanti eletti dal popolo (anche se il suffragio è ancora lontano dall'essere democratico). Esigeranno l'introduzione, il rafforzamento, la precisazione e lo sviluppo dei diritti dei cittadini nei confronti dell'esecutivo, e potremmo senza dubbio ritenere che, in qualche modo, l'idea culmini anche con l'esigenza

di un controllo di costituzionalità delle leggi, come oggi culmina nell'esigenza di un controllo degli atti a livello sovranazionale nel quadro dell'integrazione europea o, in maniera più ampia, nel quadro di forme diverse di integrazione internazionale. Tuttavia il problema concettuale non viene superato e ne discuteremo più avanti.

Lo Stato di diritto è posto spesso in parallelo con un'altra espressione, quella di *Rule of Law*, che già esisteva nella teoria politica e giuridica britannica. In questo caso, si tratta dell'idea generale che non dovrebbero essere gli uomini a governare, ma la legge. In altri termini, e possiamo trovare altri esempi nella storia risalendo ad Aristotele o a Tacito, l'idea è che le decisioni di chi governa non sarebbero, o non dovrebbero essere, il risultato di una fantasia del principe, o di chiunque detenga per caso un certo potere, ma dovrebbero essere oggetto di regole precedentemente stabilite e naturalmente applicate nel modo più conforme possibile.

L'utilizzo di questo concetto di Stato di diritto pone dei problemi, perché esprime l'idea che lo Stato sarebbe qualcosa di giuridicamente pertinente e al tempo stesso, una cosa diversa dal diritto e che proprio per questo potrebbe sottomettersi al diritto. A questo punto, si nota una strana contraddizione, nel senso che pensiamo allo stesso tempo a un oggetto giuridico, il diritto, composto da un insieme di norme, e a un'altra entità, che sarebbe lo Stato, che potrebbe sottomettersi al primo senza essere esso stesso un oggetto giuridico.

Se riflettiamo ulteriormente, un concetto giuridico dello Stato non può che prevedere a sua volta un oggetto giuridico, ovvero un dato complesso di norme. Diversamente, sarebbero solo dei fatti ai quali potrebbero eventualmente applicarsi delle norme. Ma, appunto, lo Stato continua ad essere pensato in opposizione al diritto.

Se vogliamo quindi dare un'idea concreta, precisa e costruttiva dello Stato di diritto, dobbiamo prima procedere alla dissoluzione del dualismo fra Stato e diritto. Lo Stato non è altro che un sistema giuridico, e più precisamente un certo tipo di sistema giuridico relativamente centralizzato, cosa che gli conferisce un certo grado di autonomia nel quadro del diritto internazionale. Di conseguenza, ogni Stato sarà, per necessità concettuale, uno Stato di diritto, dato che lo Stato non è altro che un sistema di nor-

me giuridiche, e che l'espressione "Stato di diritto" non vuol dire altro che "sistema giuridico".

Questa obiezione contro l'uso del termine sarà giustamente considerata dai difensori dell'idea di Stato di diritto come una giustificazione completamente inaccettabile dei sistemi giuridici più odiosi. Infatti, qualsiasi sistema, anche il più violento e il meno rispettoso delle libertà, dovrà essere considerato, per necessità concettuale, come uno Stato "di diritto". Evidentemente, questa contro-obiezione non fa che mettere in evidenza che, in assenza di altri elementi, la definizione di "Stato di diritto" non fornisce nessuna informazione, se è solo la persona che la invoca ad accordare un valore particolare al diritto. Un concetto di Stato di diritto utilizzabile per una teoria e un'analisi dottrinale non può che risultare in una costruzione per differenziazione fra diverse classi di Stato, ed è questo che vi proporrò ora.

E' importante comprendere che lo Stato di diritto non è, per prima cosa, un'idea giuridica, ma un'idea politica, ed è l'idea secondo la quale i sistemi giuridici possono e dovrebbero integrare determinate esigenze. Lo Stato di diritto, quindi, si tradurrà con la trasposizione di queste esigenze, in origine politiche, in forma di norme giuridiche. Quali sono queste esigenze? Quali potrebbero essere? E' importante procedere a una serie di distinzioni, partendo da quella tradizionale fra Stato di diritto in senso materiale e Stato di diritto in senso formale.

Lo Stato di diritto in senso materiale è un concetto completamente indefinibile, che può essere identificato con qualsiasi concetto: alcuni ritengono che si tratti di uno Stato che rispetti i diritti fondamentali, altri che si tratti di uno Stato democratico, altri ancora ritengono che sia uno Stato che introduce alcune forme di controllo, altri che sia uno Stato che comprende tutte queste caratteristiche, e così via. Lo Stato di diritto in senso materiale può essere, quindi, associato a qualsiasi concetto identificabile con qualsiasi rivendicazione politica extra-giuridica. Ciò genera due inconvenienti. Innanzitutto, se vogliamo davvero distinguere uno Stato democratico da un altro che non lo sia, o uno Stato che rispetta i diritti fondamentali da uno che non lo faccia, sembra preferibile farlo esplicitamente, parlando di "Stato democratico" o di

"democrazia che rispetta i diritti fondamentali" (che non è esattamente la stessa cosa).

Inoltre, il fatto di aspirare a uno Stato che abbia alcune caratteristiche sostanziali diventa rapidamente inflazionistico. Se lo Stato di diritto è semplicemente l'insieme di tante belle cose che ci aspettiamo da uno Stato moderno, come la democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali, la separazione dei poteri, la giustizia costituzionale e così via, allora il concetto non avrà più alcun potenziale esplicativo. Mi concentrerò, dunque, sullo Stato di diritto in senso formale, ovvero su alcune proprietà strutturali, distinguendo alcune forme di organizzazione giuridica da altre. In altri termini, possiamo ben immaginare uno Stato che non sia né democratico né rispettoso dei diritti fondamentali, ma che sia dotato di queste proprietà, anche se, molto probabilmente, la democrazia e i diritti fondamentali confluiscono in queste proprietà per delle ragioni che vedremo più avanti.

Queste idee sono già state sviluppate alla fine del XIX secolo in una prospettiva politica e si tratta ora di dare loro una traduzione giuridica più precisa. Il concetto fondamentale che anima l'idea di Stato di diritto è senza dubbio quello della *determinazione deontica comprensiva* dei comportamenti umani. La determinazione deontica di un'azione è l'identificazione della sua modalità: obbligatoria, proibita o permessa. Far "governare la legge" o "sottomettere lo Stato al diritto" è un'espressione confusa, per reclamare che nessuna azione si situa al di fuori di una tale determinazione e che, in particolare, gli atti che creano delle obbligazioni per i cittadini sono allo stesso tempo sottomessi ai cittadini stessi. Ne consegue l'esigenza della determinazione deontica delle procedure che regolano o controllano la promulgazione di un atto. Si ritiene in qualche modo una proprietà intrinseca della normatività giuridica quella di ridurre progressivamente l'indeterminazione deontica, non solo delle azioni umane, ma anche di quelle che hanno per oggetto l'imposizione di obblighi. Dovranno essere determinate non solo le procedure di promulgazione di questi atti, ma anche le procedure che permettono di giudicare se gli atti stessi sono stati correttamente applicati e così via. Se traduciamo questa idea in elementi strutturali dell'ordine giuridico, otteniamo quattro tappe successive: la *restrizione del potere discrezionale*, la

*trasformazione dei conflitti in litigi giuridicamente organizzati, l'estensione massima e ottimale di un controllo di conformità, il massimo accesso al massimo controllo.* E' utile ora sviluppare queste tappe e definire i problemi da queste sollevati.

L'idea di una restrizione del potere discrezionale è, in effetti, molto probabilmente la rivendicazione principale che sta alla base delle teorie dello Stato di diritto. E' la teoria secondo la quale gli organi incaricati del potere decisionale, benché abilitati a farlo, non dovrebbero agire in un modo qualsiasi, ma secondo delle regole prestabilite. Le loro decisioni sarebbero regolate all'interno di un quadro definito e, più questo quadro è ristretto, più le decisioni saranno prevedibili per i cittadini e meglio questi potranno orientarsi in rapporto all'insieme delle norme esistenti.

E' evidente che un ideale di questo tipo è limitato da alcune restrizioni e riserve, poiché il suo sviluppo conseguente è radicale e arriverebbe all'idea, completamente assurda, di una determinazione stretta di tutti i comportamenti di tutti gli organi in tutte le situazioni possibili. Ciò si opporrebbe, naturalmente, alla realizzazione pratica di qualsiasi forma di decisione politica, poiché significherebbe che il sistema normativo avrebbe già prestabilito l'insieme delle azioni possibili di tutti i destinatari, il che, naturalmente, non è realizzabile e non è neanche quello che i partigiani dello Stato di diritto avrebbero potuto ragionevolmente preconizzare. In altri termini, si tratta senza dubbio dell'idea di una *certa* restrizione del potere discrezionale e questo pone naturalmente il problema di sapere quale sarebbe la giusta misura di tale restrizione. La teoria dello Stato di diritto non può fornire alcuna risposta, poiché si tratta di conoscere meglio, in anticipo, le soluzioni possibili e il perimetro esatto è naturalmente dipendente dal quadro del diritto positivo.

La seconda idea è quella della trasformazione dei conflitti in litigi giuridicamente organizzati. Prendiamo un esempio concreto: in alcuni stati federali lo Stato centrale poteva esercitare una forma di esecuzione forzata contro gli Stati federati, nel caso in cui questi prendessero decisioni che andavano contro alcuni principi dello Stato centrale. Si tratterebbe, dunque, in altri termini, di qualcosa che è giuridicamente regolato, l'esecuzione forzata, ma che permette di

ricorrere immediatamente alla forza e che, di conseguenza, potrebbe generare conflitti.

La terza idea che contribuisce alla costruzione dello Stato di diritto strutturale è quella dell'*estensione massima e ottimale di un controllo di conformità*. Ammettiamo di avere un quadro nel quale gli organi, in virtù di regole relativamente precise e determinate, possano promulgare delle norme giuridiche passando dal livello costituzionale al livello legislativo, regolamentare e di norme individuali. A ogni tappa si porrà la questione di sapere in che misura l'atto prodotto corrisponde alle esigenze che hanno portato alla sua produzione. E ciò non riguarda solo la sua validità: tutte le condizioni formali di procedura sono state rispettate? E inoltre - e questo è il punto fondamentale - le esigenze addizionali a quelle di validità, quelle che riguardano il contenuto dell'atto, sono state rispettate allo stesso modo? E in che misura? In assenza di un controllo di conformità arriviamo effettivamente ad una situazione in cui quella che noi chiamiamo la "gerarchia delle norme" sarebbe interamente rovesciata. In altre parole l'atto più recente prevarrebbe sulle norme che ne organizzano le condizioni di promulgazione e il contenuto.

Se vogliamo evitare questa conseguenza, non abbiamo altra scelta che introdurre organi complementari che abbiano la competenza di controllare, ed eventualmente correggere, gli atti così prodotti. Arriviamo così a toccare l'ideale più tangibile e, al tempo stesso, un limite insormontabile, dell'esigenza di controllo. Ammettiamo, infatti, che abbiamo un controllo di legalità, di costituzionalità e aggiungiamo anche un controllo sovranazionale, e così via. Possiamo sempre porci la domanda di sapere in che misura l'atto prodotto dagli organi di controllo sia anch'esso, a sua volta, conforme alle esigenze relative all'organizzazione, al contenuto, ai risultati e all'attuazione del controllo. In altri termini, abbiamo soltanto spostato il problema. Naturalmente possiamo anche introdurre un nuovo organo di controllo, che controlli l'organo di controllo, ma ciò avrebbe semplicemente due conseguenze: aggiungerebbe una nuova forma di complessità e non farebbe altro che spostare ulteriormente il problema. In altri termini, l'organo che controlla l'organo di controllo produrrà, infatti, a sua volta, una norma per la quale bisognerà chiedersi

se sia veramente conforme alle esigenze degli organi di controllo e così via all'infinito. In altri termini, il momento in cui l'idea di Stato di diritto in senso formale e strutturale diviene più precisa, più tangibile, più conforme agli ideali della dottrina giuridica contemporanea, è anche il momento in cui l'idea diviene irrealizzabile, dato che ci sarà sempre un organo che deciderà in ultima istanza e in rapporto al quale non ci potrà più essere un ulteriore controllo.

È una ragione questa per rinunciare a tale esigenza? Non credo. Alcuni teorici del diritto, e in modo particolare il mio amico Michel Troper e la scuola realistica dell'interpretazione, diranno che si tratta di una pura illusione, perché l'interprete è sempre più forte di colui che concepisce il testo da interpretare, o colui che interpreta è sempre più forte di colui che fissa le regole per l'interprete, perché chi interpreta, interpreta anche le regole dell'interpretazione.

Da un punto di vista puramente giuridico, quest'analisi mi sembra troppo negativa e parzialmente inesatta poiché, se nell'ordine dei fatti, osserviamo che alcune decisioni si imporanno sempre in ultima istanza, anche se sono lontane dai testi ai quali si suppone debbano dare concretezza, nel quadro di una discussione giuridica la questione non si pone in questi termini. Si pone, invece, in termini di *dover essere*, in termini normativi, cosa che analizziamo in seguito. Si tratta della questione di sapere e in che misura un atto è conforme a un altro, anche se, nella realtà delle cose, un atto non conforme di ultima istanza prevale e si impone.

Se manteniamo una distinzione tra l'analisi strettamente empirica della realtà dei rapporti di potere – che costituiscono il dominio legittimo delle scienze empiriche, delle scienze politiche e della sociologia politica – il giurista mantiene la sua missione essenziale di identificare e analizzare le norme e la conformità tra gli atti di diversi livelli normativi, tenendo conto, però, del fatto che il sistema giuridico è necessariamente organizzato in modo da non poter garantire la conformità ultima degli atti che produce, per i motivi che abbiamo appena discusso.

In questa situazione mi sembra che una delle condizioni stesse del riavvicinamento all'ideale dello Stato di diritto formale o "conforme" consista nel rafforzamento della scienza del diritto. Senza una scienza del diritto sviluppata, che

risponda a esigenze di precisione, obiettività e scientificità, l'ideale dello Stato di diritto è perfettamente illusorio. Senza la capacità del giurista di analizzare il significato della formulazione delle norme, non è possibile pronunciarsi sulla conformità esatta in rapporto a quelle che ne definiscono la procedura e il contenuto.

In altri termini, il valore dello Stato di diritto dipenderà dal valore del sistema giuridico considerato dal punto di vista politico. Lo Stato di diritto *nella democrazia* esige un certo fervore democratico. L'ideale democratico presuppone una certa coscienza, una certa vigilanza in termini di esigenze politiche formulate e argomentate secondo i migliori criteri della filosofia politica. Tuttavia, indipendentemente da questo e in modo complementare, cioè, questo ideale presuppone che i democratici si impegnino a trasformare le proprie esigenze in dati di diritto positivo e, anche a questo stadio, ciò rimarrebbe qualcosa di assolutamente vano, se il diritto non si integrasse con le esigenze di uno Stato di diritto formale, da una parte, e di uno sforzo di conoscenza e di analisi, dall'altra.

È certamente vero, come sostengono gli organizzatori del colloquio, che esisterà sempre una certa distorsione tra l'idea di democrazia e la sua realizzazione, come anche tra l'ideale di Stato di diritto e la sua realizzazione, ma questo dipende largamente dall'impegno degli uni e degli altri, non solo nella loro lotta politica (sappiamo molto bene che ci si può impegnare per delle prospettive completamente opposte, pur rimanendo democratico, e la scelta di queste prospettive non è il problema di oggi) ma anche e fondamentalmente, dallo sviluppo della scienza del diritto, elemento purtroppo sottovalutato.

Mentre oggi ci confrontiamo con una complessità crescente del diritto, ci confrontiamo allo stesso tempo con un sostegno, purtroppo, decrescente da parte delle Istituzioni in materia di politica universitaria. Non si tratta solo di riconoscere il diritto positivo degli Stati membri, quello dell'Unione Europea e quello internazionale, ma si tratta anche di sostenere un'apertura teorica del giurista, senza la quale non è possibile produrre dottrine capaci di comprendere situazioni complesse.

In questo senso, rimango ottimista, ma il mio sarà un messaggio di politica scientifica. Non c'è democrazia, non c'è Stato di diritto

democratico senza politica scientifica e senza impegno del giurista per la più precisa delle conoscenze.

Grazie mille.

## **SAUMURA TIOULONG**

Membro dell'Assemblea Nazionale per il Partito Cambogiano di Salvezza Nazionale

Grazie Marco per aver organizzato questa conferenza che copre argomenti davvero interessanti. Sono molto contenta di essere stata invitata, per una ragione molto particolare: il Presidente Antonio Tajani ci ha detto che non era vietato, ma anzi ci ha persino incoraggiato a sognare! Sono contenta di dirvi questa sera qual'è il sogno di una democrazia cambogiana che si batte per la libertà nel suo Paese.

Prima di tutto sogno che la Commissione europea, di cui il signor Antonio Tajani è il Vice Presidente, veda che in Cambogia c'è un terrorismo di Stato incredibile. Per fare solo un esempio, il nostro esercito uccide gli operai che fanno sciopero perché richiedono un aumento di stipendio per arrivare a 160 dollari al mese! Io sogno che la Commissione europea se ne accorga e che utilizzi non i bombardamenti come in Libia, né un'invasione come in Iraq! Sogno che la Commissione europea utilizzi mezzi nonviolenti e pacifici che rappresentano i diversi accordi tra Cambogia e Unione europea e che preveda accordi doganali speciali per la Cambogia, a condizione che essa rispetti le regole di democrazia e la *Rule of Law* come ha detto benissimo poco fa il professor Pfersmann. Tutti hanno ascoltato, nessuno si è addormentato, quindi sapete bene di cosa sto parlando.

In secondo luogo, sogno che la Commissione europea incoraggi i nostri dittatori in Cambogia ad ascoltare e a rispondere positivamente alle aspirazioni del popolo cambogiano. Il popolo cambogiano aspira alla libertà di espressione e di conoscere, perché non abbiamo la libertà dei media, la libertà di opinione, la libertà di manifestare. Tutte queste libertà sono sospese. Il popolo cambogiano aspira a poter scegliere liberamente i propri dirigenti. Non ditemi che è una richiesta eccessiva! Siamo al Parlamento europeo non in uno Stato comunista.

Sogno che la Commissione, infine, utilizzi gli accordi di cooperazione e lanci un appello ai difensori della democrazia affinché l'Unione europea mostri i valori europei, i valori di cui abbiamo parlato tutto il pomeriggio. Sogno che la Commissione europea si renda conto che c'è una vera rivoluzione spirituale in Cambogia, che c'è finalmente un'opposizione democratica unita che mostra il percorso verso la nonviolenza. Noi raccomandiamo sempre l'uso di metodi nonviolenti, lo sviluppo di uno Stato nello spirito simile a quello promesso da Nelson Mandela. Nessuna vendetta, nessun linciaggio ma, al contrario, un processo di riconciliazione e di perdono, come ha detto il Vice Presidente Tajani questa mattina.

Infine, ed è il mio ultimo punto, vorrei che la Commissione Europea, che l'Unione europea agisse come mediatore. Marco, tu hai manifestato per l'esilio di Saddam Hussein, hai manifestato contro Assad. Perché non animare, tu e i miei amici del Partito Radicale, un movimento che porti a questa riconciliazione, che ridia fiducia ai Cambogiani che tanto hanno sofferto e che sono stati traumatizzati da decenni di estrema violenza, come mostrano gli eventi degli ultimi giorni?

Questo è l'appello che io lanciai ai miei amici del Partito Radicale, agli amici liberali del Parlamento europeo. In questa sede, il Parlamento europeo ha adottato quasi all'unanimità, non più tardi dello scorso 16 gennaio, una risoluzione che fa riferimento a tutti gli elementi che qui ho menzionato. Purtroppo però, la Commissione non sembra rendersi conto che si tratti di una risoluzione del Parlamento europeo. Il 13 marzo arriverà una delegazione del Governo cambogiano a Bruxelles per discutere con la Commissione europea. Il mio sogno è, Signor Vice Presidente Tajani, che la Commissione approfitti di questo incontro con la delegazione cambogiana per parlarle con il linguaggio dei valori europei. Grazie, Marco. Grazie Niccolò. Grazie Matteo. Grazie a tutti per avermi permesso di sognare, qui, nel cuore del Parlamento europeo!

## **NICCOLÒ RINALDI**

Deputato europeo per l'Italia,  
Vice Presidente del Gruppo ALDE

C'è un punto sul quale ci siamo impegnati con gli amici Cambogiani e con il Partito Radicale. Quello che è molto interessante nel caso cambogiano è l'approccio deludente delle altre Istituzioni europee. Devo dire che noi non abbiamo mai fatto finta di ignorare questo fenomeno nelle sessioni plenarie. È sotto gli occhi di tutti come la corruzione e la violenza, che sono il contrario del buongoverno, siano illegali da tanti decenni.

Ci siamo impegnati per la stabilità, ma c'è una mancanza d'interesse da parte di molti Paesi europei, che non considerano la Cambogia come una priorità a livello politico. Ci sono due o tre Paesi europei che sono piuttosto attivi in Cambogia e gli altri lasciano fare a questi due o tre Paesi l'azione principale a livello europeo. A livello della Commissione europea, la messa in opera di tutti questi programmi non è mai stata sottomessa a una sorta di condizionalità democratica, ma a una valutazione dell'impatto sociale e dell'impatto di rafforzamento delle autorità che soddisfi le autorità dell'Unione europea.

Per noi – ne abbiamo già discusso molto – ciò che sta avvenendo in Cambogia è un caso molto importante, ma per l'approccio e le contraddizioni a livello delle Istituzioni europee. È chiaro che soffriamo di quello che Guy Verhofstadt aveva identificato a inizio Conferenza, ossia della mancanza di democrazia reale, matura in una sola voce. Se in Cambogia non c'è il problema della Ragion di Stato per realizzare la democrazia, abbiamo visto che in altre nazioni c'è sempre il problema, che noi invociamo a livello di stabilità e tranquillità delle relazioni, di non muoversi e di non mostrare i veri valori dell'Unione europea.

## **Kok KSOR**

Presidente della Montagnard  
Foundation Inc,  
Membro del Consiglio Generale del  
Partito Radicale Nonviolento  
Transnazionale e Transpartito

Grazie Marco. Sono felice di essere qui, insieme a tanti amici, in particolare al mio più antico amico Marco Pannella. Vi conosco da un bel po', come anche Marco Perduca, Marco Cappato e molti altri.

Sono davvero felice di essere qui oggi, e voglio ringraziarvi tanto per avermi invitato a discutere dello Stato di Diritto contro la Ragion di Stato.

E' l'argomento di quanto è realmente accaduto negli Altopiani Centrali del Vietnam, perché il Governo vietnamita sta impiegando l'esercito e la polizia contro la popolazione civile, contro chi sta manifestando e chiede al governo di cambiare, di aiutare, di fare qualcosa per migliorare le condizioni di vita del popolo indigeno Degar negli Altopiani Centrali. La risposta però è l'uso dell'esercito che circonda, arresta e incarcera gli abitanti dei nostri villaggi.

E' un problema molto simile a quello iracheno. Il problema iracheno nasce dal fatto che, a causa del terrorismo, molti Paesi, come gli Stati Uniti, hanno sostenuto l'Iraq per combattere il terrorismo. In Vietnam, la gente ignora, la comunità internazionale ignora, e anche la maggior parte del governo ignora i diritti umani del popolo in Vietnam, per via dell'espansione della Cina. Vogliono fermare l'espansione cinese e si dimenticano che anche il Vietnam è espansionista. Ignorano questo. Se vogliono fermare un espansionista, devono fermare anche l'altro. Non solo uno, e lasciare l'altro a fare come gli pare. Ecco perché è difficile parlare con il Vietnam, chiedendo di rispettare la legge, perché più viola le leggi e più fa soldi. Soldi che poi vengono usati per schierare le forze armate per arrestare i civili che manifestano pacificamente, che chiedono il diritto di coesistere con il Vietnam, proprio come il nostro popolo, il popolo indigeno degli Altipiani Centrali, il popolo Degar. I francesi ci chiamano "Montagnard". Abbiamo ottenuto questo nome perché i primi a colonizzare la nostra terra furono i Francesi.

Il Vietnam utilizza l'aiuto monetario ricevuto da altri Paesi per rafforzare le forze armate e

per colpire le altre minoranze del Paese. Come sappiamo tutti, il Governo viene scelto dal popolo. Senza il popolo, un governo non può esistere. Il governo dovrebbe usare l'esercito per proteggere il popolo, non per danneggiare la popolazione civile. E così quello che fanno è sbagliato. Ma siccome sono potenti, nessuno gli dice niente e fanno ciò che vogliono. E questo è il problema in Vietnam.

Noi, il popolo Montagnard, manifestiamo pacificamente, chiediamo al Vietnam di riconoscere i nostri diritti come esseri umani e di trattarci allo stesso modo dei Vietnamiti. Ma ora, ormai, sono passati circa 40 anni.

Il nostro popolo riferisce a me quanto accade negli Altopiani Centrali: in questo momento non abbiamo voce, non possiamo dire nulla al popolo vietnamita. Non solo al governo, ma alle persone vietnamite. Se la nostra gente pianta un albero di banane accanto alla loro casa, e la banana cresce, i vietnamiti arrivano e tagliano la pianta. E poi il governo dice alla nostra gente: non potete dire una parola sola, non potete dire nulla su ciò che il popolo vietnamita vi fa. Come possiamo vivere in quel modo? Se abbiamo una motocicletta, vengono e prendono la moto, e non abbiamo voce per dire nulla, non possiamo impedire di farlo. Questo è ciò che il Governo sta facendo al nostro popolo. Tante persone hanno perso le loro proprietà. Perfino il mais coltivato gli è stato tolto. I Vietnamiti vengono e lo prendono.

Questo è peggio che uccidere le persone, perché vediamo che succedono cose alle quali non è possibile reagire. Meglio morire piuttosto che vivere così. E' così che la nostra gente la pensa. Ma a causa della nostra fede in Dio, a causa della nostra fiducia nel Signore, dobbiamo accettare questa situazione, dobbiamo soffrire, purché le altre persone possano vivere. Questo è il motivo per cui sono qui oggi. Come insegna la Chiesa cristiana: il nostro popolo è cristiano e molti diventano cristiani. Per questo siamo perseguitati.

Ma il cristiano non può rovesciare il governo. Come possono i cristiani rovesciare il governo quando si riuniscono semplicemente per cercare di praticare il loro culto, anche se non sono autorizzati a farlo? Dicono di essere preoccupati dagli indigeni. Ma siamo pochi! Come potremmo rovesciare 87 milioni di vietnamiti che hanno le loro forze armate, una ma-

rina e le forze aeree? Non vi è alcun modo in cui possiamo farlo. Invece di preoccuparsi della Cina e le loro due isole, si preoccupano di noi. Dicono che lo fanno per ragioni di sicurezza nazionale. Non ci permettono di fare nulla. Non è giusto. Cosa possiamo fare? Niente.

I Capi di Stato che vengono in visita in Vietnam non sollevano mai questo tema. Non abbiamo nessuno su cui contare. Ecco perché la nostra gente può affidarsi solo a Dio, di lui ci fidiamo. Ma i vietnamiti non ci permettono di avere la nostra Chiesa. Non ci permettono di praticare il nostro culto. Il Governo ha fondato e costruito una Chiesa per noi, è la Chiesa del governo e noi dovremmo adorare i loro leader di partito. Il partito e il leader chiedono il nostro rispetto, ma non sono Dio. Come possiamo adorarli? Di conseguenza, il nostro popolo indigeno non ha più speranza. Non c'è nessuno che ci aiuti. Ma, una speranza persiste: è Dio, il nostro Signore.

Abbiamo anche la speranza che il mondo farà qualcosa prima che sia troppo tardi, come è stato il caso per la Cambogia. In Vietnam uccidono e distruggono il nostro popolo, rubano la nostra terra, i nostri diritti. Attraversano il confine con la Cambogia per proseguire la persecuzione della nostra gente che vive nella parte nord-est della Cambogia, nelle province di Ratanakiri, Mondulakiri, Stung e Treng.

E' un vero e proprio progetto. Vogliono distruggere la nostra gente stanziata lì. Non ci sono Vietnamiti che vivono in quella zona, non ci sono Cambogiani, non ci sono Laotiani. Perché si concentrano in quell'area? Ci perseguitano

Ma sono contento perché il popolo della Cambogia ha capito ciò che ci sta succedendo. I Cambogiani si sono rivoltati, chiedono i loro diritti. Ecco perché ora sostengo davvero il partito di Sam Rainsy. Sono democratici, e il loro partito è democratico. Riconoscono il diritto del popolo, le necessità del popolo. Ecco perché sono qui. L'anno scorso, Sam Rainsy è venuto in visita alla nostra comunità negli Stati Uniti. Sam Rainsy e io abbiamo discusso e abbiamo firmato un accordo che riguarda il futuro del nostro popolo. Sam Rainsy ha riconosciuto che il nostro popolo è il popolo indigeno della Cambogia, che vive nelle regioni e le province che ho citato prima. Ecco perché lo appoggio pienamente. Vorrei che il Vietnam facesse la

stessa cosa. Se il partito di Sam Rainsy non vincerà, non ci sarà più speranza per il nostro popolo. Per questo chiedo a tutti i nostri amici qui, al Partito Radicale, all'Unione europea, agli Stati Uniti, alle Nazioni Unite e al resto del mondo, di sostenere questo partito: il Partito di Salvezza Nazionale per la Cambogia (PSNC). Per cambiare il governo della Cambogia. Il vecchio governo si è unito al Vietnam per colpire il nostro popolo. Quando la nostra gente attraversa il confine, viene respinta, arrestata e rimpatriata in Vietnam. Molti dei nostri sono rimasti feriti. Questo è l'unico modo per salvare la nostra razza.

Vorrei davvero chiedere a tutte le persone che possono fare del loro meglio di sostenere il cambiamento nel governo della Cambogia. Spero anche che se il governo cambogiano cambierà, ci sarà una piccola possibilità di cambiare anche il Vietnam. Se non cambia la Cambogia, non cambia nemmeno il Vietnam. Ma se la Cambogia cambia, allora forse da questa posizione il mondo può spingere per il cambiamento anche in Vietnam. Questa è la mia unica speranza.

Grazie per la vostra attenzione.

## **MATTEO ANGIOLI**

---

Membro del Consiglio generale del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito

Adesso proietteremo un video<sup>2</sup> che racconta la campagna del Partito Radicale "Iraq Libero" lanciata agli inizi del 2003. Quando abbiamo deciso di preparare questo filmato, nel riflettere sui contenuti, ci siamo resi conto che la parte più importante dell'iniziativa riguardava la Camera dei Comuni del Regno Unito. La parte principale della nostra attività politica si è concentrata, infatti, sul Parlamento britannico prima e sull'Inchiesta Chilcot poi. Si tratta dell'inchiesta voluta, nel 2009, da Gordon Brown su pressione popolare, che non è un dettaglio. Oggi sembra che, dopo quasi cinque anni di lavoro, Chilcot consegnerà le sue conclusioni entro l'anno. Questo secondo le ultime indiscrezioni. Pare che sia stato trovato un compromesso, infatti, tra John Chilcot - Presidente della Com-

---

<sup>2</sup> Il video è disponibile online: [www.radioradicale.it/scheda/419485](http://www.radioradicale.it/scheda/419485)

missione - e il Segretario del Gabinetto di Cameron del Governo britannico - Jeremy Heywood. Si tratta dunque di un compromesso tra il Governo e l'Inchiesta.

Per avere un'idea della complessità di questo compromesso abbiamo il piacere di avere con noi Stephen Plowden e Owen Thomas. Il primo è un cittadino londinese che da quasi quattro anni ha avviato una personale iniziativa, ingaggiata con il Foreign Office, il Ministero degli Esteri britannico. Attraverso il *Freedom of Information Act*, Stephen chiede la pubblicazione di alcuni documenti, in particolare di alcune note, che Bush e Blair si sono scambiati nei mesi precedenti alla guerra. Il secondo è un ricercatore dell'Università dell'Exeter che si occupa, tra le altre cose, specificamente del lavoro dell'Inchiesta Chilcot.

In sostanza, il video<sup>2</sup> riassume i dieci anni della campagna radicale che abbiamo iniziato nel 2003, anzi nel dicembre 2002, quando, all'epoca, i sette eurodeputati radicali - ricordo perfettamente quella sera e il problema della nostra posizione sull'Iraq rispetto all'alleanza anglo-americana - si riunirono nell'ufficio di Emma Bonino a Strasburgo. Lì, nei giorni seguenti, maturò l'idea dell'esilio come posizione ufficiale del Partito Radicale per scongiurare il conflitto.

Il lavoro è proseguito successivamente con una ricerca focalizzata sull'Inchiesta Chilcot, a partire dai primi documenti che iniziavano a trapelare negli Stati Uniti e in Gran Bretagna nel 2005. Tali documenti rivelarono effettivamente quello che fu il ruolo di Blair: colui che cercò in tutti i modi non di evitare la guerra, ma di ritardarla semplicemente - per avere le condizioni migliori, diplomaticamente parlando, per poter scatenare questo indescrivibile conflitto. Buona visione.

## **OWEN THOMAS**

---

Ricercatore all'Università di Exeter

Negli ultimi anni ho effettuato una ricerca sulle inchieste pubbliche commissionate nel Regno Unito per esaminare aspetti delle decisioni del Governo britannico al fine di intraprendere la guerra con l'Iraq nel 2003. Oggi parlerò dell'Inchiesta Iraq, l'inchiesta più recente, pubblica e definitiva.

Fin dalle fasi iniziali l'Inchiesta si è dovuta confrontare con alcune difficoltà perché lo Stato ha mantenuto il segreto su una serie di evidenze. Il Governo ritiene che determinate rivelazioni non sarebbero nell'interesse pubblico perché il vantaggio derivante dalla divulgazione è inferiore al costo, dove il costo è il probabile danno inferto dalla divulgazione all'interesse pubblico. Alla fine del 2013 il presidente dell'Inchiesta ha scritto, per informare il Primo Ministro, che l'Inchiesta non avrebbe terminato il suo rapporto in mancanza di un accordo soddisfacente tra l'Inchiesta e l'Ufficio del Gabinetto del Primo Ministro sulla divulgazione dei "documenti controversi".<sup>3</sup> L'inchiesta vuole pubblicare, infatti, circa 200 registrazioni di discussioni del Gabinetto, 25 note inviate da Tony Blair a George Bush e 130 registrazioni di conversazioni tra Tony Blair o Gordon Brown con George Bush. Quello che tenterò di dimostrare ora è che i problemi con il posticipare la divulgazione o il diritto alla conoscenza nell'ambito d'inchieste nascono dalla maniera peculiare in cui le leggi e i protocolli regolamentano la sfera pubblica con quella della sicurezza.

Innanzitutto è una questione di terminologia. Parlerò di "segretezza ufficiale" e di "divulgazione attuale". Per *divulgazione attuale* intendo l'atto di apertura democratica o di trasparenza, e l'atto dello Stato a sottoporsi al controllo pubblico. Possiamo pensare al diritto alla conoscenza o alla divulgazione in due modi differenti. Prima di tutto possiamo pensare al senso convenzionale di una situazione attuale in cui lo Stato è esposto al pubblico e all'esame pubblico. La maggior parte delle volte, comunque, lo Stato non è esposto in questo modo. Noi confidiamo in un secondo tipo di sfera pubblica in cui ci aspettiamo che coloro i quali stanno negli organi pubblici a prendere decisioni, siano esposti al diritto pubblico di sapere.

Chiamiamola "divulgazione ipotetica". In altre parole, ci aspettiamo che chi ha una funzione pubblica porti avanti quelle politiche che si pensa possano superare il test dell'approvazione all'interno della sfera pubblica. Confi-

---

<sup>3</sup> Letter from Sir John Chilcot to David Cameron, 4th November.

The Iraq Inquiry. Accessed 2 December 2013. [www.iraqinquiry.org.uk/media/54976/2013-11-04\\_Chilcot\\_Cameron.pdf](http://www.iraqinquiry.org.uk/media/54976/2013-11-04_Chilcot_Cameron.pdf)

diamo in questa seconda, ipotetica, tipologia di divulgazione, perché per varie ragioni non possiamo sempre prevedere le decisioni prese dai funzionari negli uffici pubblici a nostro nome. In altre parole, dobbiamo avere fiducia in loro affinché agiscano in accordo con i principi normativi della divulgazione e della deliberazione democratica. Fiducia e trasparenza sono due diverse forme di comportamento all'interno di una democrazia. Talvolta non abbiamo fiducia in coloro che hanno un ruolo pubblico. Un esempio sono, in Gran Bretagna, i postumi della decisione del Governo Blair di andare in guerra nel 2003. In quel caso vi è stato, e vi è tuttora, un sospetto su coloro i quali nel Governo non agirono in accordo con i principi di divulgazione pubblica. Qualunque sia il sospetto, l'unico modo di sedare il malcontento pubblico è la trasparenza. Come ha detto il presidente di un'altra inchiesta:

*"Soltanto con il coinvolgimento dei cittadini si può avere completa fiducia nel fatto che tutto il possibile sia stato fatto al fine di arrivare alla verità. Quando c'è una crisi di fiducia del pubblico sulla presunta cattiva condotta di un individuo nelle sue importanti funzioni, naturalmente il pubblico non può che perdere fiducia per ogni indagine effettuata a porte chiuse [...] la divulgazione reale permette al pubblico di comprendere il funzionamento dell'indagine e di dissipare conseguentemente eventuali sospetti. Il male, se c'è, viene esposto e potrebbe essere così sradicato; se non c'è, il pubblico sarà sollevato perché non vi è sostanza nelle voci e nei sospetti che hanno destato preoccupazione<sup>4</sup>".*

Quando l'Inchiesta Iraq è iniziata nel 2009, il suo presidente, Sir John Chilcot, ha tenuto a precisare che "i lavori dell'Inchiesta siano il più possibile aperti perché è uno degli elementi che genera nel pubblico fiducia nell'integrità e nell'indipendenza dell'inchiesta."<sup>5</sup> La situazione normale, in altre parole, è una di divulgazione reale.

---

<sup>4</sup> Salmon, Cyril. (1966) *Royal Commission on Tribunals of Inquiry*. London: Her Majesty's Stationery Office.

<sup>5</sup> Chilcot, John (2009) Opening Statement by Sir John Chilcot. Accessed <http://www.iraqinquiry.org.uk/about/statement.aspx>

I ritardi nell'Inchiesta sono dovuti, come ho detto, per lo più ai disaccordi tra l'Inchiesta e il Governo britannico sulla declassificazione e pubblicazione di alcuni documenti chiave. Oltre all'Inchiesta, altri cittadini hanno richiesto certi documenti tramite il Freedom of Information Act (FoIA). Il signor Stephen Plowden ha effettuato una richiesta FoIA relativa alle registrazioni degli scambi diplomatici tra Blair e Bush. Il dottor Chris Lamb ha effettuato una richiesta FoIA per conoscere le trascrizioni di due riunioni di Gabinetto del marzo 2003. L'Ufficio del Gabinetto – o nel caso delle richieste FoIA il sottosegretario competente – ha l'ultima parola sulla declassificazione e ad oggi, hanno respinto le richieste di pubblicazione. Ciò che è interessante è *come* la pubblicazione può essere respinta e come la giustificazione sia resa digeribile al pubblico. La negazione di una divulgazione reale deve essere presentata in modo che appaia come una legittima forma di comportamento compatibile con i principi della democrazia liberale.

L'inchiesta e la legge FoI (Freedom of Information) sono soggette allo stesso concetto restrittivo dell'immunità del pubblico interesse. In base a questo concetto certe forme di informazione sono esenti dal dovere di divulgazione in tutte le sue circostanze e casistiche, l'interesse pubblico nel mantenere l'essenze è superiore al pubblico interesse di divulgare l'informazione. Sia i protocolli di Inchiesta che la legge FoI specificano l'interesse pubblico. Per esempio, l'informazione è esente dalla divulgazione reale qualora si suscettibile di pregiudicare le relazioni diplomatiche, gli interessi economici ecc.

Il punto è che una norma di divulgazione reale è posta in un rapporto di equilibri rispetto a plausibili incertezze. La sicurezza potrebbe esser messa a rischio. Nella mia ricerca mostro come questa metafora di 'equilibrio' legittimi il permanere del segreto ufficiale. Per capire il come, è necessario capire come sia la divulgazione reale sia il segreto ufficiale siano strumenti di governo che proteggono la sicurezza del cittadino, o dello Stato. Un modo di capire la relazione tra pubblico, segreto e sicurezza è tramite due differenti logiche di governo che sono parte di uno stato liberal-democratico quale la Gran Bretagna. Ciascuna logica di governo crea una fonte d'insicurezza per la comu-

nità politica e vari modi di arginare l'insicurezza<sup>6</sup>.

Normalmente, il segreto di Stato è basato sulla logica della Ragion di Stato, o *Raison d'Etat*. In base ad essa lo stato deve avere conoscenza tecnica di sé e di altri Stati – come le risorse della popolazione, il suo benessere, punti di forza, punti deboli, ecc. Possedere tali conoscenze permette allo Stato di pianificare il futuro che non è più visto come qualcosa soggetto ai capricci divini ma come qualcosa che può essere controllato. Questa conoscenza permette inoltre allo Stato di competere con altri Stati per il potere. E' da questo tipo di conoscenza che nasce il problema della segretezza, o piuttosto dell'insicurezza della divulgazione reale. Il valore di questa conoscenza si perderebbe se tutti la conoscessero. Al fine di fornire le basi per una comunità politica – lo Stato – la *Raison d'Etat* richiede al capo di Stato quella capacità di autonomia necessaria per agire oltre le leggi ordinarie celando i misteri. Questo non significa certamente che il raggirio non fosse praticato prima dell'avvento della *Raison d'Etat*. Vi è, nondimeno, un momento storico identificabile in cui l'autonomia diventa una questione di governo per cui diventa cruciale mantenere un vantaggio competitivo custodendo questa conoscenza. Il segreto ufficiale non è uno strumento per la protezione degli interessi del singolo governante; la segretezza dovrebbe essere esercitata per un bene comune – la protezione dello Stato e della sua popolazione. La difesa della segretezza nel nome della sicurezza *dello Stato*: mantenendo il segreto (come i dettagli di opere infrastrutturali, metodi di difesa, fonti d'intelligence, ecc.) istituzioni come le forze armate o i servizi di sicurezza sono meglio organizzati per difendere il territorio e la popolazione. In questo modo, è possibile avere una base per la legge pubblica e l'ordine, ed è da questa legge pubblica e dall'ordine che la giustizia e le libertà possono essere realizzate dalla cittadinanza. Questo è come la segretezza può essere considerata fondamentale alla vita politica moderna e come i principi democratici di apertura possano occasionalmente essere sospesi. Con questa logica, basata sulla *Raison*

---

<sup>6</sup> This argument draws on the work of Michel Foucault. See *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège De France 1977-1978*, translated by Graham Burchell. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

d'Etat, la divulgazione rappresenta una forma d'insicurezza perché si oppone al formarsi della conoscenza, ed è la segretezza che ci difende da quell'insicurezza.

In risposta a ciò, emerge una nuova logica di *governance* nel 18° e 19° secolo: il liberalismo. Questa modalità di amministrazione suggerisce che lo Stato non può conoscere o perseguire sempre la cosa migliore per la nazione. Si oppone alla nozione che i segreti di Stato aiutino a programmare un futuro migliore per la comunità politica. Tutto dovrebbe essere esposto all'opinione pubblica. La divulgazione reale è fatta in nome della sicurezza dell'individuo e della società civile. Questa critica liberale implica che l'autorità pubblica non possederà mai il tipo di conoscenza dettagliata per legiferare e pianificare ogni eventualità. Potremmo descrivere questa logica come paura liberale: una paura che quello che è segreto è effettivamente pericoloso per il bene comune. Il segreto ufficiale comporta la possibilità di una minaccia perché si crea uno spazio, esente dalla legge, dove violenza e corruzione possono crescere. Ciò non costituisce un crimine ma contiene la possibilità di atti criminali.<sup>7</sup> Questo crea il sospetto che il segreto sia qualcosa che non avrebbe legittimità se fosse pubblico; tale segretezza non viene impiegata come parte di una prudente strategia di potere, ma diventa invece un'opportunità per gli uomini di Stato di trasgredire la legge pubblica. Ciò rende la segretezza una fonte di insicurezza. Ma perché questo fa della divulgazione reale una sorta di sicurezza? Perché la divulgazione fornisce la sicurezza del soggetto liberale contro la minaccia di un governo invadente. La divulgazione reale permette ai cittadini di controllare che chi svolge una funzione pubblica non abusi del potere danneggiando il bene comune. E' anche un modo per verificare eventuali episodi d'inettitudine. In questo modo, la 'sicurezza' è da sempre un concetto controverso e i diversi approcci di *governance* che ne conseguono non sono sempre compatibili.

Ora torniamo all'Inchiesta sull'Iraq. Quando l'Inchiesta, o gli appellanti tramite il FoIA, chiedono la divulgazione di materiale, questa richiesta viene vagliata. L'interesse pubblico nella divulgazione è ponderato con il probabile

<sup>7</sup> For a discussion see Horn, E. (2011) Logics of Political Secrecy. *Theory, Culture & Society* 28:103-22.

danno di tale divulgazione. Nel caso di Stephen Plowden, il Ministero degli Esteri ha sostenuto che esiste la probabilità "molto elevata" che la divulgazione di informazioni riservate pregiudichi le relazioni con gli Stati Uniti e la possibilità che "*potrebbe determinare una riduzione nella condivisione di informazioni che porterebbe alla grave compromissione del Regno Unito in materia di sicurezza e livelli diplomatici*"<sup>8</sup>. La metafora dell'equilibrio è situata all'interno di una logica di Raison d'Etat, dove la divulgazione reale è la norma, una situazione auspicabile, ma che in fin dei conti è una fonte di insicurezza per lo Stato. Il tema della sicurezza al cuore della metafora dell'equilibrio è la sicurezza dello Stato.

Nel caso di Chris Lamb, l'Ufficio del Gabinetto ha dichiarato che se il Governo avesse pubblicato le trascrizioni delle riunioni del Gabinetto, "*i Ministri si sarebbero inibiti nell'esprimere le loro vere opinioni, e i funzionari che redigono i rendiconti delle riunioni annacquerebbero i loro testi per evitare fastidi. In ogni caso, il risultato non sarebbe un'informazione migliore, ma un governo peggiore*"<sup>9</sup>. Il Procuratore Generale britannico ha posto il veto sulla divulgazione dicendo che l'atto effettivo di pubblicare i documenti danneggerebbe le possibilità di attribuire la responsabilità in futuro perché i ministri prenderebbero decisioni in luoghi più tranquilli. La pubblicazione, in altre parole, condurrebbe ad ancor più segretezza, a segreti che non erano registrazioni 'ufficiali', ma misteri irrisolvibili. La metafora dell'equilibrio si trova nella logica del *liberalismo*, non della Raison d'État. L'oggetto della sicurezza è il cittadino, non lo Stato. Ma qui, la divulgazione reale è vietata perché, paradossalmente, la divulgazione basata sulla paura liberale della segretezza potrebbe creare più insicurezza per i cittadini liberali, più spazi bui che potrebbero nascondere iniquità e inettitudine. La semplice ipotesi di divulgazione potrebbe già costituire un elemento d'insicurezza.

<sup>8</sup> Angel, John, Henry Fitzhugh, and Marion Saunders. (2012) Information Tribunal. EA/2011/0225 & 228. Plowden and Foreign and Commonwealth Office v IC.

<sup>9</sup> Ryan, Chris, Henry Fitzhugh, and Andrew Whetnall. (2009) Information Tribunal: EA/2008/0024 and Ea/2008/0029. Cabinet Office V IC and Lamb

In queste situazioni, viene decisamente sottovalutato come la divulgazione reale diventi uno strumento per mediare i problemi di sicurezza, e come la segretezza ufficiale sia essa fonte di insicurezza. Ovviamente esiste una questione etica relativa al parlare di politica in termini di insicurezza e di misure di sicurezza, e se agire in tal modo abbia un effetto negativo sulla politica, ma non è il momento per questo dibattito.

Quello che vorrei affermare qui è che l'attuale approccio adottato per decidere sulla divulgazione o meno nel caso dell'Inchiesta Iraq e delle richieste tramite il FoIA permette sempre al Governo di mantenere il velo del segreto ufficiale. Un modo per superare questa tendenza è abbandonare questo modo di intendere il diritto alla conoscenza come un equilibrio tra un normale principio democratico e la minaccia alla sicurezza che costituisce tale principio. Dobbiamo essere in grado di discutere tali questioni riconoscendo almeno che la divulgazione può danneggiare la sicurezza dello Stato o del cittadino, e che altrettanto può fare la mancata divulgazione. Questo è il motivo per cui la metafora dell'equilibrio è pericoloso – non considera le ipotesi alla base delle questioni che vengono soppesate. Pensando che sia possibile bilanciare la divulgazione e il danno recato alla sicurezza, stiamo già privilegiando un modo di intendere la sicurezza rispetto a un altro. Vorrei concludere con alcune osservazioni che Stephen Plowden ha fatto durante le udienze in cui ha presentato la sua richiesta tramite il FoIA:

*"Andare in guerra è la decisione più importante che un Paese possa prendere. L'invasione dell'Iraq è stata ed è ritenuta illegale e immorale sia in Gran Bretagna che all'estero. Ha provocato migliaia di perdite tra i Britannici, la morte di migliaia di innocenti civili iracheni e incalcolabili sofferenze. L'invasione ha aumentato la minaccia alla nostra sicurezza nazionale: l'attentato del 7 Luglio 2005 a Londra è stato perpetrato da persone in collera per questa situazione e altri simili attacchi pianificati sono stati sventati dalle forze di sicurezza. La motivazione utilizzata per giustificare l'invasione, che l'Iraq possedesse armi di distruzione di massa e che non aveva rispettato risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che imponevano all'Iraq di disfar-*

*si di suddette armi, è risultata infondata. E se all'epoca ci fossero state buone ragioni per credere a quella giustificazione, le alternative pacifiche per eliminare quelle armi, con il lavoro degli ispettori delle Nazioni Unite e con altri sforzi diplomatici, non furono sfruttate fino in fondo. Questo lo sappiamo bene tutti. La questione, che è ancora poco chiara e sulla quale potrebbero far luce i documenti di cui ho richiesto la divulgazione, è se il Primo Ministro e il Ministro degli Esteri del Regno Unito abbiano deliberatamente rappresentato in maniera fuorviante la posizione dei Francesi per poter giustificare l'invasione"<sup>10</sup>.*

Si tratta di capire se un'importante carica pubblica abbia agito in un modo da danneggiare il bene comune. E' una questione di sicurezza per il cittadino liberale e una questione che può essere risolta solo attraverso la divulgazione reale. Fino a quando questo tipo di richiesta troverà senso nei tribunali per il FoIA e nelle deliberazioni tra l'Inchiesta sull'Iraq e il Governo, il segreto d'ufficio persisterà e il diritto alla conoscenza verrà limitato.

## **MICHEL TROPER**

Professore di Diritto Pubblico e Scienze Politiche all'Università di Parigi X

Permettetemi di iniziare innanzitutto rivolgendo i complimenti a coloro che hanno avuto la meravigliosa idea di organizzare questa giornata. Voglio davvero ringraziarli per aver pensato di invitarmi e vorrei scusarmi per non poter essere tra voi oggi. Sono presente solo grazie ai miracoli della tecnologia.

Non abbiamo molto tempo e forse non ho così tante competenze. Mi limiterò, quindi, a tratteggiare alcuni aspetti generali su un argomento difficile, come il rapporto tra Stato di diritto e Ragion di Stato.

La difficoltà risiede nel fatto che bisognerebbe ragionare su vari temi, non solo su due: Ragion di Stato, *Rule of Law*, ma anche Stato di diritto (che non è esattamente la stessa cosa),

---

<sup>10</sup> Cited in Angel, John, Henry Fitzhugh, and Marion Saunders. (2012) Information Tribunal. EA/2011/0225 & 228. Plowden and Foreign and Commonwealth Office v IC

diritti umani, stato d'eccezione e, ovviamente, democrazia. Non avendone il tempo, mi vedo obbligato a operare una scelta tra questi concetti. Parlerò pochissimo di democrazia e di diritti umani e cercherò invece di affrontare gli altri temi. Innanzitutto è necessario porre alcune definizioni e alcuni distinguo.

*Rule of Law*: ci sono alcune caratteristiche che vengono indicate per definire questo concetto. È John Finnis, il grande professore di Oxford, a parlarne. L'idea di Finnis è che la *Rule of Law* sia caratterizzata da alcuni principi: le regole sono generali, valgono soltanto per il futuro e non hanno carattere retroattivo, non è materialmente impossibile obbedirvi, sono regole pubbliche, chiare e coerenti fra di loro, sufficientemente stabili da permetterci di guidare il nostro comportamento in base alla conoscenza che abbiamo di tali regole. Con questo ultimo principio, richiamiamo la vecchia definizione di Montesquieu: la libertà non è il diritto di fare quello che vogliamo, bensì il diritto di fare quello che dobbiamo voler fare, ossia il diritto esclusivo di obbedire soltanto alle leggi così da conoscere le conseguenze delle nostre azioni.

Finnis aggiunge che, in un sistema di questo tipo, chi ha il potere di applicare le regole è considerato responsabile e deve applicare la legge in modo coerente e in conformità al contenuto della stessa. È evidente che le caratteristiche della "Rule of Law" sono quelle di uno Stato che possiamo giudicare come auspicabile. Tuttavia, il semplice elenco di queste caratteristiche non fornisce i mezzi per raggiungere una situazione di questo tipo.

Diverso è il caso di ciò che la dottrina tedesca ha chiamato *Rechtsstaat* e che si traduce con formule equivalenti nelle lingue latine – ma non con *Rule of Law* – quali *Stato di Diritto* in italiano, *Etat de Droit* in francese, *Estado de Derecho* in spagnolo, eccetera. Tutte queste formule caratterizzano un sistema un po' diverso, un sistema che punta non a descrivere una situazione ideale, bensì a fornire i mezzi per giungere a tale situazione. Lo Stato di diritto è qualcosa di un po' più ambizioso, perché vuole essere un mezzo per giungere a tale situazione auspicabile. Lo Stato di diritto vuole infatti riprendere un sogno, che risale all'antichità, e cioè quello di essere sottoposti alle leggi piuttosto che agli uomini. Ma cosa può voler dire

essere sottoposti alle leggi, se le leggi sono esse stesse fatte dagli uomini? E come lo Stato può essere sottoposto al diritto, se è esso stesso la fonte del diritto? In realtà, ci sono due concetti di Stato di diritto, ma nessuno dei due, in realtà, fornisce le garanzie necessarie.

Secondo il primo concetto, lo Stato di diritto è uno Stato sottoposto a un diritto che non è il diritto di Stato. Questo concetto presuppone evidentemente l'esistenza reale di un diritto superiore allo Stato e al diritto positivo, e cioè il *diritto naturale*. Ciò si scontra con alcune obiezioni molto forti. Innanzitutto, il diritto naturale non è una realtà di cui si potrebbe constatare l'esistenza obiettiva e sulla quale tutti potrebbero mettersi d'accordo. Le dottrine del diritto naturale sono molto varie. Si immagina la sua fonte ora nella volontà di Dio, ora nella natura fisica, ora in una natura umana immutabile e universale. Si pretende di conoscerlo talvolta attraverso la ragione, talvolta attraverso la rivelazione, talvolta per intuizione. Il contenuto di questo diritto naturale è a volte conservatore, addirittura reazionario, altre volte progressista. D'altra parte, mentre il diritto positivo non si limita a ordinare dei comportamenti, ma istituisce degli organi incaricati di applicare le regole e di sanzionarne la violazione, non esistono degli organi di diritto naturale. Questo non può applicarsi da sé e occorrono degli uomini per interpretarlo e applicarlo. Ora, questi uomini sono necessariamente coloro che agiscono in qualità di organi dello Stato. Questo perché, in realtà, lo Stato che si pretende essere sottoposto al diritto, è sottoposto solamente a se stesso. La stessa cosa si può dire per i diritti umani. Innanzitutto secondo alcune concezioni dei diritti umani, questi diritti sono diritti naturali. D'altra parte, quando i diritti umani vengono proclamati in documenti ufficiali, come costituzioni o trattati internazionali, si tratta di diritto naturale, benché positivo, e richiede degli organi che interpretino e applichino questi testi. Inoltre, poiché i diritti e le libertà possono entrare in conflitto tra loro, è necessario trovare un equilibrio e sono ancora una volta gli organi dello Stato, ad esempio i tribunali, a poterlo fare, e così ancora una volta lo Stato sarà sottoposto agli uomini.

L'idea di un diritto esterno al diritto, superiore allo Stato, sembra in realtà impossibile da realizzarsi. A questo primo concetto di Stato di

diritto se ne può opporre un altro, secondo il quale lo Stato di diritto è quello che agisce solo e soltanto nella forma del diritto. Questo Stato mira a evitare innanzitutto l'arbitrarietà di azioni personali che non sono soggette alle regole generali, che non sono coerenti, né garantiscono il rispetto degli individui, delle libertà o dei principi morali. Questo Stato si allontana anche dalle dottrine della Ragion di Stato, che autorizza la deviazione dai principi per preservare un interesse dello Stato distinto da quello dei cittadini che ne fanno parte. Lo Stato di diritto si presenta quindi come una forma di potere che si esercita attraverso il diritto, nella forma del diritto, e cioè attraverso la gerarchia delle norme. Nessun atto può essere compiuto se non in modo conforme a una norma superiore che, a sua volta, deve essere enunciata in conformità a una norma di livello ancora superiore, eccetera. Così, quando i diritti fondamentali sono protetti dalle regole di livello superiore, e in particolare dalla Costituzione, si spera che lo siano anche nelle decisioni particolari prese in applicazione di tali regole. Questa concezione di Stato di diritto è senz'altro da preferire a una situazione nella quale delle azioni particolari vengono intraprese caso per caso, secondo i capricci di chi le adotta o secondo le circostanze, senza nessun tipo di garanzia.

Per quale motivo? Innanzitutto, quando si sale di norma in norma si finisce con l'arrivare a una norma al di sopra della quale non c'è più nulla. Si arriva, cioè, alla Costituzione. Se la Costituzione contiene regole che autorizzano comportamenti o azioni politiche contrarie alle libertà fondamentali, lo Stato di diritto formalmente sarà stato rispettato, perché si sarà agito in conformità alla Costituzione, ma le libertà non godranno di buona salute. Inoltre, anche se la Costituzione contiene norme che possono essere giudicate soddisfacenti dal punto di vista dei diritti fondamentali, occorre comunque che tali norme vengano applicate. L'applicazione delle norme non è un processo meccanico, non avviene attraverso un procedimento logico e richiede sempre un certo margine di discrezionalità.

Lo vediamo bene, per esempio, nell'ambito dei diritti umani con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che tutela senz'altro le libertà e i diritti, ma lascia agli Stati un margine di valutazione tale

per cui alcuni comportamenti sono permessi in uno Stato e magari vietati in uno Stato vicino. Questo margine di valutazione esiste anche all'interno degli Stati. Prendiamo, ad esempio, la Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1798 che, sotto la V Repubblica ha valore costituzionale. La Dichiarazione, nei suoi numerosi articoli, precisa che la libertà si esercita nel quadro delle leggi, nei limiti definiti dal diritto. Sono quindi necessarie delle leggi per definire le libertà e ciò non può avvenire senza un'interpretazione preliminare del testo della Dichiarazione, né senza che vengano aggiunte delle norme ulteriori. Così, l'articolo 11 della Dichiarazione proclama il principio di libertà di espressione: "*La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'Uomo: ogni Cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge*". Ma ci vuole un certo numero di leggi per precisare le regole relative alla libertà di espressione. Serve una legge sulla stampa, una legge sulla comunicazione audio-visiva, delle leggi penali per reprimere gli abusi, ecc. e il contenuto di queste leggi non può essere determinato in anticipo. Numerosi contenuti possibili sono compatibili con il principio proclamato all'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti. Queste leggi stesse devono essere attuate mediante decisioni più concrete che comportano anch'esse una certa discrezionalità.

Tocchiamo quindi il punto debole della dottrina dello Stato di diritto: non si può esigere un rapporto di conformità fra le decisioni e le regole superiori e ci si deve accontentare di un semplice rapporto di compatibilità. Contrariamente a quello che la dottrina lascia sperare, la conoscenza della regola superiore non permette di prevedere il contenuto di quella che ne applicherà i principi e i cittadini non possono conoscere le decisioni alle quali saranno soggetti né le conseguenze delle loro azioni. Vi è poi un terzo elemento: le regole generali non sono direttamente constatabili. Sono scritte nei testi, ma i testi sono redatti nel linguaggio naturale, che è vago e ambiguo e che deve quindi essere interpretato prima di essere applicato. Il potere di colui che interpreta è enorme. Lo si capisce bene tutte le volte che chi interpreta è un tribunale di ultima istanza, ovvero un tribunale le cui

decisioni si impongono, qualunque sia il contenuto. Il significato del testo si riduce quindi a quello che stabilisce il tribunale. Come ha detto un grande giurista americano: "la legge ha il significato stabilito dal giudice".

A ciò, si aggiunge il fatto che esiste un conflitto fra la dottrina dello Stato di diritto e l'idea di democrazia. Questo conflitto è duplice. Da un lato, se si vuole sottomettere la maggior parte del popolo a regole vincolanti, allora la sovranità del popolo, che definisce la democrazia, è messa in pericolo e il popolo non è più sovrano perché non può fare ciò che vuole. Dall'altro lato, la democrazia è messa in pericolo anche se il processo si applica in maniera corretta poiché, nel corso del processo di applicazione e di interpretazione, i tribunali o le altre autorità competenti possono far dire ai testi cose diverse da quelle decise dal popolo o dai suoi rappresentanti nel momento in cui hanno adottato le regole supreme, la Costituzione e le leggi. Lo Stato di diritto non offre quindi nessuna garanzia che i cittadini siano governati dalle leggi e non dagli uomini.

Quanto alla Ration di Stato, si tratta di un concetto piuttosto vago, ma possiamo accontentarci di una definizione sommaria. Possiamo chiamare "Ration di Stato" la giustificazione di un atto contrario sia alla morale sia a una regola di diritto positivo, presentato però come necessario per tutelare degli interessi fondamentali dello Stato o l'interesse generale. In che cosa la ration di Stato si oppone allo Stato di diritto e in che modo lo Stato di diritto può proteggersi contro gli abusi della Ration di Stato? Io sono piuttosto pessimista in merito. Innanzitutto voglio mettere da parte la questione di sapere se compiere atti immorali per il bene di tutti è davvero immorale. La questione è perfettamente legittima, ma qui occorre tenerla fra parentesi. L'unica questione che intendo trattare brevemente è quella di sapere se il sistema dello Stato di diritto può realmente impedire che si applichi il principio della Ration di Stato come eccezione all'applicazione normale del diritto.

Bisogna distinguere tra due casi diversi. Il primo è quello di un atto chiaramente immorale, come uccidere, torturare, o rinchiudere esseri umani in un campo, ecc. Facciamo l'ipotesi che questo atto, chiaramente immorale, sia comunque legale, in quanto esiste una norma che lo autorizza, o perché in un dato Stato è auto-

rizzato in tutte le circostanze, anche in quelle normali, o perché è autorizzato in caso di crisi o di circostanze eccezionali. In questa ipotesi, lo Stato di diritto non si oppone alla Ration di Stato. Non impedisce l'atto ma, al contrario, lo organizza, autorizza quindi l'uso della Ration di Stato. Si possono definire più o meno bene i casi in cui il diritto permette l'uso della Ration di Stato. Si possono prevedere procedure più o meno stringenti per l'applicazione della Ration di Stato, ma quale che sia il carattere, vago o preciso, di queste definizioni e di queste procedure, resta il fatto che lo Stato di diritto permette l'invocazione e l'uso della Ration di Stato. Nella seconda ipotesi, l'atto è sia immorale sia illegale. Per definizione, lo Stato di diritto si oppone all'atto illegale. Tuttavia, molto spesso succede che lasci delle aperture. E' quello che succede quando le regole relative alle libertà sono enunciate con delle eccezioni formulate ricorrendo a espressioni vaghe. Diciamo, per esempio, che un'azione sia vietata "salvo circostanze eccezionali" e venga lasciata necessariamente nel vago la definizione di cosa sia una "circostanza eccezionale". Il carattere vago non è però sempre segno di un'intenzione perversa. E' molto spesso necessario, perché ciò che è eccezionale è tutto ciò che non possiamo prevedere: si può trattare di un disastro naturale, di una guerra, di una guerra civile, di una epidemia. Queste circostanze non possono mai essere definite con precisione in anticipo e il diritto deve necessariamente contemplare aperture di questo tipo. L'azione normalmente illegale diventa legale in ragione delle circostanze e la Ration di Stato, che date circostanze concrete le qualifica come eccezionali, non è altro che una applicazione dello Stato di diritto. Può anche succedere che le regole generali non prevedano queste aperture, che non vi sia nulla nella Costituzione o nelle leggi che autorizzino certi atti in caso di circostanze eccezionali. Questi atti sono dunque normalmente illegali. Tuttavia, è sempre possibile convalidare un atto *ex post*. A seguito di un atto illegale, vi sarà un'autorità che, invece di condannare o annullare quell'atto, stabilirà che "tenuto conto delle circostanze" si tratta di un atto scusabile o valido, anche se in tempi normali non lo sarebbe.

Lungi da me però l'idea di condannare lo Stato di diritto. E' necessario, indispensabile, limitare il più possibile l'arbitrarietà e di sotto-

porre i cittadini a delle norme generali e a delle procedure che tutelino i diritti fondamentali, ma non bisogna mai dimenticare che il diritto può servire a molte cose. Può anche divenire uno strumento di oppressione, così come può offrire delle garanzie, ma queste garanzie, benché utili, sono sempre imperfette.

Grazie

## **YVES CHARLES ZARKA**

Professore di Filosofia all'Università della Sorbona di Parigi

Cercherò di trattare molto rapidamente due aspetti di cui si è già parlato. Vorrei essenzialmente porre due domande.

La prima consiste nell'entrare maggiormente nella definizione di Ration di Stato. Dobbiamo capire di cosa parliamo per non dire cose sbagliate che non ci permettano di chiarire la situazione. La prima questione è, quindi, chiarire cosa significhi oggi il termine Ration di Stato. La seconda questione è capire se la Ration di Stato in democrazia è un arcaismo che sopravvive a forme anteriori di potere autoritario, una specie di fossile che permane nei regimi attuali, oppure se è legata all'esercizio del potere. In altre parole, nel momento in cui esiste un potere, esiste anche una Ration di Stato? Quando ci riferiamo a sistemi autoritari o democratici dobbiamo considerare questo aspetto.

Parlare di Ration di Stato qui in Italia ha un significato particolare perché risale addirittura a Machiavelli. Ration di Stato è un concetto ben noto agli Italiani. Siete un po' i maestri. Tuttavia, la dottrina italiana della Ration di Stato si è diffusa in tutta Europa, in Francia, in Germania e in Spagna. Non farò considerazioni storiche, anche se sarebbero comunque interessanti. Avendo poco tempo a disposizione passerò subito al primo punto.

Il termine Ration di Stato ha quattro significati. Il primo consiste nel concepire la Ration di Stato come una deroga. Non sono d'accordo con quanto diceva poc'anzi Michel Troper. Storicamente la prima definizione è quella di una deroga al diritto comune e allo Stato di diritto per necessità politiche maggiori – su questo sono d'accordo con lui – per le ragioni evocate del bene comune o dell'interesse pubblico.

Si tratta degli appelli generali che si fanno alla Ration di Stato. Anche oggi si fa riferimento all'esistenza di una necessità assoluta o straordinaria, tale da giustificare il ricorso ad atti straordinari che esulano dal diritto comune. La Ration di Stato s'invoca con riferimento a una congiuntura che richiede che il detentore del potere intervenga e agisca al di fuori dei confini del diritto comune, come recita l'antica formula latina *necessitas non habet legem*, la necessità non conosce legge.

Ciò nonostante, la questione fondamentale è la seguente. La necessità di per sé non giustifica la Ration di Stato. Occorre un ulteriore elemento che faccia sì che la necessità sia legata al bene pubblico, all'interesse dello Stato, all'interesse comune. Chi definisce, però, qual è l'interesse comune? Chi definisce la Ration di Stato? Chi definisce l'urgenza e l'interesse pubblico? Lo Stato stesso? O vi sono altri punti di riferimento, altri referenti in grado di farlo?

Si arriva così a una seconda determinazione della Ration di Stato, di cui il professor Troper non ha parlato, che è però fondamentale. La Ration di Stato si basa su una divisione della razionalità. La Ration di Stato implica che lo Stato sia razionale, ma di una razionalità che non è quella comune, ordinaria. Poiché il detentore del potere detiene una razionalità diversa da quella comune, di conseguenza può agire per ragioni che non sono visibili o esplicitabili, e che, se espresse, non possono essere comunque comprese.

Questo punto è estremamente importante perché la Ration di Stato è legata al segreto dello Stato, come se ci fosse una razionalità propria dello Stato che non è comunicabile. È una condizione presente ancora oggi. Vi sono deroghe che non possono essere ammesse o che vengono ammesse soltanto a posteriori e in circostanze straordinarie.

La Ration di Stato implica anche un terzo elemento molto importante che ho menzionato poc'anzi, ossia il segreto. La Ration di Stato è legata a un'idea di segretezza e potrei ricordare formule politiche molto importanti, come quella di Gabriel Naudé, secondo la quale chi non sa dissimulare non sa regnare. Saper regnare significa anche saper dissimulare, e questa idea è presente nel concetto di Ration di Stato. La Ration di Stato è efficace soltanto in un ambito

di segretezza perché se le cose vengono rivelate anticipatamente non andranno a buon fine.

Vi è, infine, un quarto elemento unito al concetto di Ration di Stato, l'idea della violenza. La Ration di Stato non si basa su discussioni o procedure non violente. La Ration di Stato interviene con modalità violente, attraverso la violenza, sia contro i nemici interni sia contro i nemici esterni. Come dimostra la questione irachena, s'interviene contro i nemici esterni con modalità evidentemente violente.

Queste sono quattro caratteristiche fondamentali della Ration di Stato, che oggi funziona così. Vorrei però sottolineare un altro aspetto, il rapporto tra Ration di Stato e regime democratico. Sappiamo che la Ration di Stato nei regimi democratici esiste e tutti ne abbiamo presenti vari esempi. Gli incontri di ieri e di oggi vertono anche sul modo in cui la Ration di Stato viene invocata a posteriori ed è praticata nell'ambito dei regimi democratici.

Ebbene, si tratta di un arcaismo, di qualcosa che sopravvive dal passato, di un residuo dei poteri autoritari del passato oppure la Ration di Stato è necessariamente legata al potere, sia esso democratico o non democratico? In un regime democratico è più difficile applicarla, ma non impossibile. Lo vediamo bene. George W. Bush e altri l'hanno invocata.

Se ci poniamo una questione di principio, la Ration di Stato si oppone alla democrazia perché la democrazia, che lo si voglia o meno, non si può concepire senza il popolo, anche se alcuni ci hanno provato. Il concetto centrale della democrazia è la sovranità popolare, benché possa risultare molto problematica nelle democrazie che conosciamo. Io vorrei però soffermarmi sulle ragioni per cui la Ration di Stato è possibile o addirittura reale nei regimi democratici odierni.

La forma politica della democrazia è essenzialmente definita da due elementi. Il primo è il principio della legittimità, la sovranità del popolo. Il secondo è il principio della legalità, cioè lo Stato di diritto. Questi due elementi possono esprimersi in modo diverso a seconda della popolazione, dei territori, degli usi e costumi, della storia. La Ration di Stato può intervenire nel momento in cui uno Stato democratico si trova in uno stato d'eccezione. Lo Stato d'eccezione è una circostanza in cui si corrono pericoli che non sono ordinari, come

ad esempio una guerra esterna, combattuta con modalità tradizionali o meno, oppure il terrorismo, che oggi è diventato fondamentale per invocare la Ration di Stato. Il punto è stabilire chi definisce l'eccezionalità di una situazione.

In un regime democratico può esserci un'apertura, di per sé non scandalosa, a derogare al diritto comune in virtù di circostanze eccezionali. Le procedure democratiche possono risolvere la maggior parte dei problemi in caso di crisi. La Costituzione francese, ad esempio, contiene un articolo che prevede le circostanze straordinarie ed eccezionali. In un regime democratico l'esercizio del potere può consentire il ricorso alla Ration di Stato a una condizione fondamentale, vale a dire che essa possa essere giustificata a posteriori, come diceva il professor Troper, spiegando alla popolazione perché si è agito in una determinata maniera e perché non è stata informata anticipatamente. In questo modo il popolo può approvare o sanzionare e pronunciarsi in modo sfavorevole.

In secondo luogo, tutti i regimi constano di due elementi, il diritto e il potere, e nei regimi democratici tra questi due elementi può esistere una dissociazione. Il diritto potrebbe non reagire in modo adeguato alla dinamica del potere e in questo caso si avrebbe una configurazione diversa. Tra Paesi concorrenti il desiderio di potenza economica o di altro tipo diviene tale da comportare una deroga e le democrazie sono prese in questo gioco. Pensiamo, ad esempio, alla vendita di armi. Abbiamo una vera e propria industria degli armamenti. Poiché si vogliono vendere le armi, si va contro al diritto. Si tratta di società private, ma a volte sono coperte dagli Stati e l'industria degli armamenti si sviluppa. Oppure si consente la costruzione di centrali nucleari per permettere allo Stato di svilupparsi e diventare più potente.

Il gioco tra diritto e potenza dello Stato, che non è soltanto potenza di chi governa, ma anche potenza economica, fa sì che in un regime democratico vi possa essere una divergenza, una distanza tra la democrazia e le ragioni di potenza che mette in pericolo il quadro democratico.

Nel primo caso si può dire che la democrazia può gestire la Ration di Stato in circostanze straordinarie; nel secondo caso si può dire che la democrazia è in grado di produrre o di generare la propria crisi. C'è un terzo ambito in cui

la Ragion di Stato interviene in un regime democratico. Esiste un'ideale di democrazia ed esiste una realtà della democrazia. Sappiamo anche troppo bene che purtroppo tra ideale e pratica reale vi è una distanza. La Ragion di Stato interviene in questo scollamento tra la democrazia ideale e la realtà.

Una democrazia è definita dalla sovranità popolare, ma anche dalla presenza di una costituzione e di istituzioni. Perché una democrazia viva servono buone istituzioni. Questa non è una proposta morale, ma politica. Servono istituzioni che, anche se dirette da persone inadeguate, siano tali da costringere le persone ad agire come se fossero adeguate. È una formula ripresa da Spinoza. C'è bisogno di istituzioni che non contino sulle virtù umane, perché saremmo perduti e politicamente lo saremmo già da molto tempo, ma di istituzioni tali per cui chi governa, anche se non è idoneo, sia costretto ad agire come se lo fosse. Sono queste istituzioni a dover proteggere il funzionamento democratico, ma spesso così non è e lì si insinua la possibilità della corruzione.

Corruzione non vuol dire semplicemente rubare. Si tratta più in generale della sostituzione di un interesse privato all'interesse pubblico. Le istituzioni democratiche oggi non sono in grado di espletare il proprio compito di impedire la corruzione. Intervengono qui, con un ruolo particolare, vari aspetti legati alla Ragion di Stato.

Potrei fare esempi molto specifici per illustrarvi come le istituzioni democratiche non soltanto non fanno quello che dovrebbero, ma non sono in condizione di farlo perché chi vota le leggi non vuole assoggettarsi ad alcun principio. Se in un'Assemblea arrivano leggi che vanno contro il proprio interesse non le si vota. È un altro aspetto importante.

Da ultimo, in un regime democratico vi è un'altra possibile deriva che porta all'uso della Ragion di Stato, ovvero quando la democrazia, cosa che purtroppo oggi vediamo spesso, diventa una lotta tra caste per dividersi il potere e tutti i vantaggi che ne derivano. Come sapete, oggi accade spesso e lo vedremo anche durante le elezioni europee. A mio avviso, saranno una catastrofe dappertutto, non solo in alcuni Paesi. Quando la democrazia diventa teatro di una lotta tra caste, diventa demagogica e populista.

Abbiamo visto come la Ragion di Stato intervenga nei regimi democratici e abbiamo vi-

sto come nell'esercizio del potere democratico sia possibile uno sviluppo interno della Ragion di Stato. Vi sono anche possibilità di circoscrivere l'intervento della Ragion di Stato, ma bisogna prenderne coscienza e rendersi conto delle responsabilità che hanno gli eletti nei confronti di questa dimensione contraria al funzionamento e all'idea della democrazia, ma che continua a coesistere al suo interno. Grazie. Giovanni Botero, *Della ragion di Stato*, 1589. Su questo autore cf. *Raison et déraison d'Etat*, sotto la direzione di Y.C. Zarka, Paris, PUF, 1994, p. 101-120.

## MARIA ROSARIA FERRARESE

Professore di Scienze Sociali  
all'Università di Cagliari

Ciò di cui vorrei parlare in questo mio intervento è di come e perché oggi la nozione di segreto di Stato sia sempre più soggetta a limiti culturali e giuridici, e di come e perché i limiti che sempre più vengono posti a questa nozione, in nome della verità, rientrino in una più generale trasformazione giuridico-istituzionale connessa ai processi di globalizzazione e di costituzionalizzazione. Naturalmente le elaborazioni culturali e dottrinali non sempre hanno un seguito nella vita reale, ma certamente contribuiscono anche a trasformare la realtà.

L'idea di verità è evocativa e potente, ma essa stessa si dibatte oggi in una sorta di contraddizione o perlomeno di ambivalenza. Da una parte, il rapporto con la verità è sempre più rivendicato, atteso e preteso. Le istanze di verità emergono continuamente attraverso varie parole, vari canali e vari filoni. Negli Stati Uniti furoreggia un dibattito su "truth and democracy". In campo giuridico vari libri mettono in campo il rapporto tra diritto e verità ed in campo istituzionale avanza sempre più una forte richiesta di "trasparenza" nelle istituzioni. Il motto della trasparenza delle istituzioni viene altresì accompagnato e favorito dalle promesse di trasparenza e di verità che emergono dalle tecnologie informatiche: queste sembrano proporsi, talora in maniera ingenua, esse stesse come sicuro strumento di verità. D'altra parte, tuttavia, è sempre più difficile rifugiarsi o asserragliarsi in una pretesa di verità assoluta, visto che mai come oggi viviamo immersi nelle diversità e abbiamo bisogno del plu-

ralismo. Al pluralismo delle opinioni, delle religioni, delle culture non possiamo e non vogliamo rinunciare. Del pluralismo abbiamo anzi doppiamente bisogno: teoricamente perché esso è una dottrina a favore della pace e della convivenza tra le diversità, e praticamente perché esso è una risorsa indispensabile per dare risposte alla complessità delle odierne società.

Il forte contrasto, l'ambivalenza tra il bisogno di verità ed il bisogno di pluralismo fa parte di un'ambivalenza tra "l'uno e il molteplice" che è tipica del nostro tempo, L'uno è rappresentato dalla forte tendenza alla convergenza in tanti campi, compreso quello politico e giuridico; sentiamo il bisogno di stabilire connessioni, di costruire ponti, di parlarci, di abbattere le distanze, di intenderci reciprocamente. Il molteplice è dato dal gran numero di diversità in cui viviamo, e che sono accostate le une alle altre come mai era accaduto nel passato, nella consapevolezza che esse non sono riducibili o cancellabili.

Le istanze di verità oggi emergono anche come richieste rivolte al diritto a giudicare i fatti della storia e della politica. Si vede nel diritto un mezzo per giudicare la storia ed un nuovo filone di letteratura si sta dedicando al tema. Così un bel libro curato da Resta e Zencovich significativamente intitolato *Riparare Risarcire Ricordare*, ci mette in contatto con quella che viene chiamata una "storia giuridificata". Altrettanto, si potrebbe parlare di una "politica giuridificata", cioè di una politica che viene sottoposta a un esame di natura giuridica, anche in questo caso quasi come una premessa o una promessa di verità. In altri termini, se il concetto di "stato di diritto" e di "rule of law" implicavano già nel passato una politica sottoposta a vincoli giuridici, oggi emerge una frontiera nuova legata agli sviluppi del costituzionalismo ed a quello che Rodotà ha chiamato "il diritto di avere diritti": tra questi, sempre più, anche un "diritto alla verità", che investe la storia, così come la sfera dell'azione politica.

Il rapporto della storia, così come della politica, con la verità, non è tuttavia un rapporto facile; è invece un rapporto complesso e pieno di tensioni. L'ascesa del "diritto alla verità" va collocata all'interno di un più generale contesto di "limiti alla politica" che vengono fissati dalla odierna cultura del costituzionalismo. La più forte espressione di una "politica giuridificata",

ossia sottoposta a vincoli giuridici di tipo nuovo, si esprime proprio nell'odierno costituzionalismo, un assetto istituzionale e culturale che caratterizza fortemente il nostro tempo. Il termine "costituzionalismo" può voler dire molte cose, ma oggi indica innanzitutto un insieme di vincoli che pesano sull'azione politica in nome dei diritti fondamentali delle persone e dei cosiddetti "diritti umani". Esso indica dunque un passo avanti rispetto alla tradizionale concezione dei vincoli che pesano sul potere pubblico. Anche nel passato la gestione del potere pubblico era sottoposta a regole e controlli. Ma l'odierno costituzionalismo è un percorso che conduce a porre limiti sempre più significativi sull'arbitrio della politica e sulla gestione del potere con specifico riferimento alla materia dei diritti. In questo senso, il pensiero costituzionale e la scienza della politica e dello Stato hanno cessato di pensare la politica come il regno dell'"onnipotenza" (del legislatore) e lo "stato di eccezione" come il test supremo della sovranità dello stato, come voleva la dottrina di Carl Schmitt, che consegnava la sfera dell'azione pubblica a connotati di tipo teologico. Da una parte il legislatore, non può più, come recitava un vecchio brocardo, "fare tutto tranne che trasformare un maschio in femmina"; dall'altra, anche lo "stato di eccezione", che era la prova suprema del potere sovrano, sempre più viene visto con sospetto e bandito dalle teorie costituzionalistiche. Oggi da una parte si richiede che la gestione del potere pubblico avvenga secondo criteri tali da consentire un controllo da parte di altre istituzioni e soprattutto da parte dei cittadini; dall'altra, si va verso la configurazione di una sfera di vera e propria "indecidibilità" per la politica, secondo l'efficace espressione di Ferrajoli. In altri termini, la decisione politica non può confliggere con i diritti fondamentali delle persone.

La politica, quindi, recede sempre più da quella sfera di segretezza, di arbitrio e di mistero a cui l'avevano consegnata le dottrine sulla "Ragion di Stato" elaborate nel XVI secolo. Quelle concezioni pensavano al potere statale nei termini di una sovranità e di una gestione del potere imperscrutabile e non sottoponibile al giudizio di istanze superiori, essendo lo stato stesso concepito come una entità *superiorem non recognoscens*. La Ragion di Stato implicava che lo Stato fosse titolare in esclusiva di una propria

"ragione" che non poteva essere sottoposta a scrutinio, e che dunque finiva per coincidere con la verità. Peraltro mi piace notare che, se la Ration di Stato nacque e si accasò sia fisicamente sia culturalmente in Europa, è vero altresì che alcuni pezzi di storia recente hanno mostrato una sorta di paradossale reincarnazione di quella nozione proprio negli Stati Uniti. Tutta la vicenda della guerra in Iraq, tra le altre cose, mostra il presidente Bush come un interprete molto tardivo e fuori dalla storia di una "Ration di Stato" intesa in senso tradizionale, quale espressione di sovranità assoluta, che può arrivare a mentire, nascondere la verità e crearne una fittizia, per prendere una decisione grave, come quella di una guerra. Inoltre una guerra destinata ad avere riflessi su tutto il globo. Insomma in quella vicenda si può trovare una paradossale inversione di ruoli tra Europa e Stati Uniti, con questi ultimi che invocano lo "stato di eccezione", ossia si richiamano a un criterio che non è mai stato teorizzato (ma ciò non significa ovviamente che non sia stato praticato) nella tradizione americana.

Se la "Ration di Stato" implicava ed implica che la verità possa essere costruita nelle segrete stanze del potere ed imporsi dall'alto verso il basso ai consociati, il grande tentativo delle costituzioni moderne e specialmente del costituzionalismo odierno è quello di ricondurre invece la gestione del potere e il potere stesso non solo nell'orbita della legge, ma anche entro una zona luminosa, in cui i cittadini possano capire, vedere e giudicare, restringendo sempre più l'area degli *arcana imperii*. Viene così al pettine un secondo nodo che era stato alla radice della nascita dello stato moderno. Infatti, se da una parte lo stato moderno nacque attorniato dalle teorie sulla "Ration di Stato", dall'altra la sua nascita segnò una fase importante del processo di razionalizzazione del mondo. Così lo Stato è inteso specialmente da Max Weber e da altri studiosi come Giddens, che hanno sottolineato questo profilo. Da una diversa prospettiva, altri osservatori hanno invece sottolineato, sulla scia di Durkheim, un diverso servizio di tipo simbolico che svolge lo Stato: Bourdieu, ad esempio, definisce le istituzioni come un "fiduciario organizzato", intendendo con questa espressione che esse funzionano come levatrici delle relazioni di fiducia. Lo Stato, in tal senso, "esiste in forza della credenza" che sa promuovere.

Vi è insomma un doppio volto dello Stato, un'ambivalenza tra il suo ruolo come luogo di una forza e di un potere che si sottraggono al giudizio e alla giustificazione, e il ruolo che esso ha svolto come un fattore di razionalizzazione del mondo. Il costituzionalismo, inteso come dottrina, cerca di far pendere l'equilibrio in questa seconda direzione. Sotto questo profilo, la politica perde connotati "teologici" (il legislatore è "onnipotente") e diventa un'attività intesa in termini più laici, sottoponibile a metri e giudizi di natura giuridica ed etica, oltre che politica, e dunque sottoponibile a giudizio. In termini di rapporti interni alla classica tripartizione dei poteri, ciò vuol dire che specialmente l'equilibrio fra i poteri legislativi, che nel passato erano considerati il vero centro dello Stato, e i poteri giurisdizionali, che avevano un ruolo gregario, si è spostato in maniera significativa a favore di questi ultimi.

Le corti e i poteri giurisdizionali di varia natura e soprattutto le corti costituzionali e alcune giurisdizioni internazionali sono diventate un fattore cruciale nelle relazioni giuridiche odierne. Del resto, è inscritta nel DNA delle istituzioni giudiziarie una modalità di esercizio del potere che è diventato un modello anche per le istituzioni politiche. Le corti e le istituzioni di tipo giudiziario sono, infatti, chiamate a dover giustificare le proprie decisioni. La scrittura della cosiddetta "motivazione" della decisione è un atto tipico, che caratterizza quasi sempre l'azione delle corti e della giurisdizione. Al contrario, per definizione, gli organi politici non dovevano giustificare le proprie scelte legislative. Ricordo come, leggendo molti anni fa una storia del diritto di Giovanni Tarello, grande studioso e storico del diritto italiano, mi avesse colpito la sua annotazione su questo punto. Rispetto a questa acquisita convinzione istituzionale, che il legislatore non fosse tenuto a giustificare le proprie decisioni, oggi viviamo invece in un clima di crescente tendenza non solo alla "giuridificazione della politica", ma anche alla "giudiziarizzazione della politica", il che significa che anche la politica è chiamata in qualche modo a giustificare le proprie decisioni, e a non affidare questa valutazione al solo momento elettorale.

Esiste insomma una sorta di "obbligo della politica", quando fa le sue scelte, a riconoscere la priorità dei diritti fondamentali della persona e dei "diritti umani": qualcosa che è superiore

rispetto alla forza della politica, e che diventa un importante criterio ed un test decisivo di costituzionalità delle leggi. Al cuore del costituzionalismo vi è uno strisciante obbligo della politica ad agire in forme e modi coerenti con le leggi e con il rispetto dei diritti. Si potrebbe parlare, altrettanto, di una sorta di dovere della politica a formulare le proprie decisioni in modo che appaiano giustificabili. L'invito del costituzionalismo allo Stato è quello di restare nell'area della ragione, della ragionevolezza, della giustificazione, tutti termini per metà tecnici e per metà no, che rispecchiano un nuovo modo di porsi della politica. Questo obbligo, che si va delineando in forme sempre più esigenti, riguarda peraltro non solo l'espressione parlamentare, ma anche l'espressione governativa. L'espressione più importante ed istituzionalmente definita del costituzionalismo si delinea nei termini del cosiddetto "giudizio di costituzionalità sulle leggi". Ma anche l'azione di governo non può restare esente da nuovi tipi di indagini e di controlli, oltre ai normali controlli parlamentari. La Commissione Chilcot, per esempio, va in questa direzione e si potrebbe dire che essa è vecchia e nuova ad un tempo. Le inchieste parlamentari non sono una novità e fanno parte di un normale esercizio di controllo parlamentare sull'azione di governo. Ma nel passato esse tendevano spesso a porsi come fatti di parata, o a essere scarsamente efficaci. Oggi la novità è costituita dall'aggancio con un "diritto alla verità" come diritto democratico.

Questa vicenda ci porta a vedere come le istanze di verità nel nostro mondo siano emerse specie con riferimento alla guerra o ad altri fatti criminali gravi, che coinvolgono gruppi e comunità, come le guerre civili che hanno infestato alcuni Paesi. È anche in rapporto a queste situazioni che è emerso il cosiddetto diritto alla verità e, in corrispondenza a esso, si è ampliato il dovere degli Stati di garantire un diritto all'informazione. Si conferma così un ruolo dello Stato come "fiduciario organizzato" per eccellenza, per riprendere l'espressione di Bourdieu che ricordavo prima.

L'invito ai detentori del potere pubblico a un esercizio che non si discosti dall'area della ragione, della ragionevolezza, della giustificazione, si esprime in vari altri modi. Nell'azione amministrativa, per esempio, come i giuristi sanno, ormai vige a livello globale un criterio

che deve informare l'azione dei pubblici amministratori: il cosiddetto *giving reasons requirement*, che costituisce ormai un riconosciuto *global standard*. In altri termini, tutte le forme di azione amministrativa, anche a livello di grandi organizzazioni internazionali, devono basarsi su questo criterio. Ciò implica anche che le decisioni siano prese in maniera tale da rendere individuabile la zona dell'arbitrio e di un eccessivo uso della discrezionalità da parte degli organismi amministrativi, e da poter essere oggetto di un successivo *judicial review*. Inoltre, com'è stato osservato, non basta più dare delle ragioni o delle giustificazioni, quali che siano. Occorre dare delle buone ragioni. Si deve trattare di ragioni convincenti. Ciò serve insomma ad innalzare la soglia della trasparenza e di una *governance* democratica.

Il diritto alla verità segna, quindi, un passo in avanti verso una decisionalità politica democraticamente fondata, che possa esibire adeguate giustificazioni per le proprie decisioni, soprattutto quando si tratta di decisioni difficili e dure, che comportano conseguenze gravi per le persone. I cittadini, attraverso quella forma di governo "in pubblico", che presuppone la messa a disposizione delle informazioni, devono poter disporre dei mezzi per la migliore conoscenza possibile dei fatti e per farsi una propria idea della verità.

Certo, questo diritto alla verità è ancora in embrione, anche se l'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU già affermava che "ogni cittadino ha diritto di cercare, di ricevere e diffondere informazioni e idee con ogni mezzo e senza riguardo alle frontiere". Già qui vedevamo enunciato, anche se *ante litteram*, questo diritto alla verità. Che ci siano approssimazioni sempre più precise verso questo diritto alla verità lo dimostra anche un documento del 1997 delle Nazioni Unite in cui si dice che "tutti hanno l'inalienabile diritto di conoscere la verità sui fatti passati e sulle circostanze e le ragioni che attraverso casi rilevanti di gravi violazioni dei diritti umani hanno portato a commettere crimini aberranti. L'esercizio pieno ed effettivo del diritto alla verità è essenziale per evitare che tali fatti possano ripetersi nel futuro". Questo rapporto pone rispetto al futuro nuovi quesiti sul diritto alla verità su cui mi soffermerò tra poco, ma ci richiama anche al fatto

che sono le vittime a reclamare il diritto alla verità, soprattutto quando i fatti sono grandi.

In ogni caso, al diritto alla verità non bastano le proclamazioni. Come ha osservato Rodotà in un bel saggio sull'argomento, il diritto alla verità richiede anche nuove istituzioni e su questo tornerò brevemente tra un momento. Non prima di dire qualcosa sulla problematicità che possono avere le pretese di verità, come lo stesso Rodotà non manca di notare. Il binomio tra politica e verità non va celebrato senza cautele. Esso può essere un binomio problematico, perché la verità non è solo luce e può avere le sue zone d'ombra, può essere talvolta addirittura pericolosa. Era una grande donna come Hannah Arendt a ricordarci la possibilità di una "dittatura della verità". Da un altro punto di vista, anche Sartre sottolineava la difficile conciliabilità tra libertà e verità. La verità insomma non va assolutizzata. Va presa con le pinze. Bisogna stare attenti a custodire un'idea della verità che abbia contorni democratici, che sia cioè costruita con il concorso di vari soggetti e di vari punti di vista.

Vorrei tornare, per concludere, sul bisogno di nuove istituzioni per la ricerca della verità e per la realizzazione del diritto alla verità. Questo bisogno ci viene sollecitato non solo da casi gravi come la guerra in Iraq, che ha poi portato ad istituire in Gran Bretagna la Commissione Chilcot. Delle sollecitazioni provengono anche da Paesi lontani, e che possono apparire meno progrediti di noi. Le famose commissioni per la verità, soprattutto la Commissione per la verità e per la riconciliazione in Sudafrica del 1994, ci richiamano al fatto che "chiudere i conti" con la storia, come recita un bel libro di J. Elster sul tema, è importante. Ma ci richiamano anche al fatto che la ricerca della verità va combinata con altri bisogni ed esigenze delle società, come per esempio la riconciliazione tra le diverse fazioni in lotta che hanno segnato un periodo di guerra civile all'interno di un paese. Queste importanti vicende, in bilico tra politica e diritto, suggeriscono un uso ragionevole ed equilibrato della parola "verità" ed indicano nuovi possibili percorsi istituzionali alla ricerca della verità.

## MAURO BUSSANI

Professore di Diritto Comparato all'Università di Trieste, Direttore Scientifico dell'Associazione Internazionale di Scienze Legali (IALS-UNESCO), Professore Aggiunto alla Facoltà di Diritto all'Università di Macau

### Le democrazie fra destino manifesto e radici occulte<sup>11</sup>

Moltissimi sono gli spunti che a un giurista vengono da un incontro così ricco come quello di ieri e di oggi. Stimoli, ad esempio, a meglio analizzare le declinazioni diverse che assume la nozione di giurisdizione universale. Declinazioni diverse in termini di efficacia con riguardo all'obiettivo di combattere i crimini più efferati; declinazioni che vedono un'opzione di modello centralista calato a L'Aja, e modelli regionali assai più efficaci, come quella della Sierra Leone, di Timor Est e, con qualche fatica, anche della Cambogia; declinazioni diverse che scorrono sul crinale dell'azione penale, come amano pensare e fare gli europei, e che corrono invece sui binari dell'azione civile, come usavano fare e ancora parzialmente fanno gli americani.

Incitazioni ulteriori sollecitano un'analisi accurata dell'odierna frammentazione delle ragioni a supporto della ragion di Stato. Articolazioni determinate, in larghissima parte, dallo spaccettarsi dell'interesse nazionale di ciascuno Stato in mille direzioni, tutte, però, influenzate direttamente o indirettamente, dalle forze e dagli attori della globalizzazione economica e finanziaria.

Pungoli altrettanto interessanti vengono dalle molte declinazioni che sono state echeggiate in questo incontro e che s'incrociano nei dibattiti politici e accademici sulla *rule of law*, tutte figlie di certe visioni, e di opportunismi, più o meno candidamente, esplicitati.

Tra questi spunti ho scelto di concentrare il tempo a mia disposizione sulla nozione di democrazia. Lo faccio perché mi piacerebbe portare a emersione alcune delle fibre più intime e meno dibattute di ciò che intendiamo per democrazia, fibre la cui analisi io credo ci per-

<sup>11</sup> Riflessioni e indicazioni ulteriori si possono leggere in Mauro Bussani, *Il Diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Einaudi, Torino, 2010.

metta di meglio comprendere non solo la nostra idea di democrazia, ma anche la nostra aspirazione ad esportarla, a trapiantarla nelle realtà altrui.

Non c'è dubbio che di fronte a chi guarda alle società non democratiche come patologie da curare, in maniera più o meno violenta, si ritrova chi pensa alle nostre democrazie come a espressioni locali di una cultura particolare. Ora, al netto di ogni etno-centrismo, proprio alla nostra civiltà come a qualsiasi altra, ossia la tendenza a metabolizzare le proprie coordinate culturali come le migliori e come idonee a ispirare qualunque altra società, un punto resta fermo. Un conto è preferire la democrazia perché nostra, un altro è comprendere la sua struttura intima. Una struttura che rivela nessi potenti e storicamente consolidati proprio con alcuni elementi di natura giuridica.

Se, infatti, chiediamo quali siano i fondamenti e i prerequisiti che dal punto di vista giuridico hanno reso possibile la nascita e lo sviluppo di ciò che intendiamo per democrazia, che risposte troviamo?

Occorre sgomberare il campo subito dalla credenza ingenua che la democrazia si possa esaurire sul piano delle assai mutevoli forme costituzionali. Un'altra risposta richiama i modelli di (s)elezione dei governanti. E' una risposta indiscussa, ma quei modelli sono molto variabili fra loro. Anche ad accoglierla – e dobbiamo accoglierla – questa risposta non basta a se stessa. Non basta, se non viene arricchita da contenuti più densi.

La ricerca di questi contenuti porta certamente in superficie le grandi regole della libertà, soprattutto, ma non solo, di espressione, e dell'uguaglianza (salvo poi ricordare la grande articolazione offerta nei dibattiti e nelle prassi alla nozione di uguaglianza), ma accanto ad esse la storia ha però consegnato un ruolo di spicco a un altro dato.

Il groviglio di fenomeni che hanno infine prodotto la libera accessibilità e l'incisiva protezione della proprietà privata ha, difatti, rappresentato un serbatoio di obblighi, di diritti e, soprattutto, di riflessi comunicativi, che nel lungo periodo sono stati capaci di veicolare sull'individuo, e di irradiare dall'individuo, valori e pretese che hanno finito col conformare la soggettività dell'individuo stesso, non solo nei riguardi degli altri consociati ma anche dei poteri pubblici.

Non è un caso che la tutela messa a punto dalla storia occidentale con riferimento al diritto di proprietà privata si sia sempre posta, nel corso del tempo, in corrispondenza biunivoca con l'idea secondo cui i diritti spettano all'individuo come tale, e non in quanto membro di una famiglia, di una tribù, di una comunità religiosa, di una comunità etnica o di un partito.

Di qui viene il principio che riconosce obblighi e diritti in capo all'individuo in quanto individuo, principio che si collega a uno ulteriore, e altrettanto fondamentale, quello che sancisce l'idea per cui la responsabilità è individuale e non di gruppo. Principio che scorre diritto fino al riconoscimento dell'intangibilità della sfera privata e dei diritti fondamentali di ciascuna persona, protezione che assume a sua volta la struttura della tutela elaborata per la proprietà privata.

L'insieme di evoluzioni che hanno messo al centro l'individuo, e il fascio di diritti e di prerogative che spettano all'individuo stesso, potrebbe proseguire. Ma adesso preme una serie di osservazioni ulteriori.

Un altro dato essenziale che serve a comprendere le nostre democrazie è che la mentalità occidentale ha finito per assegnare alla giustizia e al diritto uno spazio autonomo, estraneo alla dimensione delle scelte puramente politiche, puramente morali o puramente religiose. Giustizia e diritto da intendersi qui non come prospettive metafisiche o come nomenclature giurisdizionali – costituzioni, testi scritti, gabelle –, ma come mentalità diffusa, tradizione profonda, visione quotidiana di cosa sia la legittimità, come e a chi spetti amministrarla.

Questo è un presupposto fondamentale tra quelli che la storia ci ha consegnato, per ognuna delle nostre democrazie. A partire con nettezza dal XII secolo – è un profilo della storia che trascenderà Vichy, Weimar, Salò e mille altri rovesci –, questa autonomia dello spazio giuridico si lascia cogliere in rapporto di corrispondenza biunivoca con l'idea che l'amministrazione del diritto debba essere affidata a un ceto non di teologi o di ideologi, ma di tecnocrati professionisti, i quali svolgono la propria attività sulla base di una cultura specialistica, un sapere che è andato nel tempo coltivandosi, ed è stato ed è percepito come terzo, imparziale e proprio per questo ha saputo rappresentare il terreno fertile in grado di accogliere, quando la

storia ha inteso affidarglieli, i semi dell'uguaglianza e delle libertà anche nei confronti dei poteri pubblici.

Nessun altro istituto avrebbe, in effetti, potuto garantire la libertà, i diritti e le prerogative nei confronti dei poteri pubblici se il diritto non avesse veicolato la co-sustanzialità al suo stesso esistere, in Occidente, di un professionista (non un sacerdote, non un funzionario di partito) che opera ed è percepito quale soggetto terzo, imparziale, indipendente, che ragiona e decideva e ragiona e decide non sulla base di categorie politiche, di categorie ideologiche, di categorie religiose, ma sulla scorta di una cultura professionale, laica e specialistica.

Il diritto è alla base della nostra democrazia anche perché ha saputo fungere, nel corso dei secoli, come una specie di isolante, di filtro rispetto alle pressioni del potere politico e religioso. È questo che ha permesso agli autori degli sforzi che nella storia hanno tentato di minimizzare e hanno lottato per minimizzare l'impatto dell'arbitrio nelle nostre società, sforzi i cui esiti più maturi sono proprio le nostre democrazie, di far prevalere la legittimità sulla sovranità, di qualsiasi conio.

Si badi che solo in questa prospettiva si possono comprendere le differenze di struttura, di categoria, di nomenclatura che esistono all'interno del diritto occidentale fra sistemi a profonda impronta liberista e sistemi che si sono rifatti o si ispirano a modelli sociali di mercato; fra Paesi romanistici o di *civil law* e Paesi di *common law*; tra monarchia e repubblica. Paradossalmente tutte queste differenze sono possibili proprio perché nella nostra occidentale storia, quella che ci ha consegnato le democrazie di cui parliamo, l'autonomia del giuridico dalle scelte politiche contingenti si è nel tempo affermata come valore fondamentale e diffuso - permettendo al diritto e alla sua tecnostuttura di evolversi indipendentemente dalle somiglianze o dalle differenze che la storia ha marcato in ambito politico, sociale o economico.

Alla base di questo modo di intendere la democrazia e il diritto vi è, insomma, la circolarità fra libertà e diritti individuali, secolarismo e professionismo, risorse comunicative e mentalità diffuse. Certo, non sfugge a nessuno che i sistemi giuridici, proprio perché tali, sono un luogo di contesa di natura politica. Lo sanno bene le istituzioni finanziarie internazionali. Lo

sa bene la Banca mondiale. Lo sa bene il Fondo monetario internazionale. Lo sa benissimo il Dipartimento di Stato americano.

Ieri si echeggiava Eisenhower, ma basta scorrere i documenti del Dipartimento di Stato, soprattutto dopo la Seconda Guerra mondiale, per trovare costantemente ribadito che il diritto è una delle armi più potenti che ha a disposizione l'Amministrazione americana per far valere i suoi interessi. Lo ha ribadito anche pochi mesi fa lo stesso Obama. Mentre l'Europa – sia detto a mo' di malinconico inciso – si è rivelata incapace di pensare a un ruolo propulsore per il diritto (tanto meno nei confronti degli interessi di politica estera), la cui strumentazione è tuttora percepita come un utensile regionale, e declinata dalle stesse istituzioni U.E. in maniera burocratica e priva di sostanziale (ed autonoma) proiezione esterna.

Certo, lo si ricordava poc'anzi, dappertutto i sistemi giuridici sono oggetto di contesa politica, di sforzo di cambiamento e riforma (spesso a favore soltanto di chi quelle modifiche vuole proporre). Quello che muta, però, con i luoghi e con la storia – è un dato fondamentale, e vale ribadirlo – è la differente civiltà giuridica diffusa nella società di riferimento e quindi la diversa capacità dei giuristi di contribuire o resistere alle torsioni impresse alle regole da chi governa la comunità o da chi dal di fuori vorrebbe influenzarla e trasformarla. In Occidente, a differenza che altrove, questa capacità si è consolidata attraverso gli strumenti della tecnocrazia laica e secolare, finendo per erigere quest'ultima a caratteristica saliente dei rapporti fra potere e individuo, e sapendo garantire al diritto il ruolo che stabilmente esercita nelle nostre società – a dispetto dei discorsi inconsapevoli, e periferici che sembrano ignorarne la forza (se non a scopi cronachistici), così finendo per oscurare le ragioni ultime della nostra convivenza sociale e delle nostre forme democratiche.

Concludendo: è indubbio che dovunque abbia prevalso la democrazia la vittoria sia stata costosa e faticosa. Ma altrettanto sicuro è che si tratta di una vittoria che non si sarebbe potuta raggiungere se il campo di battaglia non fosse stato liberato dagli ostacoli del messianesimo politico, del trascendentalismo religioso e se non fossero stati a disposizione della nostra civiltà gli armamenti propri alla nostra tradizione

giuridica, alla sua tecnostruttura, ai suoi giuristi.

Sono vittorie e armamenti che io credo possano, all'ora attuale, assumere il ruolo di demarcatori fra i più nitidi di cosa sia l'Occidente e la sua democrazia rispetto a ciò che non è Occidente e non è democratico. Tra l'Occidente e i luoghi dove la democrazia può farsi strada solo al costo di un investimento di risorse e di tempi assai più articolato di quello impiccato alle dicotomie Corano e *rule of law*, pace e guerra, relativismo e universalismo. Gli esempi, fra i molti altri, della Libia, dell'Afghanistan, dell'Egitto e dell'Iraq, credo ce l'abbiano dimostrato, e di questi esempi dovremmo conservare memoria tenace e diffusa.

Grazie.

### **CESARE SALVI**

Professore di Diritto civile, Università di Perugia, già Membro del Senato e Ministro del Lavoro italiano

Grazie. Quando Marco Pannella parla di "democrazia reale" riprende in modo ironico – ma con un'ironia pesante in questo campo – e adatta alla democrazia contemporanea, la formula che veniva usata nell'ultima fase di vita dell'Unione Sovietica. L'ironia sta nel fatto che Brežnev parlava sul serio di "socialismo reale".

Come si sa, egli interruppe ogni tentativo di affrontare il tema della transizione al socialismo che ancora Kruščëv si poneva dicendo che il socialismo c'era già e non si doveva cambiare nulla. Fu la fase terminale di quel sistema. "Socialismo reale" era una formula usata in senso buono da chi la usò per primo, ma siccome non piaceva molto, né a chi abitava lì né a chi stava fuori, diventò un'espressione critica e persino sarcastica.

Quando Pannella usa questa espressione – se sbaglio mi correggerà – lo fa per adattarla alle nostre democrazie contemporanee. Se si ritiene che questa sia la democrazia, come Brežnev riteneva che quello fosse il socialismo e come fu teorizzato da Fukuyama con il concetto di "fine della storia", allora è un sistema che non ci piace molto. L'espressione ha questo significato.

L'impostazione originale che danno a questo convegno gli organizzatori è che il tema non viene posto come contrasto fra principi metafisici o trascendentali, che come giustamente diceva

Bussani non possono e non devono essere posti a fondamento del ragionamento, ma come contrasto fra il potere effettivo, il potere di fatto per come viene esercitato nelle democrazie reali, e il diritto positivo esistente. Persino noi giuristi adesso usiamo di meno l'espressione diritto positivo e sottolineiamo che sono le norme a essere violate e non quello che noi pensiamo sia bello o buono.

In questo mio intervento mi soffermerò rapidamente su un aspetto che deriva dalla novità del diritto contemporaneo, cioè il peso sempre crescente delle fonti sovranazionali del diritto. Dentro le fonti sovranazionali del diritto, a volte addirittura negli stessi testi, troviamo da un lato meccanismi di diritto positivo usati per uno stravolgimento del diritto stesso. Pensiamo, ad esempio, a certi meccanismi decisionali del diritto europeo legati alle banche centrali oppure a questi ultimi trattati e patti fiscali che, secondo un autorevole giurista italiano, sono addirittura illegali dal punto di vista del diritto dell'Unione e rappresentano comunque una derivazione molto complessa e difficile. Oppure pensiamo a un'organizzazione sovranazionale come la NATO. Dall'altro lato, accanto a queste o nelle stesse fonti e nelle stesse organizzazioni sovranazionali, troviamo la dimensione, la logica e l'affermazione dei diritti umani.

Occorre premettere che storicamente i diritti umani sono stati usati dall'Occidente come strumento di politica di potenza. Se non sbaglio, il primo esempio risale all'Ottocento quando le potenze europee li utilizzarono contro l'Impero ottomano. L'intervento umanitario della Russia, quello dell'Austria e Ungheria o quello dell'Inghilterra che occupava Cipro, e così via, erano tutti legati all'esigenza dichiarata di difendere la libertà religiosa dei cristiani in quei territori.

È una storia antica, il che non vuol dire che ci si debba rinchiudere – è il dilemma di oggi – in una logica puramente sovranista come quella che, come sappiamo e come ricorderò tra un momento, ispira la stessa Carta delle Nazioni Unite e disinteressarsi di quello che accade appena passato il confine perché riguarda un altro Stato.

La Carta delle Nazioni Unite, come si sa, presenta molte difficoltà applicative quando si tratta di affrontare la questione della tutela dei diritti umani. Le Nazioni Unite nascono, persino giuridicamente, con una grande schizofrenia. C'è la

Carta dell'ONU da una parte, e c'è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite dall'altra: sono coeve, sono scritte dagli stessi Stati, ma non hanno alcuna connessione giuridica tra loro.

Quando si parla di intervento umanitario autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, si parla di qualcosa che è già ai limiti, se non oltre, del diritto perché nessuna norma della Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Consiglio di sicurezza – giusto o sbagliato che sia – il compito di proteggere i diritti umani. I compiti del Consiglio di sicurezza e della stessa Assemblea dell'ONU riguardano la prevenzione delle guerre aggressive. Sono uno strumento che si colloca più sul *continuum* della pace di Westfalia e della Società delle Nazioni che in rapporto alla tematica che stiamo affrontando.

La Carta dell'ONU è basata sul principio della sovranità degli Stati, del divieto di ingerenza e del divieto di aggressione. Secondo la Carta, l'ONU interviene se uno Stato aggredisce un altro Stato. Persino l'unica ipotesi prevista di uso legittimo della forza, cioè la legittima difesa di uno Stato da un'aggressione, in base alla Carta, vale solo nella fase iniziale perché subito dopo sarà l'ONU a farsi carico delle ragioni dello Stato aggredito.

È una tutela della pace fra gli Stati, non dei diritti umani dentro gli Stati. Questo non c'è nella Carta delle Nazioni Unite, ma gli statisti che elaborarono quel testo erano talmente consapevoli dell'impossibilità di creare un'organizzazione su scala globale senza occuparsi di questo tema che nel 1948 scrissero una Dichiarazione dei diritti universali che è ancora molto bella e attuale. Secondo me è ancora migliore e più comprensiva dei diversi aspetti di quella redatta dall'Unione europea. Si tratta però di due canali non comunicanti. Tra l'altro, il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto svolgere queste funzioni con proprie forze armate e una propria struttura, cosa che però non fu mai attuata.

Come sappiamo, durante la cosiddetta "guerra fredda" c'era poco da proteggere i diritti umani. Ognuno pensava ai suoi senza molta umanità e c'erano le due superpotenze. Con la decolonizzazione i nuovi Stati non accettavano la lezione sui diritti umani da chi fino a quel momento li aveva tenuti sotto l'imperialismo. Fino al 1990 perciò, l'ONU rimane fuori dalla tematica. Il problema si pone dopo la fine del mondo bipola-

re, quando si diffondono dottrina e pratica dell'intervento umanitario benché i testi delle Nazioni Unite ai quali ci si richiama offrano – come ripeto, giusto o sbagliato che sia – labilissimi, se non nulli strumenti giuridici per farne valere la validità.

C'è per la verità una scuola di pensiero giuridico secondo la quale, quando i diritti umani sono colpiti in modo molto grave, questo attacco va equiparato alla minaccia alla pace, laddove la pace non può essere considerata solo come un rapporto tra Stati. Se ne discusse molto di fronte a tragedie terrificanti come quella del Ruanda. Davanti a uno sterminio o a un genocidio la tesi era che non si potesse dire che si trattava di qualcosa di diverso da una minaccia alla pace. Era un argomento nobile nelle intenzioni, ma non così forte dal punto di vista del diritto positivo.

Il punto debole di tutto il meccanismo delle Nazioni Unite, sul quale i Radicali hanno condotto una battaglia importate, secondo me è la mancanza – bisogna dirlo – di un giudice terzo che stabilisca quando c'è violazione della Dichiarazione universale. Come diceva giustamente la professoressa Ferrarese, la novità del diritto contemporaneo è il peso sempre maggiore dei giudici nella protezione dei diritti umani. Chi decide quando c'è una violazione? Un organismo politico come il Consiglio di Sicurezza o un giudice terzo?

Questa battaglia importante, di cui i Radicali sono stati protagonisti, ha avuto un primo risultato con la creazione della Corte Penale Internazionale (CPI), nata a Roma nel 1998. Il risultato è importante perché si afferma il principio della necessità di un soggetto terzo che valuti e cerchi di sottrarre dalla sfera della politica la decisione sulle violazioni dei diritti umani. Questo pur importante risultato presenta, però, due limiti.

Il primo è che una corte penale, come tale, individua singole persone particolarmente malvagie come responsabili. Occorrerebbe oltre a questo un accertamento dell'esistenza o meno, se questo ragionamento ha un senso, della violazione dei diritti umani da parte di uno Stato, indipendentemente dal pur necessario accertamento delle responsabilità penali.

Il secondo limite è che gli Stati Uniti non hanno aderito. Gli Stati Uniti non firmano nulla che consenta di sottoporre un proprio cittadino a una corte che non sia la propria. Addirittura, un

giudice della Corte suprema che in un'opinione dissenziente – non ricordo esattamente il presupposto: il professor Bussani che insegna diritto comparato potrebbe spiegarcelo meglio – aveva usato il riferimento a un diritto straniero si è visto saltare tutti addosso, perché gli Stati Uniti applicano soltanto il diritto degli Stati Uniti d'America e il resto o non esiste o fa schifo o comunque non se ne deve parlare. Questo è l'eccezionalismo anche giudiziario.

Questo legittima, per esempio, gli Africani che stanno protestando, tutti quanti, da ultimo il presidente del Sudafrica, perché la CPI persegue soltanto gli Africani. Si stanno chiedendo come mai nel resto del mondo non ci siano altri responsabili. Possibile che negli Stati Uniti i diritti umani non siano mai violati? Se la nazione più potente o perlomeno che si considera tale e si fa portatrice dei diritti umani nel mondo non ratifica la Corte penale è chiaro che lo strumento si indebolisce di molto.

Se avessimo tempo, potremmo vedere a cascata altri meccanismi sovranazionali e le rispettive corti. Oltre a questa dimensione delle Nazioni Unite con la loro Dichiarazione dei diritti e la relativa corte ancora non sufficiente, noi italiani, ma non solo, abbiamo anche il Consiglio d'Europa con la sua corte di Strasburgo. L'Unione europea ha la sua carta e la sua corte e anche l'Italia ha la sua carta e la sua corte. Tra l'altro queste carte e soprattutto queste corti non dicono esattamente le stesse cose: anzi, sui temi economico-sociali dicono cose molto diverse.

Mentre le costituzioni di quella che gli economisti chiamano l'età dell'oro – anche se Marco Ieri diceva che questa espressione non gli piace – hanno una forte dimensione sociale, come nel caso della Dichiarazione universale dell'ONU, quelle odierne sono costituzioni liberiste per le quali dal rispetto della vita al diritto alla libertà sono tutti diritti umani. Evidentemente questo pone problemi applicativi un po' differenziali.

All'inizio ho parlato di NATO e di ONU. Vorrei fare solo un collegamento con questa battaglia sul "diritto alla conoscenza". Preferisco questa all'espressione "diritto alla verità" perché il diritto alla verità mi fa sempre venire in mente qualcuno che decide quale sia la verità. Il diritto alla conoscenza è diverso. Io voglio conoscere tutti i fatti, tutto quello che è successo per poi decidere che cosa sia vero oppure no. Mi pare più pluralista.

Aggiungo, per quello che può valere, un ricordo personale del periodo di mia intensa esperienza politica. In Italia nel 1998 il Governo in carica – il Governo Prodi – fu sfiduciato perché non aveva accettato certe richieste di un partito che faceva parte della coalizione di governo. Quel partito era Rifondazione Comunista e la richiesta era quella di introdurre anche in Italia la legge che prevedeva le trentacinque ore di lavoro settimanali come era stato fatto in Francia. Si aprì una crisi politica. Io allora, presiedendo il più importante gruppo parlamentare di maggioranza relativa al Senato, stavo dentro i conciliaboli che si fanno in questi casi.

L'opinione pubblica, il Parlamento e quasi tutti – io stesso, forse per miei limiti d'intelligenza, capii solo verso la fine di che cosa si trattava – pensavano che la questione in ballo era se fosse giusto o meno continuare la legislatura con un Presidente del Consiglio diverso da quello che era stato eletto dal popolo. Adesso siamo più vaccinati, perché in Italia pare che sia vietato votare e tutti i Presidenti del Consiglio da qualche anno in qua non sono espressione di un voto popolare. Quella era un'altra fase in cui si riteneva che, invece, questo fosse un principio irrinunciabile.

Si discuteva altresì se avesse senso continuare l'esperienza di governo facendo a meno di Rifondazione Comunista e appoggiandosi su un altro gruppo parlamentare, che era stato nel frattempo formato da personalità parlamentari provenienti dal centrodestra – adesso che s'indaga sui cambiamenti di schieramento politico, mi domando se le indagini non debbano essere estese anche al passato: non so quando cadono in prescrizione questi reati – e che poneva delle condizioni su chi dovesse essere il successore di Prodi qualora si facesse ricorso al suo sostegno. Prodi, a onor del vero, disse a sua tutela che era contrario.

Nel partito decidemmo come unica soluzione di nominare Presidente del Consiglio Ciampi, che allora era Ministro del Tesoro, e approvare la legge finanziaria. Poiché era ottobre, l'altro argomento era se bisognasse fare la finanziaria prima di andare a votare. Decidemmo quattro o cinque nomi e stabilimmo di vedere come avrebbe funzionato la cosa. A marzo – tra l'altro c'era anche la nuova elezione del Capo dello Stato – avremmo stabilito se continuare, se andare a votare e così via.

Questo raggruppamento, guidato dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, stabili che nemmeno Ciampi andava bene e che l'unico nome possibile era Massimo D'Alema, allora capo del partito succeduto al Partito Comunista Italiano, i DS (Democratici di Sinistra), che aveva la maggioranza relativa in Parlamento.

Solo progressivamente fui fra le pochissime persone in grado di sapere – adesso vedo che se ne parla più liberamente, ma un dibattito non c'è mai stato – che il vero problema era che il Governo Prodi, come ultimo atto della sua esistenza, aveva deciso l'*activation order* (*ordine di attivazione*) in vista dell'intervento della NATO nel Kosovo. Allora quasi nessuno sapeva che sarebbe accaduto, mentre era certo. Prodi, ritenendolo giusto e forse anche per lasciare qualcosa da fare al suo successore, aveva fatto deliberare al Consiglio dei Ministri che le Forze Armate italiane andavano messe sotto il comando della NATO in vista di questa ipotesi.

Di tutto ciò il Parlamento e il Paese non sapevano nulla. Mentre si discuteva pubblicamente – ecco, il "diritto alla conoscenza" – sul fatto che rispondesse ai principi democratici o fosse un "ribaltone" sostituire il Presidente del Consiglio sulla legge finanziaria, la vera questione che Cossiga poneva era che gli ex comunisti dessero la prova di saper portare avanti quanto deciso da Prodi, superando lo scoglio dell'intervento nel Kosovo, il che avvenne cinque mesi dopo. Questo è un problema di conoscenza e di decisione, di diritto alla conoscenza.

La vera partita in campo, sia per quanto riguardava le decisioni politiche sull'andare o meno a elezioni anticipate – l'argomento usato contro le elezioni anticipate che non poteva essere usato pubblicamente, per via di questo velo di segretezza, era che non si poteva andare a votare essendoci già impegnati a fare una guerra che sarebbe cominciata di lì a cinque mesi e di cui ancora quasi nessuno sapeva – sia per quanto riguardava il successore di Prodi, era totalmente estranea al dibattito politico parlamentare. Questo mi pare un esempio di "democrazia reale" che ho vissuto sulla pelle. A un certo punto dovetti chiedere spiegazioni e la situazione mi fu spiegata a crisi quasi risolta.

Concludendo, anche se ci sarebbero altre cose da dire, per la tutela dei diritti umani è fondamentale il presupposto del diritto alla conoscenza. Ieri se ne è parlato molto a proposito dell'Iraq

e il nostro amico britannico oggi ci darà qualche altro elemento. È decisivo, ma non basta. C'è un secondo problema che sta emergendo, cioè il fatto che gli interventi umanitari fanno molti più danni ai diritti umani dell'assenza di intervento umanitario. Emerge dalla situazione sul campo in Afghanistan, in Iraq e anche in Libia.

C'è anche un terzo elemento che sta affiorando in Siria, ovvero il conflitto fra le due ragioni dell'intervento. Se interveniamo per proteggere i diritti umani, dobbiamo intervenire contro Assad. Se interveniamo per la lotta al terrorismo, allora forse dovremmo intervenire contro quelli che stanno combattendo Assad perché, a quanto si legge, forse sono più inclini alle attività terroristiche di quanto non lo sia Assad.

Oltre alle critiche che da diversi versanti si possono fare sul tema, percorrendo questa strada non se ne esce. Mi pare che nell'idea della nonviolenza, tanto cara al Partito Radicale, ci sia una grande intuizione che si collega al ragionamento che cercavo di abbozzare prima a proposito del fatto che occorra un soggetto terzo e indipendente, una corte, e non una soggettività politica.

L'onorevole Cappato, quando era parlamentare europeo, ha lavorato a un significativo rapporto in tema di tutela dei diritti umani che è stato approvato dal Parlamento europeo nel 2008, nel quale al punto 9 si dice che *"lo strumento più adeguato per la promozione dei diritti umani è la nonviolenza"*. Detto così è facile. Bisogna poi capire in concreto come potrebbe funzionare. È però una grande intuizione quella di sostenere che non si possono proteggere i diritti umani con strumenti diversi da quelli che sono a fondamento della tutela dei diritti umani stessi. Si può immaginare cosa questo significhi, ma certamente bisognerebbe approfondire e l'Unione europea dovrebbe fare propria questa prospettiva.

Il Parlamento europeo chiedeva anche che la Commissione organizzasse una conferenza europea sulla nonviolenza, adempimento al quale non è stato dato seguito perché si era più preoccupati del *fiscal compact* e compagnia cantante che di questo altro tema. È interessante l'aneddoto raccontato ieri dall'ex premier belga: quando ha detto che in Europa si sono occupati dell'Iraq per sessanta secondi. È un aneddoto agghiacciante. Stava per succedere ciò che sappiamo e non hanno nemmeno dedicato un minimo di discussione alla ricerca di una posizione comune.

Sarebbe utile se, fin dalla campagna per l'elezione al Parlamento europeo che si sta aprendo, non si ponesse solo il tema, come giustamente molti dicono, di come ristrutturare l'Unione europea rispetto all'austerità. Se l'Unione europea vuole essere protagonista della questione dei diritti umani può ripartire e rilanciare questo tema, chiedendo alle forze e ai soggetti politici dei diversi schieramenti che competeranno per queste elezioni di assumere un impegno a portare avanti quel rapporto, che a me pare ancora valido, o comunque a indicare come obiettivo per il Parlamento europeo una via d'uscita, in linea generale, dall'alternativa drammatica di tornare ognuno alla logica sovranista, per cui ogni Stato per quanto riguarda i diritti umani fa quello che vuole al suo interno, oppure di intervenire, bombardare e così risolvere il problema.

Porsi questo tema è oggi di straordinaria importanza. Intraprendere una via nonviolenta alla tutela sovranazionale dei diritti umani è un compito che l'Unione europea potrebbe e dovrebbe affrontare intanto rispettando l'impegno per una conferenza europea sul tema, allargata eventualmente anche ai Paesi del Consiglio d'Europa. Adesso in Ucraina stanno, purtroppo, succedendo cose molto tristi, ma bisognerebbe coinvolgere anche la Russia e altri Paesi dell'area. L'obiettivo dovrebbe essere quello di approfondire l'idea di tutelare i diritti umani con la pace, che non vuol dire indifferenza e pavidità, bensì ricorrere a strumenti diversi da quelli della guerra, emblematicamente riassunti nell'espressione della nonviolenza.

Vi ringrazio per l'attenzione.

## **STEPHEN PLOWDEN**

Appellante FoIA presso il Ministero degli Esteri britannico

Vorrei ringraziare il Partito Radicale Nonviolento per aver organizzato questa conferenza e avermi invitato ad intervenire, e anche per seguire così assiduamente il mio caso relativo al FoIA (Freedom of Information Act) che porta a questo invito. Avrei voluto darvi notizie migliori, ma sfortunatamente il caso che ho iniziato con la mia richiesta FoIA all'FCO (Foreign & Commonwealth Office – Ministero degli Esteri britannico) nel febbraio 2010 si è chiuso alla fine del gennaio 2014 con una deci-

sione contro di me. Nonostante ciò, spero che la troviate ancora una storia interessante dai molti spunti.

Il 10 marzo 2003, il presidente Chirac rilasciò un'intervista per una televisione francese riguardo l'Iraq, nella quale dichiarò che l'Iraq aveva armi di distruzione di massa, che era necessario liberarcene e che per questo gli ispettori ONU erano tornati nuovamente in Iraq. Si trattava quindi di attendere i pochi mesi da loro richiesti per verificare la possibilità di sbarazzarsi di tali armi pacificamente. Nel caso in cui gli ispettori fossero tornati al Consiglio di Sicurezza e avessero affermato che non vi era alcun progresso perché Saddam non cooperava, a quel punto – e solo a quel punto – la guerra sarebbe divenuta inevitabile. Non era inevitabile allora, al momento dell'intervista. Ma gli Americani e i Britannici non volevano aspettare per mesi. Avevano già preparato le truppe e non volevano farle aspettare, anche per la difficoltà di invadere l'Iraq durante la calura estiva.

Decontestualizzando le affermazioni del Presidente Chirac nell'intervista, il governo Britannico dichiarò che la Francia avrebbe posto il veto su qualsiasi risoluzione del Consiglio di Sicurezza che autorizzasse un attacco all'Iraq non solo allora ma in qualsiasi momento. Tony Blair utilizzò questo argomento nel dibattito alla Camera dei Comuni il 18 marzo, dicendo che non erano in programma ulteriori negoziazioni con l'ONU. Si doveva procedere con l'attacco immediato. Questo sotterfugio ha potrebbe aver dirottato il dibattito in suo favore e ha sicuramente influenzato molti deputati al momento del voto sull'impiego o meno delle truppe.

Appresi proprio in quei giorni di questo escamotage perché telefonai all'Ambasciata francese a Londra per chiedere la trascrizione francese dell'intervista televisiva e la relativa traduzione inglese. Ricevetti subito il materiale e il 20 marzo scrissi una lettera a Tony Blair. Inserii un paragrafo che riportava ciò che aveva dichiarato alla Camera dei Comuni e un altro che riportava il paragrafo rilevante dell'intervista di Chirac. Ho saputo in seguito, grazie all'Inchiesta sull'Iraq (l'Inchiesta Chilcot), che anche i Francesi contattarono immediatamente i Britannici a livello altamente diplomatico, per segnalare che le osservazioni del Presidente Chirac erano state interpretate male. Quando sono venuto a conoscenza di questo fatto, grazie

alle domande poste del membro dell'Inchiesta Chilcot, Sir Roderic Lyne, l'8 febbraio 2010, ho effettuato una richiesta tramite FoIA per visionare il documento menzionato. Vi erano diversi documenti relativi a scambi diplomatici tra Gran Bretagna e Francia, tra cui una registrazione di una conversazione telefonica tra Tony Blair e il Presidente Bush del 12 marzo 2003. Nella sua domanda, Lyne ha fatto riferimento a questa conversazione chiedendo: *"Nel pomeriggio del 12 marzo 2003, Downing Street e la Casa Bianca hanno concordato che avrebbero detto che sono stati i Francesi a impedire di ottenere una seconda risoluzione?"*

L'FCO ha respinto la mia richiesta, e così l'ho ripresentata, come consentito dal regolamento del FoIA. Il Ministero l'ha bocciata nuovamente e così l'ho presentata al Commissario all'Informazione. In seguito, il Ministero degli Esteri ha deciso di rivelare il contenuto delle registrazioni degli scambi diplomatici tra Gran Bretagna e Francia, perché nel frattempo buona parte di quel contenuto di quei documenti era stato rivelato dall'Inchiesta Chilcot. Il Ministero ha ritenuto non ci fosse più motivo di continuare a mantenerli riservati. L'unico documento che però non è stato pubblicato era proprio quello della registrazione della conversazione telefonica tra Blair e Bush.

E' assunto comune che, sotto la legge vigente, le conversazioni tra Capi di stato debbano restare confidenziali. Ma è solo una supposizione, non un fatto certo, che può essere superata in circostanze eccezionali. La questione consiste nell'interesse pubblico di divulgare o mantenere riservato il documento. Ho affermato che i cittadini britannici, e sicuramente quelli statunitensi, hanno il diritto di conoscere tutte le informazioni che riguardano una guerra ritenuta da molti illegale, e da molti altri immorale. Il Ministero degli Esteri ha dichiarato che la pubblicazione del documento in questione avrebbe incrinato la nostra relazione con il nostro alleato più importante, gli Stati Uniti, e anche con altri Stati membri delle Nazioni Unite.

Il Commissario all'Informazione ha deliberato che l'FCO doveva pubblicare soltanto il contributo di Blair alla conversazione, mantenendo segreto quello di Bush. Con questo compromesso – secondo il Commissario – le considerazioni d'interesse pubblico erano *"accuratamente bilanciate"* perché *"l'interesse*

*pubblico, specifico e a breve termine"* nel rivelare ciò che Bush aveva detto era *"superiore al rischio che comportava l'integrità a breve termine e il mantenimento della relazione tra Regno Unito e Stati Uniti, in particolare tra il Primo ministro ed il Presidente."*

Sia il Ministero degli Esteri sia io ci siamo appellati al Tribunale alle Informazioni. La mia principale argomentazione era che il Commissario all'Informazione errasse nel sostenere che l'interesse pubblico nella divulgazione fosse solo a breve termine e specifico. Erano in molti, diplomatici inclusi, come l'Ambasciatore britannico a Parigi e altri consiglieri speciali, a essere a conoscenza di questo escamotage, e non vi si sono opposti. Altri, nella posizione di poter far qualcosa, se avessero saputo avrebbero agito forse, ma non sapevano. Tra queste persone vi erano tutti i parlamentari, inclusi molti membri del Gabinetto e della Commissione Affari Esteri della Camera dei Comuni, che dovevano sapere esattamente cosa fosse successo al fine di procedere con le riforme necessarie a evitare che, qualora si fossero ripetute circostanze simili, un simile escamotage fosse tentato nuovamente. Se le considerazioni erano *"accuratamente bilanciate"* quando solo gli argomenti a breve termine erano stati esaminati, l'inclusione di quelli a lungo termine avrebbe sicuramente spostato l'equilibrio in favore della pubblicazione.

Il 28 e 29 marzo 2012, il mio caso è giunto al Primo Livello del Tribunale all'Informazione, che ha confermato la decisione del Commissario alle Informazioni, quindi a favore del Ministero degli Esteri. E' stato detto che alcuni commenti di Blair, che il Commissario aveva ordinato di divulgare, non dovevano essere divulgati, perché avrebbero permesso di concludere facilmente ciò che anche Bush aveva detto. A mio avviso, non avendo visionato il documento, la decisione del Tribunale ha ridimensionato quel che poteva essere divulgato a poche frasi indolori. A questo punto sarebbe logico ritenere che il Ministero degli Esteri si ritenesse soddisfatto di questa decisione. Invece, ha fatto notare che era legalmente scorretto trattare il documento in questione con un approccio "frase per frase", come fatto dal Commissario all'Informazione e dal Tribunale. Il documento doveva essere considerato nella sua interezza. A quel punto non ho presentato ri-

corso in appello perché ho solo potuto ribadire le mie argomentazioni in una lunga testimonianza.

Il giudice del Livello Superiore del Tribunale e il Ministero degli Esteri hanno raggiunto un accordo sull'invalidità dell'approccio adottato e il caso è stato inviato nuovamente al Primo Livello per esser esaminato da un nuovo giudice, diverso da quello della prima audizione. Ho accolto questa decisione con ottimismo, perché mi ha fatto sperare che stavolta il Tribunale di Primo Livello avrebbe deciso in mio favore. In quest'occasione si trattava solo di una considerazione cartacea, che concordava con l'FCO che nessuna parte della registrazione della conversazione telefonica doveva essere rivelata. Proviamo a vedere alcune delle argomentazioni portate da entrambe le parti durante questo lungo processo.

Ovviamente, più i documenti retrocedono nel passato, più si affievoliscono le ragioni per mantenerli riservati. Questo principio non è stato contestato. Il Ministero degli Esteri ha sostenuto che niente di ciò che era avvenuto dal momento in cui era stata respinta la richiesta di FoIA (quindi dal luglio 2010) poteva essere preso in considerazione. Io ho controbattuto dicendo che questo taglio avrebbe svuotato il senso della legge FoIA. Il punto non era se i funzionari al Ministero degli Esteri avessero preso la decisione giusta nel 2010, ma se era sicuro permettere al pubblico di accedere alla registrazione di questa conversazione telefonica. Gli importantissimi eventi avvenuti dal luglio 2010, soprattutto la fine della guerra e dell'occupazione americana, devono aver indebolito il caso così da far rimanere confidenziale ciò che Blair e Bush si sono detti tra loro. Inoltre, sostenere che niente di ciò che era accaduto, dal momento che la mia richiesta è respinta, crea un'anomalia assurda: se qualcuno avesse chiesto nell'estate 2013 di vedere questo documento il loro caso avrebbe potuto avere un risultato differente dal mio, benché l'interesse pubblico fosse rimasto identico. Nella decisione del 28 gennaio 2014, il Tribunale sembra essersi accordato su questo punto, dicendo anche che l'interpretazione del Ministero degli Esteri è stata stabilita da una corte superiore che non aveva la competenza per agire.

Un argomento contro la divulgazione della conversazione telefonica poi era l'esistenza

dell'Inchiesta Chilcot, che avrebbe largamente soddisfatto il diritto all'informazione dei cittadini, benché il Segretario del Gabinetto difficilmente permetterebbe all'Inchiesta Chilcot di citare – nel suo rapporto finale – tutti i documenti che voleva citare. Ciò potrebbe impedire a Chilcot di spiegare compiutamente tutte le ragioni delle conclusioni a cui l'Inchiesta da lui diretta giungerà. A questo argomento ho replicato sostenendo che l'esistenza dell'Inchiesta sull'Iraq non avrebbe inciso sul procedimento FoIA. Lo dico nonostante io abbia avuto e abbia ancora grande speranza che John Chilcot e i suoi colleghi elaborino una buona relazione finale. Sarebbe comunque un errore dare per scontato che sarà così – visto che sono molte le relazioni ufficiali insoddisfacenti in passato. Ma il punto principale è che non c'è niente che giustifichi una diminuzione del diritto del pubblico di conoscere, soprattutto attraverso una richiesta FoIA. Sarebbe gravissimo se la mera esistenza dell'Inchiesta Chilcot influenzasse la decisione finale sul mio caso perché significherebbe che i governi futuri potrebbero bloccare qualsiasi richiesta effettuata sotto il FoIA semplicemente creando una loro inchiesta e dicendo *"abbiamo stabilito un'altra modalità per analizzare il tutto."*

C'è poi l'aspetto legato ai diari, pubblicati con autorizzazione ufficiale, di Alastair Campbell, il direttore della comunicazione di Tony Blair dal 1997 al 2003. In essi egli fornisce ciò che sembra un resoconto completo della conversazione telefonica tra Blair e Bush. John Chilcot si è lamentato con il Segretario del Gabinetto denunciando l'anomalia di un consigliere speciale (Campbell) che è autorizzato a dare la sua versione degli eventi, mentre un'Inchiesta di cinque Consiglieri Privati della Regina (Privy Counsellors) membri di un'Inchiesta disposta dal Primo Ministro, non hanno l'autorizzazione di citare pubblicamente la registrazione ufficiale degli stessi eventi. Ho ripreso quest'argomentazione aggiungendo che, dato che il resoconto dei Campbell era stato pubblicato, il pubblico ha il diritto di sapere se (il resoconto) fosse accurato o meno. Il Tribunale ha ritenuto che la pubblicazione dei diari di Alastair Campbell avesse una sua importanza, ma che il Governo non sarebbe stato responsabile di altre eventuali divulgazioni in diari o memorie, in quanto sono soggetti a smentita in un modo in cui le regi-

strazioni ufficiali non lo sono. Sembra, dunque, che sia difficile per il Governo negare l'accuratezza del resoconto di Campbell, data la sua prominente funzione all'interno del governo Blair e dato che evidentemente ha ottenuto il permesso di pubblicare le sue memorie. Inoltre, se ci fosse stata qualche altra questione sulla negazione del resoconto Campbell, ciò renderebbe il tutto ancora più importante per il pubblico di essere in grado di verificarlo.

Ho anche sostenuto che se il pubblico non avrà il permesso di conoscere il contenuto di questa conversazione, dopo che sono stati resi pubblici altri documenti, si farà strada il dubbio: "*cosa ci sarà di così deleterio riguardo a questo documento da non permetterne la pubblicazione?*". Questa supposizione potrebbe essere infondata, ma sarebbe comunque nell'interesse del pubblico che questo dubbio non si venga a creare. Il Tribunale non tratta direttamente questo aspetto, ma ha dichiarato che "*non vediamo niente nel documento che dovrebbe corrispondere a una prova concreta o niente del genere*".

Il Tribunale all'Informazione ha sempre opinato che, dal momento che non è esperto in questioni relative a norme governative, debba affidarsi alle opinioni di Ministri o funzionari. Ho provato ad anticipare questo discorso nella mia dichiarazione di testimonianza. Ho fatto notare che la storia ha dimostrato che la competenza del Ministero degli Esteri spesso è risultata carente. Poco prima della rivoluzione iraniana del 1979, l'Ambasciata britannica a Teheran assicurò Londra che lo Shah era sotto completo controllo e che il Ministero degli Esteri era stato colto di sorpresa dalla "primavera araba" del 2011. Ho anche detto che le dichiarazioni del Ministero degli Esteri non erano spesso obiettive. A titolo di esempio, ho menzionato il fatto che il Governo (nominalmente il Ministero degli Interni, ma in realtà era l'FCO) era stato severamente rimproverato da due corti per il tentativo, contro ogni evidenza, di mantenere i Mujaheddin del Popolo (PMOI) nella lista delle organizzazioni terroristiche. Ciononostante, in un dibattito alla Camera dei Comuni nell'aprile 2011, un Ministro del FCO continuava a ribadire che era giusto che il PMOI fosse estromesso dalla vita politica dell'Iran perché avrebbe avuto "*un piccolo o nessun supporto in Iran e che non è considera-*

*to un gruppo di opposizione legittima dagli Iraniani.*" Questa non può essere semplice ignoranza, è pregiudizio.

Il punto cruciale è sempre stato il disagio che la divulgazione di documenti riservati causerebbe agli Stati Uniti e quali potrebbero essere le conseguenze. Il mio punto è che non è sufficiente che l'FCO dimostri che gli USA si sarebbero infastiditi; lo sarebbe stato invece se, come risultato, gli USA avessero sospeso la cooperazione minacciando seriamente così gli interessi del Regno Unito. Tutt'ora mi sembra che, sulla base dell'udienza del 28/29 marzo, l'FCO abbia ammesso che tale rischio non esisteva. E' stata, infatti, accettata come prova la dichiarazione di un funzionario dell'FCO secondo cui si sarebbe corso il significativo rischio di "raffreddamento" nei rapporti con gli USA per quanto riguarda la cooperazione tra Governo del Regno Unito e Governo degli Stati Uniti, sia nel campo diplomatico, sia nel campo della condivisione di intelligence. E' stato anche accolto il punto per cui gli USA si sarebbero stupiti della divulgazione delle informazioni in questione che "*pregiudicando così le relazioni tra i due paesi*". Questo appunto non mi sembra sia abbastanza forte da giustificare la conclusione della giuria, ma ovviamente io non sono imparziale.

In una sessione riservata della sentenza del Tribunale del 28/29 marzo 2012, (parte della quale è stata successivamente rivelata), sul contributo di Tony Blair alla conversazione con George Bush, che dovrebbe essere divulgata, il rappresentante del Ministero degli Esteri, il sig. Lapsley, era d'accordo sul fatto che se gli USA si fossero persuasi che la divulgazione non avrebbe creato un precedente, dunque la relazione non sarebbe stata danneggiata. Il rappresentante ha detto tuttavia che secondo la sua esperienza nei negoziati a Bruxelles, ogni volta che si diceva non si sarebbe trattato di un precedente, la cosa è puntualmente divenuta un precedente. Ho fatto notare che l'idea che il Regno Unito non sia in grado di convincere gli Stati Uniti che la divulgazione non avrebbe creato un precedente, è incompatibile con lo stretto rapporto di fiducia che si suppone esista tra i due Paesi e che l'esperienza del Sig. Lapsley a Bruxelles era del tutto irrilevante. Questo mio argomento non sembra abbia avuto molta attenzione.

Come sapete la disputa su quali documenti potere pubblicare e citare, tra l'Inchiesta Chilcot e il Segretario di Gabinetto, sta andando per le lunghe. E' molto più lunga di quanto ipotizzato originariamente. David Cameron avrebbe dovuto mettere fine a tutto ciò molto tempo fa, ordinando al Segretario di Gabinetto di autorizzare l'Inchiesta a citare qualsiasi documento o estratto essa richieda. L'idea stessa che un organo così importante divulghi qualcosa che possa minacciare la sicurezza del Regno Unito è semplicemente ridicola. Se, nonostante i negoziati tra John Chilcot e il Segretario di Gabinetto attualmente in corso, l'Inchiesta non avrà il permesso di citare tutti i documenti classificati che vorrà, allora qualcuno – non me! – dovrebbe effettuare una nuova richiesta tramite FoIA al Ministero degli Esteri per divulgarle.

Il Commissario e il Tribunale all'Informazione non possono considerare e men che mai pubblicare alcunché senza il permesso del dipartimento governativo coinvolto. Questo deve cambiare. Il Commissario deve poter esaminare ogni documento e per il tempo necessario per prendere una decisione. E' necessario anche salvaguardare l'indipendenza dei provvedimenti che costituiscono il FoIA, chiarendo bene che se vi sono più indagini in corso contemporaneamente, su uno o più eventi in questione, ciò non produrrà in alcun modo una diminuzione del diritto dei cittadini di conoscere, così come previsto dalla legge.

La regola per cui nessun tribunale, tranne il Parlamento stesso, può raccogliere testimonianze che confermino che i Ministri hanno mentito al Parlamento deve essere modificata. Il Ministero degli Esteri chiese di sorvolare su questo punto in apertura dell'udienza del marzo 2012. Il giudice ebbe per il rappresentante dell'FCO parole di rimprovero per non aver comunicato prima tale intenzione, ma dovette dargli ragione dal punto di vista giuridico perché così stabilisce il *Bill of Rights* del 1689. In questo senso, la regola che permette ai parlamentari di dire tutto ciò che vogliono in Parlamento, senza paura di essere ritenuti responsabili in azioni legali al di fuori del Parlamento, è molto importante e deve essere preservata. Tuttavia, la libertà dalle sanzioni extraparlamentari non implica necessariamente la libertà di critica extraparlamentare.

Credo sia necessaria anche la riforma delle istituzioni governative britanniche per assicura-

re che simili raggiri non capitino di nuovo, o che, se dovessero ripresentarsi, questi non abbiano successo. Ci sono svariate proposte di cui non possiamo discutere ora, e in ogni caso è un tema che riguarda il Parlamento britannico, piuttosto che il Parlamento europeo. È chiaro comunque che il Regno Unito deve riconsiderare, tra le varie cose, i codici di condotta dei funzionari e dei consiglieri speciali, la garanzia che il Parlamento abbia informazioni sufficienti sui progetti del Governo e la possibilità di responsabilizzare efficacemente i Ministri. Non c'è dubbio che Chilcot avrà molto da dire su questi temi.

Evidentemente nel Regno Unito e in tutto il mondo, la politica estera è determinata da ciò che il Governo ritenga esser l'interesse nazionale. Nessun individuo o Paese ha però il diritto di perseguire i propri interessi a scapito di quelli, magari vitali, di un'altra persona, di un altro gruppo di persone o di un'altra nazione. Ma è qualcosa che tende a ripetersi. Per esempio, il tentativo del Biafra di separarsi dalla Nigeria nel 1966 è stato seguito da una guerra terribile in cui sono morte più di 3 milioni di persone. Il Regno Unito sostenne la Nigeria contro il Biafra per motivi commerciali. In una riunione all'FCO, l'allora Primo Ministro britannico Harold Wilson dichiarò che: *"l'unico interesse britannico immediato è quello di portare l'economia [nigeriana] nuovamente a una condizione in cui i nostri scambi commerciali e gli investimenti possano svilupparsi ulteriormente"*. L'URSS sostenne la Nigeria perché voleva un contratto per costruire un'imponente acciaieria. La Francia sembra che si sia comportata meglio, ma anche i motivi umanitari che la portarono a sostenere il Biafra non furono del tutto scevri da interessi commerciali. Oggi, abbiamo la triste vicenda dei Paesi europei che si inchinano alla Cina sulla questione del Tibet. Quando David Miliband era Ministro degli Esteri cambiò la posizione britannica riguardo il Tibet, rendendo la vita più difficile agli oppositori tibetani. Con l'attuale Governo britannico, abbiamo assistito al vergognoso episodio del nostro Primo Ministro e del suo Vice che hanno incontrato privatamente Sua Santità il Dalai Lama, uno dei veri grandi uomini del nostro tempo, nella cripta della Cattedrale di St. Paul, perché non avevano il coraggio di essere visti con lui pubblicamente.

Anche se la politica estera di un Paese è determinata solo dall'interesse nazionale, questo dovrebbe essere a lungo termine, e non solo commerciale e a breve termine. Dubito fortemente che nel lungo termine vi sia davvero un conflitto tra Ragion di Stato e Stato di diritto. L'interesse più importante, a lungo termine, per ogni Paese è un mondo giusto e pacifico – se non è giusto non sarà pacifico – e questo risultato può esser conseguito solo attraverso lo Stato di diritto.

Il PMOI è il perfetto esempio attuale. Le menzogne del Governo americano e di quello britannico riguardo il PMOI hanno agevolato il lavoro persecutorio dei nemici della PMOI in Iran. Ma Stati Uniti e Regno Unito non hanno agito da soli. Mi risulta che nel tentativo di ingraziarsi e preservare i legami commerciali con l'Iran, la maggior parte dei Paesi europei si sono comportati allo stesso modo. Se invece al PMOI fosse stato dato il sostegno che meritava, oggi forse non saremmo confrontati ad un sanguinoso regime teocratico iraniano che combina guai in tutta la regione. Al suo posto ci sarebbe un Governo democratico tollerante e con principi.

E' un merito, quello del Parlamento europeo, di aver assunto una posizione migliore rispetto al PMOI, a differenza di quanto fatto da molti Stati membri. Tuttavia, la situazione degli sfollati che sono stati costretti a spostarsi da Camp Ashraf a Camp Liberty, con il pretesto che sarebbero stati più al sicuro, è disperatamente urgente. Il test per l'Europa ora è duplice. L'unico modo per scongiurare un altro attacco letale a Camp Liberty è permettere alle Nazioni Unite di stabilire una presenza permanente nel campo. L'UE intende insistere su questo? I singoli Stati membri accetteranno i residenti del campo come rifugiati o continueranno a piegarsi alla pressione iraniana? Mi auguro che l'Unione europea, su insistenza del Parlamento europeo, saprà raccogliere questa sfida.

### **ESTHER BECEIRO GARCIA**

Membro della Spanish Society for International Human Rights Law.

#### IL DIRITTO ALLA CONOSCENZA, UN APPROCCIO AL DIRITTO DELL'UOMO ALLA PACE.

##### 1. Il Diritto dell'Uomo alla Pace.

A) Processo di Codificazione: dalla Dichiarazione di Luarda alla Dichiarazione del Comitato Consultivo.

B) Gli elementi del diritto dell'uomo alla pace.

2. Il diritto alla conoscenza nella Dichiarazione del diritto alla pace.

Il diritto all'informazione

Il diritto alla verità per le vittime di violazioni dei diritti umani.

3. Manipolazione dei media riguardo la guerra in Iraq.

4. Conclusioni

### **1. IL DIRITTO DELL'UOMO ALLA PACE.**

#### **A) Processo di codificazione: Dalla dichiarazione di Luarda alla Dichiarazione del comitato di consulenza**

Dieci anni fa la società civile spagnola ha intrapreso un'iniziativa con l'obiettivo di tradurre il valore universale alla pace in categoria legale dei diritti umani. Questa iniziativa è stata fortemente influenzata dalla contrarietà da parte della società spagnola, insieme ad altri nel mondo, circa la decisione di alcuni governi di attaccare l'Iraq a dispetto della volontà popolare.

Il primo passo è stato l'adozione da parte di un comitato di quindici esperti della Dichiarazione di Luarda sul diritto alla pace nel 30 ottobre 2006. Questa dichiarazione è il primo strumento della società civile in assoluto a incorporare questi valori legali per un approccio olistico alla pace.

Un approccio secondo il quale la pace non è relegata soltanto a una dimensione negativa, cioè l'assenza di conflitto armato ha soprattutto un approccio positivo composto da tre elementi: la soddisfazione delle necessità base di tutti gli esseri umani, al fine di eliminare la violenza strutturale; sradicare la violenza culturale ed infine il rispetto dei diritti umani senza alcuna discriminazione.

Questa iniziativa legislativa è stata condivisa con la società civile internazionale attraverso una campagna mondiale di quattro anni a favore del riconoscimento internazionale del diritto alla pace. (2007-2010).

Prendendo in considerazione i contributi ricevuti dai vari incontri di esperti regionali, un

comitato tecnico composto da 14 esperti spagnoli ha adottato, il 24 febbraio 2010, la Dichiarazione di Bilbao per il Diritto dell'Uomo alla Pace.

Questa dichiarazione è stata alla fine rivista da un comitato di redazione internazionale, composto da 10 esperti indipendenti, provenienti da 5 parti del mondo, che ha adottato la dichiarazione di Barcellona sul Diritto dell'Uomo alla Pace, nel 2 giugno 2010.

Infine, la Dichiarazione è stata inviata, per essere discussa, al Congresso Internazionale al Diritto Umano alla Pace, tenutasi a Santiago de Compostela (Spagna), il 9 e 10 dicembre 2010, durante il Social Forum Mondiale sull'Educazione alla Pace. Il 10 dicembre 2010, la società civile internazionale ha adottato la Dichiarazione di Santiago sul Diritto Umano alla Pace e gli Statuti dell'Osservatorio Internazionale del Diritto dell'Uomo alla Pace.

In parallelo, il Consiglio per i Diritti Umani nel 2010 accogliendo questo importante lavoro portato avanti da organizzazioni della società civile, ha chiesto al suo Comitato consultivo (diciotto esperti) di redigere una "Dichiarazione per il Diritto alla Pace" in consultazione con gli Stati Membri, la società civile, il mondo accademico e tutti gli investitori di rilievo, entro un tempo di due anni<sup>12</sup>.

Questo Comitato ha preparato tra il 2010 e il 2012 tre dichiarazioni, l'ultima delle quali comprende l'85 per cento degli standard giuridici della Dichiarazione di Santiago.

Nel 2012 il Consiglio per i diritti dell'uomo ha creato un gruppo di lavoro intergovernativo, con mandato senza fine con l'incarico di negoziare progressivamente un elaborato della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla Pace, sulla base della dichiarazione del comitato consultivo, senza pregiudicare propositi e punti di vista rilevanti del passato, presente e futuro<sup>13</sup>.

Questo gruppo di lavoro ha tenuto la sua prima sessione dal 18 al 23 febbraio 2013. Ha incaricato l'ambasciatore Christian Guillermet (Costa Rica) come moderatore ed informatore, ed ha rivisto la dichiarazione AC. Dalla ricezione del gruppo di lavoro intergovernativo con mandato senza fine (OEWG), il Consiglio per i Diritti Umani ha esteso il suo mandato per un altro a-

no, ed ha chiesto al moderatore-informatore di avere consultazioni informali con tutti gli investitori ed ha richiesto a lui di preparare un nuovo testo da inviare al OEWG per la sua seconda sessione, che si terrà nel Giugno 2014<sup>14</sup>.

Il CSO aspira alla finalizzazione del processo di redazione con il Consiglio dei Diritti Umani nel Settembre 2014, così da poter inviare una dichiarazione finale all'Assemblea Generale che sarà infine adottata dal 10 dicembre 2014.

## **B) Gli elementi dei diritti umani per la pace**

Come ho detto, le dichiarazioni della società civile e del Comitato Consultivo si riferiscono ad un approccio olistico alla pace che include la pace negativa e quella positiva. Questo approccio è composto da diversi elementi:

- 1) Il Diritto alla Sicurezza Umana, che include la liberazione dalla paura e dalla volontà, e implica il godimento dei diritti umani, in particolare quello economico, sociale e culturale.
- 2) Il Diritto a un disarmo totale, sotto una supervisione internazionale e completa; che include in particolare l'eliminazione di tutte le armi di distruzione di massa. Le risorse liberate dal disarmo devono essere utilizzate al fine dello sviluppo.
- 3) Il diritto alla pace e all'educazione ai diritti umani, che è necessario per disimparare la guerra e costruire identità liberate dalla violenza; ed è inoltre essenziale per un pieno sviluppo del bambino, sia come individuo sia come membro attivo della società.
- 4) Il diritto a una obiezione consapevole al servizio militare, dal momento che deriva dalla libertà di pensiero, coscienza e religione. Questo diritto è stato ulteriormente sviluppato dalla Dichiarazione di Santiago, che include il diritto alla disobbedienza civile e all'obiezione consapevole verso attività che risultano una minaccia alla pace.
- 5) Il diritto alla resistenza e all'opposizione verso l'oppressione, riconosciuta nel preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, e anche nelle prime di-

<sup>12</sup> Res. 14/3 of 17 June 2010.

<sup>13</sup> Res. 20/15 of 17 July 2012.

<sup>14</sup> Res. 23/16 of 13 June 2013.

chiarazioni dei diritti, come ad esempio la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti, e la Dichiarazione Francese dei diritti dell'uomo e del cittadino. Questo diritto dovrebbe inoltre includere il diritto all'opposizione alle violazioni dei diritti umani.

- 6) Il diritto allo sviluppo, alla partecipazione e al contributo allo sviluppo - al fine di realizzare tutti i diritti umani, in particolare quello economico, sociale e culturale.
- 7) Il diritto a un ambiente sicuro, che condizioni non solo le generazioni attuali ma anche le future, con attenzione speciale a mitigare il cambio climatico.

Inoltre, la Dichiarazione futura delle Nazioni Unite sul diritto dell'uomo alla pace dovrebbe includere standard diretti a proteggere persone appartenenti a gruppi vulnerabili. In particolare:

- 1) Vittime di violazioni dei diritti umani; che hanno il diritto di sapere la verità, il diritto alla giustizia e il diritto alla riparazione, che sono essenziali per prevenire nuovi conflitti.
- 2) Gruppi vulnerabili, che meritano misure di protezione specifiche e dovrebbero avere il diritto a partecipare al processo di adozione di tali misure. Questa categoria include gli autoctoni, donne che soffrono la violenza, e individui privati della loro libertà.
- 3) Rifugiati, che dovrebbero avere il diritto a godere del loro stato senza discriminazioni; ed il diritto al ritorno volontario al loro luogo d'origine con dignità e con tutte le garanzie.
- 4) Migranti, che dovrebbero essere rispettati nella pienezza dei loro diritti umani. Gli stati dovrebbero inoltre preparare strategie per combattere il razzismo e la xenofobia.

Il Comitato Consultivo ha inoltre incluso due questioni che non sono state incluse nella Dichiarazione di Santiago, dal nome:

- 1) I doveri e le responsabilità delle compagnie di sicurezza e militari private, che non dovrebbero assumere funzioni militari e di sicurezza statali, e dovrebbero seguire le procedure e le regole internazionali.

- 2) I doveri e le responsabilità delle missioni di pace e delle forze di pace, che dovrebbero totalmente seguire le regole ONU e le procedure per quanto riguarda la condotta professionale.

Tutti questi elementi riguardanti il diritto umano alla pace sono basati sul diritto internazionale dei diritti umani. Molti di questi sono già stati codificati come diritti umani, e sono inclusi nella futura dichiarazione ONU con una nuova prospettiva riguardo il raggiungimento della pace. Altri diritti sono diritti emergenti, come il diritto al disarmo o all'ambiente, che sono stati oggetto di dichiarazioni verso cui la comunità internazionale ha manifestato riguardo.

Le differenze principali tra la Dichiarazione di Santiago ed il Comitato Consultivo sono relative ai detenenti diritto, ai sostenitori dei doveri ed all'implementazione della Dichiarazione.

In primis, mentre il Comitato Consultivo riconosceva il diritto alla pace a individui e persone, la Dichiarazione di Santiago riconosceva due o più aventi diritto, ossia: l'umanità e le minoranze. Dal momento che sono stati entrambi riconosciuti come aventi diritto in trattati e dichiarazioni internazionali, e loro possono essere particolarmente influenzati dalla violazione del diritto umano alla pace, possono essere riconosciuti come aventi diritto.

Secondariamente, il Comitato Consultivo ha attribuito la principale responsabilità della realizzazione del diritto umano alla pace agli stati ed all'ONU; stabilendo inoltre che ci sono altri attori che devono contribuire: la società civile, il mondo accademico, i media, le corporazioni e la comunità internazionale in toto. CSO considera che le persone, gli individui, le corporazioni ed altri attori sociali, dovrebbero essere aggiunti alla lista dei sostenitori dei doveri al diritto umano alla pace.

Al fine di garantire la realizzazione del diritto umano alla pace, dovrebbe essere aggiunta la riforma del Consiglio di Sicurezza come principale garante del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e dovrebbe avere una legittimità incontestabile per rendere effettivo il diritto umano alla pace, a nome di tutta la comunità internazionale.

Di conseguenza, la composizione del Consiglio di Sicurezza, stabile dal 1945, non rap-

presenta più l'attuale comunità internazionale di 193 Stati Membri. Il diritto di veto dei cinque membri permanenti dovrebbe essere profondamente rivisto. Inoltre, i metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza dovrebbero essere più trasparenti e i rappresentanti della società civile dovrebbero avere il permesso di partecipare ai suoi procedimenti.

Infine, si dovrebbe fare riferimento al meccanismo di monitoraggio responsabile dell'implementazione della futura Dichiarazione ONU. Su questo punto, il Comitato Consultivo ha "invitato" il Consiglio dei Diritti Umani a implementare una procedura speciale.

Invece, il CSO ritiene che un corpo di monitoraggio dovrebbe essere un gruppo di lavoro composto da dieci esperti indipendenti, eletti dall'Assemblea Generale. Seguendo le pratiche migliori sviluppate dalle procedure speciali del Consiglio dei Diritti Umani, il monitoraggio dell'implementazione di varie dichiarazioni ONU è stato affidato ad enti esperti. Questo è stato il caso di gruppi di lavoro su sparizioni involontarie o forzate o detenzione arbitraria; anche gli inviati speciali sulla tortura, intolleranza religiosa, difensori dei diritti umani, violenza contro le donne, etc.

Pertanto, il gruppo di lavoro proposto per il diritto umano alla pace dovrebbe rinforzare le competenze che lo Statuto ONU ha riconosciuto all'Assemblea Generale nel campo della manutenzione della pace internazionale e della sicurezza. Questo è particolarmente rilevante quando il Consiglio di Sicurezza è paralizzato dall'abuso del diritto di veto dei suoi cinque membri permanenti, come dimostra il caso della Siria.

## **2. IL DIRITTO ALLA CONOSCENZA NELLA DICHIARAZIONE SUL DIRITTO ALLA PACE**

### **Il diritto all'informazione.**

Sia la Dichiarazione di Santiago sia la Dichiarazione del Comitato Consultivo fanno riferimento al diritto alla conoscenza e all'informazione, affermando:

*Tutte le persone e gli individui hanno il diritto di accedere e di ricevere informazioni da diverse fonti senza censura, in accordo con la legge internazionale sui diritti umani, al fine di essere protetti dalla manipolazione*

*ne a favore della guerra o propositi violenti*<sup>15</sup>.

Questo diritto di accesso all'informazione deriva dalla libertà di espressione che include la libertà di cercare e ricevere ogni tipo d'informazione e opinione. Questo diritto è stato riconosciuto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (art. 19); dal Patto internazionale per i diritti civili e politici (art. 19.2); dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani (art.10); dalla Convenzione Americana sui Diritti Umani (art. 13); e dalla Carta Africana sui Diritti Umani e delle Persone (art.9).

Questo diritto è stato sviluppato a partire dai Principi di Johannesburg sulla sicurezza nazionale, la libertà di espressione, di accesso all'informazione, e adottato il 1° ottobre 1995 da un gruppo di esperti in legge internazionale, sicurezza nazionale, e diritti umani.

Vi è poi il riconoscimento della libertà di opinione, espressione e informazione al Principio 11; tale principio si riferisce specificatamente al diritto di accesso all'informazione, stabilendo una regola generale: *"Ognuno ha il diritto di ottenere informazioni dalle autorità pubbliche, incluso informazioni relative alla sicurezza nazionale"*. In principio, non devono essere imposte restrizioni a questo diritto sul piano della sicurezza nazionale, ma ci sono eccezioni se *"il governo può dimostrare che la restrizione è prescritta dalla legge ed è necessario in una società democratica proteggere un legittimo interesse di sicurezza nazionale"*. Il Principio 12 sviluppa questa eccezione, stabilendo che: *"Uno stato può non vietare categoricamente l'accesso all'informazione relativa alla sicurezza nazionale, ma deve nominare come legge solo quelle categorie di informazioni specifiche e circoscritte necessarie al fine di proteggere un interesse di sicurezza nazionale legittimo."*

Un altro principio importante è il Principio 15, il quale stabilisce che *"nessuno può essere punito per quanto riguarda la sicurezza nazionale per aver rivelato informazioni, se la rivelazione non è effettivamente dannosa e se non danneggia l'interesse legittimo di sicurezza nazionale, o l'interesse pubblico nel conoscere l'informazione supera il pericolo della rivelazione"*.

<sup>15</sup> Art. 8 DS; Art. 4.3 AC.

Questi principi inoltre aggiungono che "in tutte le leggi e le decisioni concernenti il diritto all'ottenimento di informazioni, l'interesse pubblico nel conoscere l'informazione dovrebbe essere una considerazione primaria" (P.13); e che "nel momento in cui l'informazione è stata resa genericamente disponibile, da qualsiasi mezzo, legale o meno, qualsiasi giustificazione per provare a fermare ulteriori pubblicazioni verrà prevaricata dal pubblico diritto alla conoscenza" (P.17).

Il riconoscimento del diritto alla conoscenza come un elemento del diritto alla pace ha una finalità specifica: evitare la manipolazione a favore della guerra o di propositi violenti. A questo punto, la libertà d'espressione e d'informazione costituisce uno strumento chiave per divulgare informazioni ed opinioni, ed anche per esercitare controllo sui politici ed i governi.

Ed è per questo che il Comitato per i Diritti Umani ha riconosciuto la libertà d'opinione e di espressione come una "condizione necessaria per la realizzazione dei principi di trasparenza e di attribuzione della responsabilità", che è "essenziale per il godimento dei diritti di libertà di assemblea ed associazione, dell'esercizio del diritto di voto"<sup>16</sup>.

### **Il diritto alla verità per le vittime delle violazioni dei diritti umani**

Vi è un altro aspetto del diritto alla conoscenza, riconosciuto dalla legge internazionale per i diritti umani: il diritto delle vittime delle violazioni dei diritti umani di sapere la verità.

Sia la Dichiarazione di Santiago (art 11.3) e la Dichiarazione del Comitato Consultivo (art. 11.1), riconoscono questo diritto, affermando che non è soggetto a limiti legali. Inoltre, è un diritto che ha una duplice dimensione, individuale e collettiva, in quanto appartiene alle vittime, ai membri delle loro famiglie ed alla società in generale<sup>17</sup>.

Questo diritto ha le sue radici nel diritto umanitario internazionale<sup>18</sup>, ed il Comitato Internazionale della Croce Rossa lo ha ricono-

<sup>16</sup> General Comment No 34, par. 3 and 4.

<sup>17</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1; 8 February 2005, Principles 2 and 3; GA Res. 60/147, 16 December 2005, Principle 22.b; A/HRC/RES/12/12, 1st October 2009, preamble; E/CN.4/2006/91, 9 January 2006, par. 14, 35, 36, 58

<sup>18</sup> Additional Protocol I to the Geneva Conventions. Arts. 32 and 33.

sciuto come una regola consueta del diritto internazionale<sup>19</sup>. Ci sono inoltre altri due principali strumenti internazionali che riconoscono tale diritto: "L'aggiornato insieme di principi per la protezione e la promozione dei diritti umani tramite la lotta all'impunità"<sup>20</sup> ed i *Principi Base per le vittime di evidenti violazioni della legge per i Diritti Umani Internazionali e Serie Violazioni delle Leggi Umanitarie Internazionali*<sup>21</sup>.

E' stato inoltre riconosciuto dalle corti nazionali<sup>22</sup> e internazionali<sup>23</sup>, in connessione con altri diritti: come il diritto ad un rimedio effettivo, il diritto ad indagini effettive, il diritto all'informazione ed il diritto a non essere torturati. Anche con il dovere dello Stato di proteggere i diritti umani e indagare per altre violazioni. Comunque, questo non significa che il diritto alla verità sia solo un elemento di altri diritti: è un diritto indipendente e inalienabile, come è indicato dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite<sup>24</sup>.

### **3. MANIPOLAZIONE DEI MEDIA SULLA GUERRA IN IRAQ**

Prendendo in considerazione tutto questo, possiamo concludere che il diritto alla conoscenza sia un diritto umano, e questo diritto è molto spesso minacciato, ancora di più di quanto pensiamo. Una delle minacce più grandi al diritto alla conoscenza è la manipolazione dei media. Governi e società per azioni hanno una

<sup>19</sup> Rule 117 in ICRC, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I, Rules. Cambridge Press University, 2005, p. 421.

<sup>20</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005, Principles 1, 2, 3 y 4.

<sup>21</sup> Res. AG 60/147, 16 December 2005, Principles 11, 22 y 24.

<sup>22</sup> Constitutional Court of Colombia, judgement of 29 January 2003, case T-249/03 y C-228 of 3 April 2002; Constitutional Court of Peru, judgement of 18 March 2004, case 2488-2002-HC/TC.

<sup>23</sup> European Court of Human Rights, decision of 14 November 2000, case Tas v. Turkey (Application No. 24396/94) and of 10 May 2001, case Cyprus v. Turkey (Application No. 25781/94).

Inter-American Court of Human Rights: decision of 29 July 1988, case Velásquez Rodríguez; decision of 24 January 1998, case Blake; decision of 7 September 2004, case Tibi c. Ecuador.

<sup>24</sup> *Study on the right to the truth*. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. E/CN.4/2006/91, 9 January 2006, par. 55.

grande influenza sui media, e li utilizzano per adattare l'informazione fornita dai media per i loro interessi. E' sufficiente osservare come differenti canali tv o giornali raccontano gli stessi fatti con differenti punti di vista, in base alle loro influenze.

Uno degli esempi più importanti del 21° secolo è stata la manipolazione relativa alla Guerra in Iraq, iniziata dagli Stati Uniti e poi portata avanti anche da altri paesi.

L'aggressione dell'Iraq è stata giustificata sulle basi di un solo argomento: l'Iraq come minaccia per la sicurezza nazionale USA, ed una minaccia alla sicurezza mondiale. Ci sono stati, secondo i media, diversi motivi per cui l'Iraq era una minaccia: possedeva armi chimiche e biologiche, stava sviluppando armi nucleari, ed aveva una relazione molto stretta con Al Qaeda.

Queste informazioni si sono poi rivelate false, insieme anche ad altri motivi di guerra, come ad esempio il controllo del petrolio, l'affermazione del potere militare e politico americano in uno Stato strategico del Medio Oriente. In ogni modo, gli USA ed i suoi Stati alleati adoperarono queste ragioni per giustificare il bisogno della comunità internazionale di attaccare l'Iraq al fine di difendere se stessi. E così si fece, anche se fu un attacco illegale per il diritto internazionale.

Un'intera campagna mediatica è stata portata avanti al fine di convincere le persone del bisogno di difendersi dall'Iraq, incluso anche la presenza costante in tv di un analista, vicino ai militari, che parlava di quanto l'Iraq fosse una minaccia. Questa campagna è stata basata su diversi elementi: aumentando la paura del terrorismo, diffondendo pregiudizi sul mondo Arabo e l'Islam, considerando il rifiuto alla guerra come un comportamento non patriottico, o minacciando di arrestare giornalisti che avevano pubblicato notizie strettamente confidenziali.

La manipolazione non si è limitata alle cause [scatenanti la guerra], ma ha condizionato tutte le informazioni relative al progresso della guerra: le perdite tra i civili venivano minimizzate, la forza militare e la coalizione venivano invece valorizzate, e notizie di fonti incerte venivano riportate come notizie verificate. Inoltre le conseguenze di questa campagna non si limitano al sostegno all'attacco, ma hanno causato

un sentimento generale di odio e paura nei confronti del mondo Arabo e dell'Islam, che rimarrà, probabilmente, ancora per molti anni.

#### 4. CONCLUSIONI

Il diritto alla conoscenza è un diritto umano essenziale per garantire non solo la libertà di opinione e di espressione, ma anche altri importanti diritti come il diritto al voto, alla libertà di assemblea ed associazione, ma anche il diritto all'obiezione consapevole.

Mantenersi informati è necessario per avere un'opinione verso qualsiasi cosa, e questo diritto ha una dimensione speciale quando è collegato a questioni concernenti la pace e la sicurezza, che condizionano da sempre i diritti umani. Noi non possiamo permettere un'altra guerra basata sulla menzogna, e nemmeno l'uso della paura per implementare l'agenda del governo, cosa che non sarebbe stata accettata senza la paura.

L'accesso all'informazione deve essere garantito in tutte le situazioni, come un elemento essenziale per la democrazia. Permette ai cittadini di capire il governo e le sue decisioni, ma chiede anche responsabilità e scegliere i suoi rappresentanti con maggior efficacia.

Non possiamo sottovalutare questo diritto, dal momento che è necessario assicurare che tutti i diritti umani siano rispettati nel mondo.

#### **OGARIT YOUNAN**

Fondatrice e Presidente dell'Academic University  
for Non-Violence and Human Rights in  
the Arab World in Libano

Grazie e buongiorno a tutti gli amici qui presenti. Ringrazio il Partito Radicale Nonviolento, è la prima volta che partecipo ad una conferenza organizzata da questo partito e dagli altri partner.

Per prima cosa l'idea che presenterò in questa occasione è un esempio concreto di ciò che accade in questa regione araba (il Libano) con lo scopo di darvi una pista, un'apertura e forse qualche risposta alle preoccupazioni sollevate durante le discussioni a partire da ieri, visto che il tema di questa conferenza nella sua prima parte è stata legata all'Iraq. Venendo dal Libano, sono evidentemente implicata in ciò che succede

in tutta questa regione e interessata alle discussioni che gli Europei hanno sul tema.

Prima di proporvi questa idea, vorrei presentarmi come militante nonviolenta. Vorrei soprattutto presentarvi l'ultima iniziativa che abbiamo fondato a coronamento della nostra lotta costante di 30 anni: *l'Università per la Nonviolenza e i Diritti Umani nel Mondo Arabo*, la prima di questo tipo, che abbiamo fondato quattro anni fa (AUNOHR Academic University for Non-Violence and Human Rights in the Arab World), autonoma e non legata all'università libanese. L'università si trova in Libano, offre nove specializzazioni accademiche al livello di Master e Dottorato in materie riguardanti la nonviolenza e i diritti dell'uomo. Abbiamo un Centro di Formazione che gode della nostra conoscenza pionieristica, in Libano, essendo noi stessi i fondatori della formazione socio-politica, associativa ed educativa grazie a metodi moderni attivi. L'università accoglie studenti provenienti da tutti i Paesi arabi, militanti, professori universitari, insegnanti, membri di associazioni, religiosi, giornalisti, giuristi, ecc, che possono acquisire competenze professionali fornite da docenti di tutto il mondo.

Questa università è nata soprattutto per contribuire al cambiamento sociale. Perché? Perché a nostro avviso, il Dott. Walid Slaybi, pensatore nonviolento del mondo arabo e cofondatore di questa università, e me medesima, abbiamo scelto di combattere ciascun giorno della nostra vita per fondare e concretizzare nel nostro paese, il Libano, e in questa regione araba, una nuova forza nonviolenta, una forza sociale e politica. Bisogna fondare questa forza nonviolenta, è un lavoro di creazione, un quotidiano lavoro minuzioso svolto anche quando siamo stati in guerra.

Questa università è stata fondata per formare i nuovi responsabili politici, sociali ed accademici della società. Bisogna formare questi nuovi leader con un'istruzione approfondita dal lato pratico e teorico. La nonviolenza esiste ovunque nel mondo e in tutta la storia dell'uomo, ma per funzionare dobbiamo imprimerle forza. Anche se in Europa si parla poco di questa parola, "nonviolenza", credo sia necessario accrescere l'interesse su questa filosofia. È una preoccupazione che dovrebbe essere condivisa dall'Europa, si tratta di ridare senso e forza alla non violenza, altrimenti resterà sempre un'op-

zione marginale e una scelta incompresa. Spesso non si capisce come la nonviolenza possa essere una forza. Nel mondo arabo occorre innanzitutto un cessate il fuoco, occorre porre fine al conflitto, e allo stesso tempo bisogna creare una nuova forza civile e nonviolenta. Quando parlo di nonviolenza faccio riferimento a una forza che sia "non confessionale". Questo significa che bisogna anche contrastare il razzismo, il fondamentalismo, l'integralismo religioso musulmano o cristiano a tutti i livelli, ed è ciò che facciamo noi, giorno dopo giorno, da trent'anni. Siamo riusciti a creare le basi di questo movimento arabo, di questa corrente pedagogica, politica e sociale che raggruppa migliaia di persone. Come detto, l'università è destinata a formare i nuovi responsabili, i *leader* di questo nuovo movimento arabo per la sua continuità professionale e la sua efficacia nel cambiamento sociopolitico.

A me non interessa molto essere una docente accademica, sono una sociologa, un'insegnante, una ricercatrice e scrittrice, ma il mio compito principale consiste nel militare e battermi per il cambiamento sociale portando contributi concreti. Insegno Machiavelli e mi ha fatto piacere sentire vari interventi e commenti sull'argomento. Insegno la dottrina di Gandhi il cui lavoro resta assai sconosciuto, nonostante lui sia celebre. Insegno David Thoreau, l'autore della disobbedienza civile e mi fa piacere che il professor Zarka abbia legato la nozione di Ragion di Stato a quella di violenza. E' molto importante ricordarsi che quando parliamo di Ragion di Stato, parliamo di violenza, senza abbellire il concetto di violenza con termini positivi oppure teoricamente oggettivi.

È molto importante ricordare che l'Europa, anche se esistono differenze tra i Paesi europei, è stata complice di violenze che hanno causato grande infelicità ad intere popolazioni. Sono stati commessi dei crimini, ma chi li valuterà? Chi sarà giudicato alla fine? Un dittatore? È abbastanza facile giudicare un dittatore, ma giudicare sistemi che si sono resi complici nel causare l'infelicità di altri popoli, è una questione molto importante. Per liberarsi da questo senso di colpa gli attori nonviolenti europei devono responsabilizzare le società, i loro sistemi e coloro che decidevano, che sono stati complici o hanno lasciato fare. Gli intellettuali e i militanti nonviolenti devono rivedere quei concet-

ti, imparando la lezione dalla storia, quella della guerra in Iraq per esempio, è ciò che state facendo in questa conferenza. E' evidente che l'Europa sia rimasta scioccata dal conflitto in Iraq e dal proprio contributo a quella guerra. Lo capisco bene perché provengo da quella regione del mondo. Se volessi potrei portarvi dei militanti iracheni formati alla nonviolenza, coloro che appartengono a una nuova generazione, coloro che porteranno nuovi messaggi e risposte concrete. Non abbiamo altra scelta, la nostra unica speranza è preparare questo cambiamento strutturale e i suoi attori, per il presente e per il futuro, anche se sotto il fuoco, sotto le bombe, sotto gli atti violenti di suicidio. Siamo sempre in uno stato di guerra, anche in Libano, evidentemente in Siria, in Libia, in Egitto, in Palestina, in tutto il mondo arabo. Questa situazione mi ricorda che ho iniziato a lottare contro la violenza durante la guerra, ripeto, durante la guerra! Non abbiamo atteso la fine del conflitto.

Come possiamo costruire questa nuova forza nonviolenta? Ovviamente abbiamo bisogno di nuovi concetti e nuove idee, di nuove strategie efficaci. I concetti sono gli stessi, i valori sono gli stessi ma l'approccio deve essere differente in base al contesto. Sicuramente parlare di Ragion di Stato oggi in Iraq, sebbene sia un tema molto importante, non è la priorità. La priorità è piuttosto il fondamentalismo religioso e l'integralismo, è fermare la guerra, è il diritto di non aver paura e il diritto alla vita.

Proverò a fornirvi qualche esempio: un religioso proveniente da un Paese arabo, per esempio dall'Iraq, o dalla Palestina, o dal Libano stesso. Costui può seguire un corso di formazione per quattro anni con noi sulla nonviolenza. Poniamo il caso che questo religioso predichi in più di sessanta moschee, ciò vuol dire influenzare centinaia di religiosi e decine di migliaia di credenti. Ogni venerdì rivede i sermoni e i testi che verranno letti all'interno della moschea e organizza *workshop*, corsi di formazione alla nonviolenza e ai diritti dell'uomo per gli altri predicatori. In cinque anni in tutte le città dove vivono questi religiosi, i concetti e i comportamenti cominceranno a essere vissuti diversamente.

Un altro esempio è la Palestina. Tra i nostri studenti ci sono militanti che hanno cambiato totalmente la loro strategia per lottare in modo

nonviolento e più efficace, diventando un riferimento e una fonte d'innovazione agli occhi degli altri attori politici e sociali. Sono riusciti ad attrarre l'attenzione dei media tramite azioni nonviolente e oggi hanno alleati non solo in Palestina ma anche nell'opinione pubblica israeliana.

A Tripoli, nel nord del Libano, in questa città finita tristemente in prima pagina per le violenze causate dai gruppi fanatici causati dalla crisi siriana, una giovane insegnante di venticinque anni formata con noi alla nonviolenza ha potuto cambiare una scuola con circa 5000 studenti. Il Libano ha meno di quattro milioni di abitanti, è un piccolo Paese, e 5000 individui è un numero enorme. In questa scuola, che è una scuola musulmana, ha creato il primo club scolastico nonviolento con l'appoggio di studenti e genitori. Con questi esempi concreti, e con giornalisti che conducono programmi televisivi nonviolenti d'avanguardia; con giovani attivisti che conducono una campagna nazionale per abolire la pena di morte; con altri che lottano per il matrimonio civile: con questi esempi tangibili noi costruiamo un movimento, tessiamo con pazienza e diamo forza alla battaglia nonviolenta che sono felice di presentarvi. Alla Ragion di Stato, preferiamo la Ragione del Diritto e le leggi giuste, emanate dalla società e dalla lotta nonviolenta.

Termino comunicandovi che stiamo organizzando una conferenza internazionale dedicata alla nonviolenza che avrà luogo a Beirut. Sono dunque assolutamente d'accordo sull'importanza di organizzare anche una conferenza europea dedicata allo stesso tema e mi congratulo con voi per la risoluzione del 2008 del Parlamento Europeo che all'articolo 9 dichiara il suo impegno per la nonviolenza. L'anno scorso ero in Iraq con Jean Marie Muller, un filosofo francese che si occupa di nonviolenza. Era affascinato e colpito dalla fiducia risposta nella nonviolenza da coloro che aveva incontrato nel Paese. Ricordo che chiese a quegli Iracheni perché amassero così tanto la nonviolenza pur non conoscendo molto la materia. Un insegnante gli rispose: *"Voi europei e voi occidentali non conoscete le bombe da tanto tempo, non conoscete più la paura della guerra. Per voi la nonviolenza non è un concetto di ogni giorno. Noi iracheni invece aspiriamo alla nonviolenza perché aspiriamo alla vita, vo-*

*gliamo l'interruzione della violenza e per questa ragione la nonviolenza diventa un bisogno vitale, un bisogno esistenziale!"*.

Per questo motivo una conferenza sulla nonviolenza in Europa è necessaria. E' necessario che al cuore del dibattito vi sia la Ragion di Stato, soprattutto alla luce della partecipazione dell'Europa stessa alle guerre e all'ascesa di gruppi fanatici. L'Europa ha bisogno di cogliere l'importanza di questo momento storico e di compiere scelte nonviolente. Spero che potremmo organizzare insieme il Convegno internazionale a Beirut. Se i nostri amici europei nonviolenti daranno un contributo alla lotta araba a favore della nonviolenza, sarà sicuramente un grande contributo per tutti, non soltanto per coloro che vivono in paesi arabi.

Quando abbiamo lottato contro la pena di morte – l'Ambasciatore Cassini, ambasciatore italiano in Libano era presente e ha potuto ammirare i nostri sforzi coraggiosi – quando abbiamo lottato per revocare la legge sul servizio militare obbligatorio in Libano, riuscendoci nonostante fosse argomento "tabù", quando ci siamo battuti per riformare il sistema confessionale libanese e far votare un progetto di legge a favore dei matrimoni civili, tutto questo alimenta la nonviolenza in questa regione del mondo e permette di gettare le basi per il futuro partendo dal presente.

Vi ringrazio ancora per l'invito. Mi auguro che nell'immediato futuro potremo tradurre in fatti concreti molte delle nostre idee ispirate alla nonviolenza. Grazie!

## **DARA THONG**

Presidente dell'Associazione Giovani Cambogiani in Francia

Buongiorno a tutti e grazie per averci dato la possibilità di intervenire. Siamo onorati di partecipare a questa conferenza che vede rappresentate varie istituzioni che promuovono dei valori fondamentali e essenziali per i diritti dell'uomo. Siamo molto lieti di questo perché oltre che promuovere i diritti umani, questo incontro denuncia le verità dissimulate. Anche noi vorremmo denunciare alcuni fatti e verità su quanto sta accadendo in Cambogia in particolare. Sicuramente conoscete la situazione della Cambogia, è stata raccontata da Saumura

Tioulong ieri. Cercherò di essere conciso e mi concentrerò sull'essenziale, senza scendere troppo nei dettagli. Tengo in particolare a sollevare i maggiori problemi vissuti dalla popolazione cambogiana, la popolazione *khmer*.

Noi rappresentiamo un'associazione che riunisce la gioventù cambogiana ovunque nel mondo. Diamo spazio a tutti coloro che vogliono far sentire la propria voce per sollevare i problemi nella Cambogia e che desiderano battersi in difesa dei diritti dei Cambogiani. Oltre ai Cambogiani che vivono all'estero, abbiamo tra i nostri membri anche giovani cambogiani che vivono in Cambogia; una gioventù che rappresenta oggi il 70% della popolazione cambogiana. Il fatto dunque che la nostra associazione "*Samaki Kohn Khmer*" sia presente qui oggi a Bruxelles ha un valore molto simbolico e trasmette un messaggio pieno di speranza ai giovani cambogiani.

Come detto ieri da Saumura Tioulong, noi compatrioti cambogiani all'estero, condividiamo il sogno della democrazia in Cambogia, in particolare con la gioventù cambogiana che rappresenta il futuro della Cambogia. Sogniamo uno Stato di diritto, uguaglianza sociale, uno sviluppo equo per tutti, una giustizia che vada a vantaggio della popolazione, una transizione democratica senza violenza e un diritto costituzionale reale e non virtuale come lo è oggi. L'Assemblea Nazionale cambogiana oggi vede rappresentato un unico partito!

Il popolo cambogiano subisce quotidianamente, ormai da decenni, sfratti forzati, concessioni abusive alle società estere, repressioni violente e sanguinose contro la popolazione. Per fare un esempio, il 3 e 4 gennaio scorso sono stati aggrediti con armi pesanti i lavoratori del settore tessile che manifestavano pacificamente. La popolazione è privata dei diritti civili più elementari, com'è chiaramente stato dimostrato dalle migliaia di irregolarità denunciate durante le elezioni del 28 luglio 2013. Il popolo cambogiano è in poche parole un popolo oppresso.

Quello di cui la Cambogia ha bisogno oggi è un aiuto dall'esterno: l'aiuto dell'Unione europea. Abbiamo bisogno di tutte le istituzioni e tutti gli organismi che ci possano aiutare a costruire una Cambogia migliore, a cominciare dalla riforma della Commissione Elettorale, per consentirci di garantire elezioni libere e giuste.

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a questa conferenza e che hanno consentito la presenza della nostra associazione "Samaki Kohn Khmer", con un pensiero anche a tutti i membri della nostra associazione che non sono presenti oggi. Tengo a ringraziare in particolare Matteo, con cui abbiamo avuto vari scambi e contatti per organizzare la nostra partecipazione. Ritengo che il Partito Radicale Nonviolento Transnazionale faccia un lavoro formidabile, e non solo con la conferenza di oggi. Da anni svolge un lavoro eccezionale per l'umanità. Siamo fieri e orgogliosi di essere tra di voi oggi. Grazie.

### **GIUSEPPE ROSSODIVITA**

Avvocato e Segretario del Comitato Radicale per la Giustizia Piero Calamandrei, già Consigliere Regionale della Regione Lazio

Ho chiesto di intervenire partendo dagli stimoli che mi sono giunti questa mattina dalle relazioni, nell'ordine, della professoressa Ferrarese, del professor Bussani e del professor Salvi. In relazione a questi stimoli vorrei poi lanciare una domanda, un dubbio, una provocazione.

Nel corso di questi interventi è stato introdotto il tema del rapporto tra le corti, le giurisdizioni e la Ragion di Stato e il tema del diritto applicato da queste tecnocratie selezionate per la cultura giuridica specialistica. Dovrebbero essere queste corti, si è detto, il baluardo della tutela dei diritti fondamentali dei singoli individui, i luoghi dove lo Stato di diritto si contrappone alla Ragion di Stato. Il professor Salvi ha introdotto il tema delle fonti e in particolare quello delle corti e delle giurisdizioni sovranazionali.

Gli Italiani presenti forse conoscono la situazione e a me sorge spontanea una domanda in relazione a una fotografia di quel che accade proprio in Italia, purtroppo nella mancata conoscenza della maggior parte dei cittadini. È un fatto che mi sembra però di straordinaria gravità e che mette in crisi alcuni schemi che ho sentito delineare nei precedenti interventi.

Le corti devono pronunciarsi secondo diritto e motivando le proprie decisioni, in particolar modo nei sistemi di *civil law*. La mia domanda

è: cosa si può immaginare accada nel momento in cui queste istituzioni, le corti formate da tecnocratie autonome e indipendenti, e che dovrebbero operare secondo diritto, si muovono anch'esse facendosi interpreti della Ragion di Stato? È una questione posta anche dal professor Zarka, che si chiedeva quali siano i luoghi in cui viene individuata la Ragion di Stato. Ripeto: cosa succede se le corti negli ordinamenti interni si fanno interpreti della Ragion di Stato e finiscono esse stesse per elaborare una Ragion di Stato – che non proviene dalle istituzioni politiche – che si pone in conflitto con lo Stato di diritto?

L'esempio che faccio è molto semplice. Come sappiamo, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo ha condannato l'Italia per la violazione del diritto umano fondamentale, il diritto alla dignità della persona, il diritto a essere considerati persone, con riferimento alla situazione in cui versano i detenuti nelle carceri italiane. Si tratta di giurisdizione sovranazionale.

Riportando questa circostanza nell'ambito dell'ordinamento interno, dovrebbero esserci delle risposte da parte delle istituzioni politiche, innanzitutto dal Legislativo e dall'Esecutivo. Questa situazione però pone anche le condizioni giuridiche – non è questo il luogo dove esporre in termini di stretto diritto ciò che accade – perché in Italia siano sospesi (come è accaduto in Germania o in California) gli ordini di esecuzione di pene che sono, tecnicamente, illegali.

Come Partito Radicale Transnazionale abbiamo diffidato tutti i soggetti – sono seicentotrentacinque i destinatari di questa diffida – affinché sospendano l'emissione di ordini di esecuzione delle pene perché questo diritto umano fondamentale, dotato peraltro di una sua rilevanza anche dal punto di vista interno dell'ordinamento penalistico e processuale-penalistico, non può essere conculcato. La pretesa punitiva dello Stato deve cedere nel momento in cui esso è consapevole del fatto che si applicano pene tecnicamente illegali, pene altre e diverse da quelle previste nel nostro ordinamento, pene che implicano una vera e propria tortura e ledono strutturalmente la dignità dell'uomo.

Le corti, i giudici, la magistratura, i soggetti che dovrebbero garantire l'applicazione del di-

ritto e i diritti umani fondamentali *versus* la Ragion di Stato, pur non contestando la bontà dell'impostazione giuridica che impone, a norme vigenti, la sospensione degli ordini di esecuzione di pene illegali laddove ci sia piena consapevolezza che la pena eseguita non sarà quella prevista dall'ordinamento, si sono fatte però esse stesse interpreti di una ragione di Stato.

Le corti sovranazionali sono, a mio avviso, i luoghi meglio deputati per superare anche la Ragion di Stato quando questa si pone contro i diritti umani fondamentali. Cos'altro però si può immaginare all'interno degli ordinamenti se anche quello che dovrebbe essere il momento ultimo dell'applicazione del diritto cede, facendosi esso stesso interprete della Ragion di Stato contro lo Stato di diritto?

Tutto qui. Grazie.

### **MARCO CAPPATO**

---

Consigliere al Comune di Milano,  
Tesoriere dell'Associazione Luca  
Coscioni per la Libertà di Ricerca  
Scientifica, già Deputato europeo per  
l'Italia

Nel mio intervento cercherò di precisare quali concrete iniziative, a mio avviso, le istituzioni e gli Stati possono intraprendere per affermare i principi dello Stato di diritto contro la ragione di Stato, nonché come affermare il diritto alla verità anche attraverso gli strumenti della nonviolenza.

La chiave per dar vita alla conferenza della quale parlava la relatrice del Medio Oriente, o per il rilancio della proposta di una conferenza europea della quale parlava Cesare Salvi, credo stia tutta nella tecnologia e nella scienza. La rivoluzione tecnologica e scientifica sono al tempo stesso una grande minaccia e una grande opportunità: una grande minaccia di rafforzamento del potere e una grande opportunità per "smontare", decostruire il potere.

Fausto Bertinotti, nell'intervento di ieri ha sostenuto che sono ragion di Stato e ragione economica insieme a determinare le plutocrazie e proponeva l'esempio della finanza internazionale. Ci sarebbe da discutere della ragione economica, che può essere una ragione economica liberale o una ragione economica monopolista

e di potere contro le libertà individuali, ma è un discorso che ci porterebbe lontano. Io credo che ci sia una realtà tecnocratica, non nell'accezione positiva alla quale si riferiva il professor Bassani di una tecnocrazia del diritto, ma nel senso di una tecnocrazia di potere contro i diritti individuali, che si muove girando intorno, aggirandole e avvolgendole, alle istituzioni e al diritto degli Stati.

Penso a due esempi che ci riguardano molto direttamente. La questione della pena di morte oggi è soprattutto una questione extra giudiziale grazie ai droni, alle tecnologie della morte a distanza. Sono "condanne" atipiche, esecuzioni capitali realizzate fuori da ogni legalità internazionale in dimensioni e ordini di grandezza superiori – pensiamo agli Stati Uniti – a quelle che invece sono le esecuzioni realizzate attraverso una procedura giurisdizionale. Un altro esempio è lo spionaggio su larga scala a livello internazionale.

Hanno qualcosa in comune questi due esempi: il ruolo enorme delle imprese private, l'unione a volte volontaria, e a volte non voluta, tra potere politico e poteri economici. Nel caso della sorveglianza di massa generalizzata su scala mondiale, propongo due casi diversi. Il primo si riferisce a quando il potere economico dà una mano al potere della sorveglianza, come nel caso delle *major* del cinema, che non solo hanno salutato molto positivamente, ma hanno anche contribuito attivamente alle leggi di emergenza successive all'11 settembre, perché erano leggi che consentivano agli Stati di entrare direttamente nel computer, senza un'autorizzazione di giustizia, per impedire la condivisione di contenuti in rete.

V'è poi il caso delle rivelazioni di Snowden, che ci parlano di un'altra realtà, nella quale alcune aziende hanno collaborato attivamente, facendosi esse stesse strumento di sorveglianza con una potenza che gli Stati non avrebbero mai potuto raggiungere. Pensiamo ad alcuni *provider* telefonici che si sono fatti direttamente strumento di sorveglianza di massa a livello mondiale. Altre aziende, invece, hanno protestato, si sono ribellate e con una lettera pubblica di alcune settimane fa hanno chiesto al Governo americano di poter resistere alle richieste di sorveglianza realizzata attraverso di loro.

Questo aspetto ha un enorme impatto anche sulla sovranità degli Stati. Pensate al momento

in cui Angela Merkel propone che si rompa l'universalità del *web*, di internet, sostenendo che abbiamo bisogno di una rete non si capisce se nazionale o europea. Perché questo? Oggi l'infrastruttura della rete ha un epicentro negli Stati Uniti e la società di gestione della rete è una società di diritto americano. Sia il Brasile che la Germania, di fronte alle rivelazioni di Snowden, e di fronte all'inesistenza di un diritto universale in sede ONU e di una giurisdizione mondiale che regoli la libertà in rete, stanno facendo proposte di tipo nazionalista. Propongono cioè di rispondere alle violazioni di libertà, realizzate dagli americani e documentate da Snowden, con una reazione nazionalista.

Per questo, credo che una delle grandi partite per far vivere un diritto sovranazionale si giochi proprio sulla questione delle nuove tecnologie, anche sul fronte della promozione della nonviolenza. Quando sentiamo l'intervento di Kok Ksor, degli amici cambogiani o di Saumura, ci chiediamo come potrebbe l'Europa concretamente promuovere e sostenere la nonviolenza. Oggi alcuni dei più importanti strumenti riguardano proprio le tecnologie dell'informazione e della comunicazione come il sostegno ai *media* indipendenti, la difesa dei militanti democratici nonviolenti contro la sorveglianza e le censure.

In alternativa alle tecnologie della sorveglianza generalizzata e del controllo, tecnologie che rafforzano i poteri sia privati sia pubblici, si dovrebbero investire enormi risorse per promuovere e sviluppare tecnologie che possano, invece, aiutare a liberare l'individuo e a decostruire i poteri pubblici e privati. Nel rapporto al Parlamento europeo si iniziava a indicare questa strada, ed è un problema di bilancio, non solo un problema di principio.

È un problema di bilanci dell'Unione europea e degli Stati nazionali. Oggi la National Security Agency (NSA) impiega 40.000 persone, delle quali diverse migliaia sono professionisti e tecnici specializzati impegnati direttamente nella sorveglianza delle comunicazioni, persone che a loro volta utilizzano strutture di aziende private, come Facebook o i grandi *carrier* telefonici, strutture enormi e tecnologicamente potentissime, utilizzate per controllare gli individui.

Quello che non esiste è un investimento in senso opposto, cioè voci di bilancio consistenti

dedicate alle tecnologie per liberare l'individuo, per potenziare le sue capacità di comunicare, di informarsi, di accedere alla verità – il diritto alla verità –, di comunicare senza censure e liberi dalla sorveglianza dei governi o di altri poteri. Credo che sia una sfida fondamentale quella di lanciare investimenti pubblici per lo sviluppo delle nuove tecnologie da utilizzare in modo nonviolento, a sostegno dei diritti e delle libertà individuali.

L'altra questione che voglio solo evocare è quella della scienza, che rappresenta un altro tipo di diritto alla verità, cioè il diritto ad accedere alla verità dei fatti scientificamente accertati nell'ambito di dibattito democratico. Di questo discutiamo, dal 4 al 6 aprile 2014, in occasione del convegno del Congresso mondiale per la libertà di ricerca scientifica.

La rivoluzione scientifica è qualcosa di cui la democrazia si deve fare carico per far valere la forza del diritto e del dibattito democratico. Altrimenti, se risponderemo solo con le proibizioni, per esempio di fronte alla rivoluzione della scienza del genoma, guideranno questa rivoluzione i Paesi non democratici, che si trovano meglio piazzati rispetto alle democrazie per governare in modo tecnocratico e non liberale le nuove frontiere della rivoluzione scientifica.

Questi mi paiono i due aspetti fondamentali per rispondere alla domanda di come possono le istituzioni e gli Stati promuovere e sostenere le lotte nonviolente anche attraverso gli appuntamenti di conferenze europee e in Medio Oriente, delle quali già altri interventi hanno trattato.

## **NICCOLÒ FIGÀ-TALAMANCA**

Segretario dell'Associazione Non c'è Pace Senza Giustizia

Soltanto due parole per dire grazie a chi ha partecipato a nome di "Non c'è pace senza giustizia". Grazie a Matteo e agli altri che hanno lavorato per organizzare il convegno.

Poiché siamo arrivati quasi alla fine del convegno senza aver avuto occasione di pronunciare abbastanza la parola Siria, voglio usare un minuto dei due a mia disposizione per ricordare brevemente che la comunità internazionale e noi non violenti siamo di fronte a una

situazione unica, in cui si impone una riflessione. Dobbiamo ricordarci della non violenza non solo come sistema o come metodo, ma anche come ciò che definisce l'identità nostra e di chi ha scelto questo modo di combattere per cambiare.

In Siria, quasi tre anni fa ormai è iniziata una rivoluzione che voleva essere una rivoluzione non violenta. Nonostante i bombardamenti, nonostante Al Qaeda che spara alle spalle e Assad che spara di fronte, continuano a impegnarsi in una lotta non violenta migliaia di attivisti che si sentono profondamente abbandonati dalla comunità internazionale, la quale con la scusa – insisto, è una scusa – di Al Qaeda trova un buon motivo per fare assolutamente nulla.

La situazione è ovviamente complessa. Ho sentito dire che chi si oppone ad Assad sono necessariamente i qaedisti, gli islamisti e gli estremisti. Questo non è vero e dirlo vuol dire sconfessare noi e i non violenti come noi che oggi sono ancora sulle strade a farsi bombardare con decine di migliaia di morti. Siamo arrivati a 130, 140 mila morti, che è il numero di vittime dell'intera guerra nella ex Jugoslavia.

Dire che non esistono i non violenti è una cosa che almeno tra noi dobbiamo evitare di fare. Esistono e vanno appoggiati e sostenuti nella ricerca di una soluzione politica, l'unica che ci farà uscire dal conflitto. Esistono, e sono altro rispetto ai pacifisti. Con onore possiamo dire che la nostra non violenza non è uguale al pacifismo di chi pensa che quelli sono africani o siriani o jugoslavi che si ammazzano tra di loro e non c'è niente da fare se non lasciarli fare perché una volta che saranno tutti morti forse arriveranno alla pace.

Volevo dire solo queste due parole. So che dopo intervorrà Marco ben più autorevolmente di me, quindi mi zittisco per assicurare che abbia il tempo necessario.

---

## ANTONIO STANGO

Segretario del Comitato Italiano Helsinki per i Diritti Umani, Membro del Consiglio generale del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito

Vorrei fare solo due comunicazioni. Sono stato appena informato che la Spagna ha concesso l'estradizione in Kazakistan di Alexander Pavlov, un caso di cui molti di noi si sono occupati. La Spagna è l'unico Stato dell'Unione europea ad avere un trattato di estradizione con quel Paese, il cui regime è sempre più autoritario. Credo che sia un caso particolarmente grave all'interno della nostra Unione europea.

L'altra comunicazione concerne l'Ucraina. Di passaggio a Bruxelles per alcuni incontri, hanno partecipato alla prima parte dei nostri lavori odierni alcuni membri dell'organizzazione nonviolenta "Euromaidan SoS" e credo che Radio Radicale abbia intervistato una di loro. Hanno consegnato un dossier su quanto sta accadendo in questi giorni tragici a Kiev e in altre parti dell'Ucraina.

Credo che, come giustamente è stato notato, dovremmo cercare di essere con loro, per la loro nonviolenza, per la loro speranza, per la loro fiducia in quell'Europa che abbiamo sempre voluto costruire. Grazie.

---

## GIANFRANCO BORRELLI

Professore di Storia delle Dottrine Politiche all'Università Federico II di Napoli

### ***Ragion di Stato e ragion di guerra: alle radici della razionalizzazione politica moderna.***

Riprenderei in maniera breve il senso originario di ciò che intendiamo per *Ragion di Stato*, il dispositivo complesso di produzione di poteri che è stato definito l'ultimo originale prodotto del laboratorio politico italiano (Foucault: 2004). Infatti, dapprima in Italia e poi in tutti i Paesi europei, dalla fine del 1500, si affermano discorsi e pratiche di *Ragion di Stato* che danno avvio ai processi di razionalizzazione politica nella storia moderna dell'Europa; in particolare, per quanto concerne l'Italia, la finalità principale di questo complesso di tecniche

politiche è quella di conservare un enorme patrimonio economico, finanziario, culturale e artistico messo in grave rischio dai tentativi di conquista che dalla metà del Cinquecento vengono posti in essere da parte di potenze straniere, soprattutto dalla Francia e dalla Spagna. Quindi, dal testo di Giovanni Botero (*Della Ragion di Stato*, Venezia: 1589) fino alle scritture degli anni Quaranta del Seicento – in particolare quelle di Scipione Chiaramonti e Virgilio Malvezzi – decine di trattati mettono in campo un programma politico che viene praticato nelle corti regionali in tutta Italia. Si tratta di un esercizio di conservazione politica che opera in modo razionale e dinamico, secondo i codici comportamentali della *civile conversazione*: esso utilizza l'autonomia di un tempo indefinito e frammentato della politica per mettere in azione tecnologie determinate d'intervento, in particolare anche tecniche di dissimulazione, di segreto, e di simulazione, di vero e proprio inganno. Obiettivo principale di questo complesso di tecniche è di produrre un circolo efficace tra il comando dell'autorità politica, di qualsiasi forma di governo, e l'obbedienza dei ceti sociali, dei corpi d'interessi (Borrelli: 1993 e 2005).

Da quell'epoca in poi la *Ragion di Stato* costituisce un dispositivo caratterizzato dall'utilizzazione di un forte sovraccarico di potere politico e che agisce normalmente su due piani. Sul piano interno, la *Ragion di Stato* è rivolta a far crescere e assicurare le forze dello Stato: in quanto arte pratica di governo – definita nei vari paesi europei come *polizei*, *police*, *polizia* –, essa è rivolta a fare esprimere nel modo più articolato e spontaneo le potenzialità economiche della popolazione, garantendo sicurezza sul piano dell'ordinamento giuridico, civile e penale. Sul piano internazionale, la *Ragion di Stato* intende sviluppare la potenza dello Stato attraverso una tecnologia diplomatico-militare, creando un sistema di alleanze e organizzando un apparato militare soggetto a continuo aggiornamento; in questo modo essa contribuirà a garantire, a partire appunto dalla metà del Seicento con il Trattato di Westphalia, un equilibrio tra gli Stati in Europa.

Da quell'epoca a oggi la *Ragion di Stato* opera in permanenza, adattandosi alle diverse situazioni dei poteri in campo, contribuendo normalmente a fare opera di mediazione con-

servativa. Innanzitutto, come hanno mostrato nel secolo scorso gli studi di Clinton Rossiter (Rossiter: 1948) e Carl J. Friedrich (Friedrich: 1957), all'interno dei sistemi di diritto pubblico occidentale, con impianto costituzionale, permane comunque una zona d'ombra, un potere decisionale discrezionale che opera, come delega, in modo anche coperto, sottraendo potere alle norme costituzionali dello Stato di diritto; oppure esso interviene apertamente come complesso di prerogative di piena libera decisione assegnate a figure istituzionali, come il Presidente della Repubblica o i commissari di governo ai quali vengono assegnati poteri straordinari deliberativi/esecutivi. Si tratta di una specie di *doppio Stato*: da una parte uno Stato formale di diritto e, affianco, lo spazio opaco della giuridificazione amministrativa che opera attraverso regolamentazioni discrezionali. Ci ricorda Sheldon Wolin che a queste pratiche di *Ragion di Stato* possono essere assimilati quei processi di razionalizzazione economica e amministrativa che in epoca contemporanea si realizzano attraverso le politiche di *Welfare* per il benessere della popolazione, che intendono realizzare disciplinamento sociale e garantire un circuito efficace tra il comando dell'autorità politica e l'obbedienza delle popolazioni (Wolin: 1987).

Sul piano internazionale la *Ragion di Stato* diventa, e ancora oggi opera, come *ragione di guerra* che costituisce la violazione permanente del diritto internazionale, della sovranità dei singoli Stati e dei diritti politici di cittadinanza. I percorsi di questa *ragione di guerra* li conosciamo e li ricordiamo. Innanzitutto, il piano di tutto ciò che riguarda l'esercizio del potere militare negli apparati tecnici e nei progetti dei governi restano sempre e comunque all'oscuro dell'opinione pubblica; a tale proposito, già a metà degli anni Ottanta, Steve Smith richiamava la necessità di sottoporre a indagine le procedure segrete delle politiche di difesa del Regno Unito e degli Stati Uniti (Smith:1986). E ancora, sarebbe oggi da tenere sotto stretto controllo dell'opinione pubblica internazionale l'utilizzo illegale dei sistemi informativi e delle tecnologie informatiche, dalle banche dati di Echelon fino alla National Security Agency (NSA), che costituiscono una violazione permanente dei diritti alla privacy. Infine, percorsi della *ragione di guerra* sono quelle pratiche di simula-

zione e d'inganno utilizzate per giustificare atti di guerra, com'è stato realizzato esemplarmente attraverso le giustificazioni addotte per la guerra in Iraq: le false motivazioni per rendere possibile il conflitto armato sono state sottoposte a dura critica da una parte troppo ristretta delle democrazie internazionali.

Come rispondere alla perversione di pratiche e dispositivi di *Ragion di Stato*, e in particolare delle *ragioni di guerra*? Certamente si tratta di rafforzare e incrementare l'attività di agenzie internazionali di trasparenza: quindi, dare forza a osservatori permanenti all'interno delle grandi organizzazioni internazionali – innanzitutto l'ONU e l'Unione Europea –, ma strutturati anche secondo percorsi indipendenti. Si tratta di mettere sotto stabile osservazione, sotto il controllo di agenzie mondiali, la produzione e l'utilizzo di armamenti non consentiti dai trattati internazionali. E ancora, bisogna sottoporre al controllo le attività legate al commercio mondiale – basti pensare al commercio internazionale tra Unione Europea e Stati Uniti – che trasgrediscono in misura crescente i diritti della salute, la difesa dell'ambiente e la regolamentazione per l'igiene alimentare: le popolazioni interessate restano completamente all'oscuro di questi trattati. Si tratta infine di fare rispettare con rigore i processi di Information Communication Technology (ICT) che riguardano la garanzia del diritto di privacy dei singoli cittadini.

Vorrei infine ricordare come, vicino a queste pratiche di *Ragion di Stato*, vi siano alcuni dispositivi e organismi appartenenti alla cosiddetta *multilevel governance* (amministrazione multilivello) che operano – nei contesti nazionali e internazionali – come veri e propri dispositivi d'emergenza; si tratta di organismi non partecipativi e non rappresentativi, attivi ormai da decenni e che intendono rispondere alla crisi del governo democratico. Questi organismi, che nella loro fase istitutiva affermavano la necessità di realizzare il pieno pluralismo agendo attraverso criteri di imparzialità e terzietà, tendono ormai di fatto a svuotare prassi e procedure della democrazia liberale e del governo rappresentativo, assumendo a volte elementi di perversa negatività. Per esempio, per quanto riguarda le politiche dell'Unione europea, farei riferimento al pericolo segnalato già negli anni novanta da Sonia Puntsher Rieckmann, quello

dell'uso in termini discrezionali e commissariali dei poteri della Commissione europea (Puntscher Rieckmann: 1998). L'attivazione del *Trattato di Costituzione*, a partire dal 2009, ha messo in campo buone pratiche per la piena democratizzazione delle procedure decisionali, al fine di superare quello che veniva riconosciuto come *deficit democratico* dell'Unione europea; negli ultimi anni questa sperimentazione appare rallentata, per non dire azzerata. C'è un esercizio diretto di governo da parte della Banca Centrale Europea e della Commissione Europea, affiancate dal Fondo Monetario Internazionale, che non tende più alla realizzazione di una *governance* politica e democratica, ma che ha messo in campo una vera e propria *governance commissaria dell'economia* (Arienzo-Borrelli: 2011). Senza alcuna legittimazione democratica, tali organismi impongono misure restrittive nelle politiche fiscali e sociali degli Stati membri – lo abbiamo visto con la Grecia e l'Italia – e si tratta di misure di natura sicuramente discrezionale: per l'Italia basti ricordare il memorandum dell'agosto 2011. In definitiva conviene sottolineare queste difficoltà che riguardano il problema della piena democratizzazione in senso federale della costruzione europea per ricordare a tutti noi che bisogna rendere piena rappresentatività ai singoli cittadini europei e assegnare il potere pieno di iniziativa legislativa e di controllo al Parlamento europeo.

#### **Bibliografia:**

Arienzo. A.-Borrelli, G. (2011): *Emergenze democratiche. Ragion di Stato, governance, gouvernementalité*, Napoli;

Borrelli, G. (1993): *Ragion di stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, Bologna;

Idem, (2005): *Oltre i percorsi di sovranità: il paradigma moderno della conservazione politica*, in S. Chignola-G. Duso, *Sui concetti giuridici e politici della costituzione d'Europa*, Milano;

Friedrich Carl J., (1957) *Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order*, Providence, Rhode Island;

Foucault, M. (2004) *Sécurité, territoire, population*, Paris (trad. it. *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, 2005);

Punksher Riekman, S. (1998): *Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration*, Wien-New York;

Rossiter, C. (1948): *Constitutional Dictatorship*, Princeton;

Wolin, Sh. (1987): *Democracy and the Welfare State. The Political and Theoretical Connections between Staatsräson and Wohlfahrtssräson*, in «Political Theory», XV (1987), pp. 467-500.

## FRANCESCO DI DONATO

Professore di Scienze Politiche  
all'Università Parthenope di Napoli

Prima di tutto permettetemi di esprimere il mio ringraziamento e il mio totale appoggio a questa lodevole iniziativa, nella quale – ed è ormai raro poter dire questo – l'elaborazione culturale si sposa perfettamente con l'iniziativa politica. Nel mondo attuale, in cui sembra che gli aspetti economici tendano ad assorbire l'intera sfera politica, si ha bisogno di più cultura. In Italia, in particolare, abbiamo molto bisogno di intersecare politica e cultura, secondo l'idea che fu espressa da Norberto Bobbio in un notissimo suo libro che tutti i protagonisti della vita politica attiva dovrebbero, almeno una volta, leggere.

Il tema che è stato qui proposto, Ragion di Stato e Stato di diritto, è argomento, classico quant'altri mai, della storia delle dottrine politiche e attiene intrinsecamente allo sviluppo del pensiero politico e giuridico dell'Occidente. È un tema nel quale si danno convegno, con legami interdisciplinari, molte ramificazioni del sapere e del sapere moderno in particolare.

Vorrei far partire la mia sintetica riflessione con un passo di un personaggio 'maledetto', il Saint-Just del Comitato di Salute Pubblica, che decise il *Terrore*. Saint-Just identifica la Ragion di Stato con l'arte di governo usando le seguenti parole, che a me sembrano oggi assai interessanti: "*Ogni arte ha prodotto le sue meraviglie. Solo l'arte di governo non ha prodotto che mostri*". Credo che si possa partire da questa affermazione, molto pregnante, di uno dei grandi protagonisti della Rivoluzione francese, cioè del momento dell'esperienza storico-politica umana che a noi appare senz'altro il più importante, proprio perché in quell'esperienza,

sia pure a prezzo di tragiche sofferenze, Ragion di Stato e Stato di diritto si sono per la prima volta integrate e unite.

La riflessione che scaturisce dal pensiero di Saint-Just, come rappresentativo di tutta un'epoca e di un modo di sentire, a me sembra possa essere la seguente. L'arte di governo, come Foscolo dice nel celebre passo de *I Sepolcri* a proposito di Machiavelli, non è arte leggera, ma gronda di lacrime e sangue. È per questo che (traggo questa riflessione da uno spunto di Luciano Pellicani), mentre nella storia universale vi sono stati moltissimi geni nel campo dell'arte e della cultura, non altrettanto si può dire di grandi *leaders* politici e statisti. Essere uomini di Stato, il che significa saper coniugare le ragioni dello Stato con le ragioni del diritto e della partecipazione democratica è arte che non conosce eguali nella difficoltà. È arte che sfiora i confini dell'impossibile. Ciò spiega perché nella storia universale non abbondino, anzi siano scarsissime, in rapporto alla quantità e alla qualità degli eventi, le grandi personalità che abbiano saputo portare avanti questa coniugazione dei due termini.

Tutti, anche coloro i quali non sono particolarmente acculturati o che non si sentono particolarmente versati nella scienza politica, quando parlano o sentono parlare di Ragion di Stato non possono che andare con la mente a qualcosa di abbastanza losco e truffaldino, comunque di torbido e arcano. La Ragion di Stato ci fa pensare a comportamenti che sono razionali soltanto in favore di chi governa, e non invece in favore di chi è governato. All'interno del problema della Ragion di Stato, quindi, si coagulano due grandi elementi topici: da una parte, le strategie dei governanti o meglio le azioni che i governanti ritengono razionali per favorire lo Stato (e non di rado se stessi); dall'altra, il diritto (e anche il dovere) dei governati che subiscono le decisioni dei governanti.

Ma anche i governanti hanno dei doveri, ed è qualificante di uno Stato di diritto il controllo sull'effettiva ottemperanza di quei doveri e sulla coercibilità ad adempierli in caso di trasgressione o d'inerzia. Chi governa ha in particolare il dovere – questo il punto cruciale che coniuga i due termini della Ragion di Stato e della legalità – di rispettare le regole del diritto. E questo concetto di rispetto non va inteso in senso lato, ma al contrario in senso rigoroso e restrittivo.

Rispetto significa osservanza sostanziale, e non meramente formale, delle leggi. L'osservanza formale si traduce in una sostanziale trasgressione, coperta da una regolarità apparente. Il formalismo giuridico è una grave modalità di "Serendipity" (caso), ossia di eterogenesi dei fini. L'effetto perverso consiste nel fatto che il diritto, la cui ragion d'essere, è la difesa dei deboli, diventa invece strumento di prevaricazione, di sopruso e di legittimazione dell'arbitrio e della prepotenza. Attraverso l'icona della giustizia si realizza la quintessenza dell'ingiustizia: *summum jus, summa injuria*, secondo le celebri parole di Cicerone. Quando ciò accade ci si trova di fronte – ed è spesso il caso dell'Italia – a una *illegalità dei legali*. I giuristi, sacerdoti della legge, fingono di esserne i gelosi custodi, mentre in realtà ne sono i più cinici e inesorabili trasgressori. Si può dire, sinteticamente, che essi molto spesso violano la legge in nome del diritto. Sono, ancora, e si sentono a pieno titolo, per riprendere la bella espressione di un grande storico del diritto americano, John Dawson, gli «oracoli della legge».

Lo Stato, che non potrebbe fare a meno dei giuristi (i quali ne sono stati i cofondatori), e che viene a trovarsi nell'ambivalente condizione di dovere, nel contempo, servirsi di loro e guardarsi da loro, si fonda su una propria razionalità, la cui maggiore difficoltà è di costruire e mantenere nel tempo una inattaccabile credibilità. Questa credibilità è frutto di una continua legittimazione che si crea (o si distrugge) nel tessuto e nel vissuto sociale, cosicché essa è il risultato della capacità dei governanti di realizzare, attraverso l'azione strumentale delle istituzioni, l'interesse della comunità rispettando il diritto. Ora, la vera difficoltà sta nel fatto che molto spesso quel diritto essendo formulato dai giuristi e quindi essendo il frutto della mentalità giuridica, anzi per meglio dire dell'ideologia pangiuridica, è l'espressione massima di quel formalismo e di quella *Serendipity* - e pertanto non solo è del tutto inidoneo a combatterle, ma addirittura ne è il massimo strumento produttivo.

Corollari di questo assunto principale sono l'enorme pletora alluvionale delle norme e le loro intrinseche proprietà qualitative. Il primo aspetto consente al giurista-interprete-creatore di avere una libertà sterminata nella manipolazione normativa. Egli può, senza grandi pro-

blemi, riuscire a dimostrare qualsiasi tesi, appoggiandola con precedenti e con argomentazioni logico-razionali fondate sulla concatenazione consequenziale dei precedenti: *omnia in corpore juris inveniuntur*, tutto si può trovare nel corpo del diritto. Il secondo aspetto è quello che permette ai giuristi di porsi in posizione centrale e indispensabile in ogni passaggio decisionale di peso. Se una norma è scritta in un linguaggio incomprensibile, infarcito di tecnicismi e di rinvii ad altre norme altrettanto oscure, solo un giurista di professione potrà dipanarne il significato, rendendo così il potere decisionale effettivo una mediazione patriarcale esercitata dal ceto giuridico-burocratico.

Da questo punto di vista, l'idea della Ration di Stato è stata inizialmente salutare (come fu dimostrato già dal Meinecke), poiché è servita a mettere in crisi la mediazione patriarcale dei giuristi e a spostare l'asse della decisione politica verso altri centri di potere non strettamente dipendenti dalla ragione giuridica. Tuttavia la Ration di Stato è divenuta – con il tempo e le vicissitudini storiche – una sorta di alibi, utilizzato dai governanti per porsi al riparo da ogni rilievo critico e da ogni responsabilità. L'argomento, vero o finto, dell'utilità dello Stato ha finito con il creare un ambito riservato ed esclusivo, una zona franca nella quale né la morale comune né l'etica personale avevano diritto di entrare. Si sono determinate così le condizioni per un abuso della Ration di Stato, che è diventato un paravento per coprire le peggiori nefandezze perpetrate da governanti privi di scrupoli il cui cinismo era pari solo alla loro disonestà. Memori di questa esperienza, siamo giunti a un'epoca storica nella quale ci siamo persuasi che un governo che opera secondo la Ration di Stato non può mai travalicare i limiti di uno Stato di diritto. Ration di Stato e Stato di diritto sono divenuti due termini assolutamente imprescindibili.

Da questo punto di vista, è necessario tracciare una fondamentale tripartizione, molto importante nella storia delle dottrine e del pensiero politico e giuridico, ma anche nella storia della cultura occidentale *tout-court*, su cui vale la pena riflettere. Vi sono almeno *tre forme diverse di Ration di Stato*. La prima è la Ration di Stato classica, quella dei grandi teorici del concetto: Machiavelli e Hobbes, in primo luogo. Per questi pensatori la Ration di Stato è lo strumento

principe per arginare il rischio della violenza e governare la paura derivante dall'insicurezza. Lo Stato s'inserisce nel quadro del processo di civilizzazione e pertanto le sue ragioni divengono prioritarie, poiché esso è l'ente che assicura il progresso sociale.

La seconda Ragion di Stato i cui teorici – guarda caso – sono tutti italiani (Giovanni Botero, Ludovico Zuccolo, Federico Bonaventura, Ludovico Settala, Girolamo Frachetta, Antonio Palazzo, Traiano Boccalini, per limitarsi a ricordarne solo alcuni tra i più significativi), è quella del periodo post-machiavelliano della Controriforma. La svolta di Machiavelli e la 'protesta luterana' avevano determinato un enorme choc nella coscienza dell'Europa cristiana. La reazione della Controriforma mirò a depotenziare il messaggio (e la filosofia che vi era sottesa) dell'analisi machiavelliana. Per questo la Ragion di Stato assunse connotazioni morali che le fecero assumere un volto compatibile con il modello inquisitoriale. Nell'Italia senza Stato ciò si tradusse in un opportunismo finalizzato all'interesse particolare (come scrisse Guicciardini), personale, familiare o micro-feudale, rivestito da interesse generale. Rientra pienamente in questo filone il famigerato Torquato Accetto, che parlava della "dissimulazione onesta" come suprema arte della Ragion di Stato. Questa è una Ragion di Stato che, nata in funzione anti-machiavelliana, si sposa tranquillamente con il machiavellismo, cioè con l'interpretazione deteriorata (che sarebbe più corretto definire lo stravolgimento) del pensiero di Machiavelli. Così "il volto demoniaco del potere", secondo la nota definizione di Gehrard Ritter, fu identificato con l'idea di Machiavelli e la Ragion di Stato fu interpretata non in base alla teoria vera e propria del grande Fiorentino, ma strumentalizzata soprattutto dai suoi nemici al tempo della Controriforma (e, si sa, i maggiori nemici di Machiavelli al tempo della Controriforma erano i gesuiti). Questo tipo di Ragion di Stato è quella che potremmo definire non legalitaria o anti-legalitaria. È la Ragion di Stato che si fa beffe della legalità e dello Stato di diritto e che tutela soprattutto l'interesse dei governanti, senza preoccuparsi molto dell'interesse dei governati, che è soprattutto l'interesse affinché siano rispettate, in maniera molto precisa e rigorosa, le regole che presiedono allo Stato di diritto. È un aspetto cruciale della moder-

rità e del pensiero moderno, nel quale l'affermazione della libertà dell'individuo passa attraverso la fissazione e il rigoroso rispetto dei limiti fissati dalla legge.

La terza tipologia della Ragion di Stato è quella che si può definire "alla francese" in opposizione concettuale alla seconda che può essere definita "all'italiana". La Ragion di Stato di questo terzo tipo è il metodo di pensiero e d'azione degli uomini di Stato, dei *grand commis d'État*. È la ragion di Stato non soltanto dei grandi *politiques* come i cardinali Richelieu e Mazzarino o come Re Luigi XIV, ma anche dei grandi amministratori dello Stato. È la Ragion Politica legata alla civilizzazione statale che ha fatto grande lo Stato francese. Si pensi per tutti a due personaggi-chiave della storia dell'Esagono come Colbert e il cancelliere d'Aguesseau.

Questa seconda Ragion di Stato non solo non ha mai fatto a meno dello Stato di diritto, ma lo ha addirittura costruito. Ha contribuito enormemente a fondare lo Stato di diritto, tanto che alcuni teorici, come Arnold Clapmar, grande pensatore tedesco secentesco, o come il francese Gabriel Naudé, erano profondamente convinti che non ci potesse essere Stato senza Ragion di Stato. Faccio solo notare che quello che è, a mio avviso, il più grande teorico della Ragion di Stato, cioè Thomas Hobbes, non parla mai nelle sue opere di Ragion di Stato in senso proprio e non usa mai quest'espressione. Eppure, dalle opere di Hobbes si può ben evincere il legame tra Stato di diritto e interesse dello Stato, tra garanzie personali e garanzie sociali.

Faccio un ultimo riferimento. Un grande intellettuale dell'Età moderna, poco noto al grande pubblico, Amelot de la Houssaye, che fu traduttore di Machiavelli, scrisse una cosa molto acuta sulla Ragion di Stato. Il punto centrale della questione, egli dice, è che la politica si fonda tanto su principi che sono comuni a tutti gli Stati quanto su principi particolari, propri a ciascun Paese; di modo che ogni Stato, pur condividendo con gli altri alcuni principi, ha poi però una *sua* Ragion di Stato.

Lo Stato, quindi, si mantiene con mezzi ordinari o eccezionali appropriati alla natura del suo regime. Eppure, nell'epoca attuale, in cui sembra essere in crisi l'idea di uno Stato nazionale che possa dominare su tutto e su tutti, è emersa ancor di più la necessità, data l'interdi-

pendenza tra gli Stati – penso a recentissimi casi, come quello dei marò in India – che l'interazione fra gli Stati medesimi si fondi sul diritto e non invece sulla semplice Ragion di Stato "all'italiana".

Il grande decostruttore della Ragion di Stato, cioè l'Illuminismo francese, in particolare attraverso la voce di Jean-Jacques Rousseau, formulò una critica molto profonda della Ragion di Stato intesa alla maniera deteriore, "all'italiana". Pensando proprio a quest'ultima, il genio ginevrino affermò un concetto che, a mio avviso, vale la pena di riconsiderare in conclusione di questo breve excursus: "*La Ragion di Stato [è] quest'arte tenebrosa, la cui oscurità fa tutt'uno con il mistero*".

Io penso che, sulla base di queste premesse storiche, ragionare oggi di Ragion di Stato e di Stato di diritto sia assolutamente indispensabile per dissolvere quei misteri (come si fa a porre il segreto di Stato su una vicenda come l'aereo di Ustica senza provare un senso indicibile di vergogna e d'ignominia?) e fare nella vita politica ciò che un grande scultore genovese, Francesco Queirolo, scolpì in una bellissima statua, *Il disinganno*, che oggi si trova nella cappella Sansevero a Napoli. La figura è ricoperta da una rete di marmo – non so come abbia fatto a fare una rete di marmo, ma ci è riuscito! – eliminando la quale si trae dalle tenebre alla luce il vero sapere.

### **JOSÉ MARÌA GARCÍA MARÍN**

Professore di Diritto all'Università  
Pablo de Olavide di Siviglia

Alcuni giorni fa il professor Di Donato dell'Università Federico II di Napoli e della Sorbona mi ha proposto di parlare della Ragion di Stato. Come storico del diritto, i temi della Ragione di Stato e dello Stato di Diritto non sono ideali per me. Francesco ha però insistito perché ne parlassi dal punto di vista storico e allora, riflettendo sull'argomento proposto, sono giunto alla conclusione che parlare di Ragione di Stato nel XVI secolo o parlarne oggi, è la stessa cosa.

L'idea che il fine giustifica i mezzi, che esiste una ragione di Stato che debba rimanere sconosciuta ai cittadini, il tema dell'Iraq, dell'Iran, della Siria, e questo tipo di problemi che si

stanno creando, non hanno niente di differente rispetto a problemi simili che si sono verificati lungo il corso della storia. Mi riferisco a problemi che ho seguito in più occasioni e oggi vorrei citare alcuni documenti che tratto da diverso tempo ormai.

Mi riferisco in particolare ad un documento del Confessore e Consigliere personale dell'Imperatore Carlo V, García de Loaisa, pubblicato nel 1530, che riguarda i protestanti tedeschi. Nel documento si legge: "*Se vogliono essere cani, lo siano, e voi Maestà chiudete gli occhi, poiché non avete la forza per il castigo né modo per evitarlo [...]. Dimenticate, Maestà, la fantasia di convertire le anime a Dio, occupatevi da ora in avanti di convertire i corpi in obbedienza*".

Questa frase mi ha molto colpito. Non la dimenticherò mai. Come è possibile che il consigliere di un Imperatore a capo di un impero di cristiani gli dicesse una cosa del genere? Col tempo e con la lettura di altri documenti ho compreso che Loaisa si riferiva al fatto che in quel momento vi erano problemi più urgenti che richiedevano il ricorso alla Ragion di Stato, piuttosto che dedicarsi ai protestanti tedeschi.

Il tema della Ragion di Stato è qualcosa che è sempre esistito, e dirò di più: la Ragion di Stato può essere ora il petrolio, può essere la conquista di un territorio, può esser e lo è stata, la religione. Concentratevi su ciò che dice Francesco D'Andrea, giurista napoletano della fine del secolo XVII, quando il Regno di Napoli apparteneva alla Corona Spagnola, uno dei giuristi più importanti, più intelligenti e più straordinari che abbia mai conosciuto, premesso che ritengo davvero che in Italia "il più imbarazzante è capace di fare orologi."

Dice Francesco D'Andrea nel 1680: "*In sostanza, la religione serve allo Stato, è come un mantello, si cambia a seconda della necessità e di dove ci troviamo*". Cosa intende dire? E' una visione strumentale della religione e se prendiamo altri autori – sono talmente tanti che non saprei da dove cominciare – è possibile paragonare la religione al petrolio. C'è un caso davvero paradigmatico, cioè quando Carlo V ordinò il Sacco di Roma, nel 1527, alle truppe spagnole.

Inizialmente l'idea sembrò un errore gravissimo: l'impressione era che l'imperatore stesse sfasciando tutto, che avesse attaccato la Chiesa. Un suo Consigliere, un italiano di nome Barto-

lomeo Gattinara, chiese a sua Maestà come intendesse governare la città di Roma e se questa dovesse essere sede apostolica o meno. Qualcuno riteneva che dovesse essere una sede apostolica totalmente sottomessa a sua Maestà, di cui egli poteva disporre come meglio preferisse. In pratica, gli stava suggerendo di far deporre il Papa.

Anche questo è veramente sorprendente, soprattutto in quel momento, e proverò a spiegare perché: il Papa si stava comportando come il signore di un territorio, come un Capo di Stato, come un principe temporale e il suo obiettivo era espellere gli Spagnoli dall'Italia. Questa era la sua Ragion di Stato: il Papa si alleò con il re di Francia, il cristianissimo Francesco I, il quale si alleò addirittura con i Turchi. Pertanto, se l'amico del mio amico è mio amico, allora il Papa era in relazione con i Turchi. Ragion di Stato, ne' più ne' meno. Così si spiega perché Carlo V colpì i Francesi nel 1525, nella battaglia di Pavia e nel 1527 anche il Papa, invadendo Roma.

In alcuni dei miei libri, c'è qualcosa di interessante. Ad esempio, nel famoso libro di Meineke *La Ragion di Stato nell'età moderna*, l'autore scrive che l'idea del moderno Stato di Diritto è cambiata con Boudin con enorme forza e chiarezza raggiungendo magistralmente la combinazione tra il potere e l'esigenza del diritto. Esigenza ideale che non poteva chiudere tutte le strade al machiavellismo.

La questione è sufficientemente chiara: il machiavellismo ha influenzato il pensiero politico della maggioranza dei Paesi europei, inclusa la Spagna, dato che il nostro Ferdinando II di Aragona (Ferdinando il Cattolico), nel XVII secolo era un re che "firmava la pace al riparo del suo scudo". Una frase tremenda per indicare che mentre firmava teneva lo scudo pronto per colpire colui col quale stava firmando la pace. Ragione di Stato, il fine giustifica i mezzi, come diceva Francesco d'Andrea.

Ragion di Stato. Il fine giustifica i mezzi. Lo ha detto Francesco D'Andrea: la religione è un mantello che indossiamo o togliamo a seconda della convenienza, dei nostri interessi, delle nostre preferenze.

C'è un autore del XVI secolo che pubblicò un libro nel 1646, si chiama Salvador de Mallea, in cui scrive: "*Il principe deve essere assoluto nel suo governo e deve irradiare col suo*

*pensiero*". Possiamo abbinarlo ad un altro autore contemporaneo, Blázquez Mayorazgo, che dice: "*non sa governare chi non sa fingere*". E' questa la chiave. La maggior parte dei politici realisti del XVI e XVII secolo, quando la Spagna dominava, per fortuna o per disgrazia, un terzo del pianeta, raccomandavano al re la finzione, ovvero l'arte di mentire, l'arte di non parlare, l'arte di non far mai sapere ai propri ministri ciò che pensava. A maggior ragione non dovevano saperlo i cittadini, o sudditi.

Cosa succede oggi? Sostituiamo la religione con il petrolio, o qualsiasi altro tipo di interesse. Sono cambiati gli interessi ma il principio è lo stesso: sia petrolio o una miniera di carbone, o di oro, è sufficiente per iniziare una guerra. Stato di Diritto? La giustizia con la guerra non esiste. Le ragioni che spingono uno Stato ad agire non sono quelle dichiarate. Accade oggi ed è sempre accaduto.

È un problema storico che è sempre esistito ed esisterà sempre. L'uomo continua ad esser quel che è. Ci sono molti esempi. Mi limiterò a quello dell'Iraq quando invase il Kuwait, o quando gli Stati Uniti hanno invaso l'Iraq. La stessa cosa vale sia per la Libia, sia per la Siria.

La Ragion di Stato esiste ed è sempre esistita, prima ancora che uscisse dalla penna di Machiavelli. La praticava prima di lui il nostro Ferdinando il Cattolico alla fine del XV secolo.

Concludo con una frase di Machiavelli, tratta dai *Discorsi*, con cui consigliava al principe, per mantenere l'ordine e il regno, di incoraggiare presso i cittadini una qualsiasi pratica religiosa. Se fosse una religione reale o una falsa, non era importante. Non c'è altro da aggiungere. Il petrolio o la religione sono la stessa cosa. Grazie.

---

## CLAUDIO M. RADAELLI

Professore di Scienze Politiche  
all'Università di Exeter

### **Regolare il segreto di Stato e i suoi presupposti amministrativi con i principi liberali della società aperta**

Nel mio intervento vorrei andare alle radici della questione del segreto di Stato, guardando ai termini più semplici ed essenziali, e poi condividere con voi alcune riflessioni basate su ricerche che abbiamo svolto a Exeter in questi

ultimi anni, sperando di contribuire in questo modo allo sviluppo della discussione e della campagna e della lotta del Partito Radicale sul diritto alla verità e il diritto alla conoscenza.

Allora, inizio proprio dai termini essenziali della questione del segreto di Stato. L'espressione è composta di due parole, "segreto" e "Stato". Se le consideriamo separatamente, partendo dal "segreto", vediamo immediatamente che negli ultimi anni c'è stato un affievolimento tecnologico di che cosa si possa ragionevolmente tenere segreto. Questo non è solo un affievolimento tecnologico, ma è anche affievolimento sociale della segretezza. Il tutto legato a come la società utilizza le nuove tecnologie, al tipo di condivisione di informazioni che oggi un cittadino medio si aspetta di vedere là fuori, nel mondo degli *agorà* digitali, della blogosfera e dei social networks.

Questo affievolimento del "segretabile", quindi, è non solo tecnico ma anche sociale: c'è sempre meno tolleranza a ritenere oscura e opaca una parte delle dimensioni della vita che invece i cittadini sentono debbano essere condivisibili in pubblico. Questa è una spinta storica che è un dato forte rispetto alle aspettative che abbiamo in merito a quanto e cosa si possa ragionevolmente e legittimamente tenere segreto.

Se guardiamo all'altra parola, lo "Stato", arriviamo al nucleo della questione con la domanda: che cosa fa lo Stato che può poi essere ritenuto segreto? Anche qui troviamo un cambiamento: cinquanta anni fa la dimensione principale dello Stato era la pace e la guerra, il mondo delle cancellerie e degli ambasciatori, per così dire, il mondo della politica estera e di difesa, quelle classiche insomma. Mentre oggi la politica estera si fonde con la politica economica. Sono le questioni economiche, monetarie e del commercio a contare sempre di più anche e soprattutto nelle agende di politica estera. La politica economica diventa politica *tout court*. Spesso si tratta di politiche economiche concertate in organizzazioni internazionali a legittimità limitata o incompleta, come l'Unione Europea. Organizzazioni alle quali un eccesso di segretezza fa solo del male. Su questa nuova politica estera economica non possiamo applicare un modo di ragionare sul segreto di Stato che forse ha avuto una sua giusti-

ficazione storica in passato, ma mal si adatta alle condizioni attuali.

Prendiamo un esempio di una decisione di politica economica estera che ha lasciato scontenti per la sua dimensione di segretezza. Pensiamo alla decisione legata al vertice bilaterale Spagna-Italia, a Valencia, tra Aznar e Prodi, quella che ha deciso praticamente la traiettoria di ingresso dell'Italia nell'euro, nel 1996. Si disse che Prodi fece il viaggio a Valencia sperando di poter contare su un alleato, la Spagna, nel tentativo di ammorbidire le condizioni per l'entrata nell'Unione Economica e Monetaria (la zona Euro). Invece Aznar disse che la Spagna era pronta a entrare subito e con i parametri in regola, lasciando l'Italia scoperta.

Questo vertice fondamentale di politica estera-economica ha poi avuto delle dimensioni poco chiare riguardo alle basi diplomatiche sulle quali Prodi avrebbe agito, avrebbe preso certe informazioni o non l'avrebbe fatto, sulla base di quali errori diplomatici oppure sulla base di fraintendimenti genuini della linea spagnola. Oppure fu Aznar a tendere il tranello a Prodi, oppure Prodi sapeva ma non poteva agire diversamente rispetto all'opinione pubblica. Oppure... resta il fatto che anche allora, negli anni '90, non aveva senso tenere all'oscuro gli Italiani sul tipo di conoscenza diplomatica sulla quale Prodi si mosse in quel percorso che ha portato l'Italia a un passaggio storico fondamentale, l'ingresso nell'Euro.

Tutto questo è stato un primo passo che è diventato ancora più eclatante negli ultimi 4-5 anni, con la serie di vertici bilaterali dentro i trattati dell'Unione europea (spesso invece fuori dagli stessi trattati, purtroppo) che tra Hollande e Merkel, tra un Primo Ministro e un altro, hanno segnato il destino di Paesi interi, come la Grecia, il Portogallo e poi tutti i Paesi dell'area dell'euro, su temi di *default* di questi Paesi, di meccanismi di salvataggio, di decisioni storiche cruciali, che partono ovviamente dalla politica economica ma poi investono la politica *tout court*. Sulla base di vertici segreti si sono prese decisioni di portata colossale per interi Paesi. Tutto questo deve restare segreto, per quanto tempo, in tutto o in parte?

A me pare che sia storicamente inaccettabile tollerare ancora un totale segreto diplomatico, appunto all'insegna della vecchia concezione del segreto di Stato, e che neanche *a posteriori*

sia possibile conoscere come minimo le basi decisionali sulle quali si sono mossi questi vertici. Questa sete e bisogno di conoscenza delle opinioni pubbliche si spinge alle basi diplomatiche, alle basi legali, ma anche alle basi economiche, in qualche modo anche all'*intelligence*, come ha ben dimostrato, anche sul versante della guerra in Iraq, il caso di Stephen Plowden che ha chiesto di poter sapere, di conoscere. E al contrario come spiegato bene dai fallimenti della Commissione Chilcot sulle stesse questioni di conoscenza rispetto alla guerra in Iraq. Torniamo all'Unione Europea: *a posteriori*, quindi, una volta fatta la scelta storica, non si può legare il destino della Grecia, il destino di ventotto Paesi dell'Unione europea a un vertice bilaterale tra due persone che storicamente si sono riunite con i propri consiglieri per un giorno o due. Questi sono tutti colpi durissimi per la legittimità della governance europea: fomentano solo le basi sociali dell'euroscetticismo e dell'anti-politica. In altri termini, siamo al cospetto di una dimensione della politica economica e della politica europea dove i diritti di trasparenza e accesso contano. Essi sono stati per la prima volta invocati in modo molto chiaro e mandati all'incasso in modo altrettanto chiaro dal caso sollevato dal deputato europeo Radicale Maurizio Turco su una questione di basi legali sulle quali il Consiglio europeo aveva preso una decisione. Ha vinto Turco e ha vinto il diritto alla conoscenza, in quell'occasione almeno.

La questione non va posta in modo dicotomico: segreto di Stato SI, segreto di Stato NO. Come abbiamo appena visto, bisogna adeguare la regolazione del segreto di Stato alle dinamiche sociali, tecnologiche e di politica internazionale. Impossibile andare avanti come se non fosse successo niente sul fronte delle aspettative sociali, della tecnologia e di come si muovono i Paesi europei nella politica estera e nelle questioni economiche internazionali. Impossibile pensare ai segreti e agli Stati come monadi irriducibili quando abbiamo una comunità che lega i destini di 28 Paesi diversi, che si chiama Unione Europea. Insieme al segreto di Stato, dobbiamo regolare l'infrastruttura di diritto amministrativo che lo sorregge, a cominciare dai *Freedom of Information Acts*.

Qui possiamo estendere il ragionamento. La tesi mi pare la seguente: noi cittadini vogliamo

conoscere le basi legali, economiche, diplomatiche delle decisioni intergovernative e delle decisioni dell'Unione europea, perché da questo dipende la legittimità e la democraticità – ma senz'altro la legittimità oggi, e un domani prossimo venturo sperabilmente anche il quoziente di democrazia – dell'Unione europea. Non si può, da un lato, decidere a livello sempre più verticistico, bilaterale, intergovernativo, più fuori che dentro i trattati dell'Unione europea, con quella che oramai si chiama la 'dominazione degli esecutivi'. E al contempo togliere, almeno *a posteriori*, la possibilità ai cittadini di conoscere, di vedere, di sapere e di farsene un giudizio storico – e quindi anche politico.

In questa tensione fra dominazione degli esecutivi e (mancanza di) trasparenza, chi ci va di mezzo può essere solo l'*accountability*, quindi anche il futuro democratico dell'Unione europea.

Su questo vorrei aprire il grandangolo e parlare di alcune ricerche che abbiamo svolto negli ultimi anni all'Università di Exeter, grazie a un finanziamento dell'*European Research Council*. Abbiamo codificato e analizzato diversi vettori di *accountability* partendo dagli strumenti che sono disponibili in diversi paesi europei, quali le varie forme di *Freedom of Information Act*, strumenti per l'analisi empirica degli effetti delle proposte di legge e regolative, la consultazione, la notifica e l'obbligo di consultazione. Si tratta di un insieme di diritti dei cittadini e doveri della pubblica amministrazione – di consultare, di notificare, di far conoscere.

Come mostrato da Stephen Plowden, che ha usato uno strumento del diritto amministrativo quale il *Freedom of Information Act*, questa parte del diritto amministrativo si lega benissimo ed è parte integrante della riflessione intorno al nucleo principale del segreto di Stato, proprio perché solitamente tutti questi diritti si fermano quando incontrano una questione protetta dalle *state secrecy clauses* (*clausole di sicurezza di Stato*).

Noi abbiamo guardato più che altro a come si combinano questi strumenti, se hanno una loro ecologia e che *patterns* ci sono nei vari paesi europei. Che cosa abbiamo trovato? Il nostro risultato<sup>25</sup> è che questi strumenti lavora-

<sup>25</sup> Lo studio CONTROLLING BUREAUCRACIES WITH FIRE ALARMS: POLICY INSTRUMENTS AND

no bene insieme, e funzionano, solo se ci sono due dimensioni fondamentali. Sono due dimensioni che combaciano, che invece di scivolare una sull'altra e di perdersi, si integrano in modo organico. Queste due dimensioni sono, da un lato, l'accesso dei cittadini alla pubblica amministrazione, agli atti, alle ricerche e alle analisi costi-benefici o all'analisi del rischio dell'amministrazione pubblica; dall'altro lato, l'accesso si completa solo se combacia con un obbligo che resta in capo all'amministrazione pubblica, allo Stato: l'obbligo di informare, di notificare, di rendere pubblici gli studi scientifici ed economici realizzati, di organizzare anche le informazioni in una serie di *dockets* (documenti) rispetto ai quali sia conoscibile l'intero tracciato decisionale che ha portato a una determinata decisione.

Il diritto diventa pieno ed esigibile e permette al cittadino di operare da 'principale', mentre 'agente' si suppone sia l'amministrazione pubblica che lavora per il cittadino. Il 'principale' può tirare le fila e tenere sotto un certo controllo un'amministrazione pubblica solo se obbligatorietà e accessibilità camminano insieme. Quando queste componenti non camminano insieme, non si trova il diritto esigibile; il diritto resta un termine soltanto sulla carta, incompleto, monco, che non permette un forte controllo della società sull'amministrazione pubblica. Gli 'agenti' sono fuori controllo e il cittadino non è più il 'principale'.

Con un corollario importante: cosa succede quando l'equazione obblighi + accesso non si verifica? Succede che prevale la patologia della democrazia, non la sua fisiologia. Qui non abbiamo ancora fatto analisi specifiche, ma ci sono forti indicazioni che, senza questa ecologia dei diritti, lo Stato e la pubblica amministrazione siano fuori controllo, auto-referenziali. Peggio, il controllo esiste, ma da parte dei partiti politici, delle reti di corruzione garantite da associazioni che sono contemplate dal codice penale, non dal diritto amministrativo. Sale il *party patronage* (controllo partitico della pubblica amministrazione) e l'appropriazione di risorse pubbliche a fini privati. Sostanzialmente, quindi, un decadimento di questa forma del di-

ritto alla conoscenza e alla trasparenza diventa anche un rafforzamento delle patologie della democrazia.

In conclusione, questa battaglia per i diritti alla verità e alla conoscenza, diritti storicamente accertati ed esigibili, una battaglia iniziata almeno dal 2003 da Marco Pannella e dal Partito Radicale con la campagna "Iraq libero", è anche la battaglia per eccellenza per tenere viva la dimensione della democrazia vera, quella che conosciamo, e per non permettere il gonfiarsi di questa patologia, di questa metastasi che è la democrazia reale. Quando questi diritti muoiono, sono affievoliti, sono negati, si allargano i territori della democrazia reale, quindi i territori delle patologie della democrazia. Per questo la questione della verità e della conoscenza è una battaglia fondamentale, una battaglia di democrazia, contro la democrazia reale. Per questa battaglia dobbiamo regolare l'uso del segreto di Stato con principi liberali, adeguati ai tempi e alla aspettative sociali.

## MARCO PANNELLA

Presidente del Senato del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito, già Membro della Camera dei Deputati, già Deputato europeo per l'Italia

Innanzitutto, la conclusione che posso trarre è quella che, avendo promosso da tempo l'attenzione sul tema del nostro incontro, credo che la qualità delle relazioni, la qualità dei contributi, che altrove sarebbero considerati tecnici e non, come sono, scientifici, è davvero una conferma che su questo tema del diritto e dei diritti si gioca di nuovo nel nostro continente e nel mondo una partita di estrema gravità e attualità.

Ci si ripropongono schemi vecchi. Già torna la "peste italiana", della quale spesso ci siamo occupati per cercare di trovare, se non una guarigione, almeno una riduzione della capacità deflagrante per tutto il mondo. Abbiamo diffuso la peste fascista e nazista all'inizio degli anni Venti con un Paese senza nessuna autorità vera, nessuna forza. Quello che sta accadendo a Roma potrà fare tesoro davvero dei contributi di coloro che sono intervenuti a questa iniziativa perché ce n'è estremo bisogno.

---

CROSS-COUNTRY PATTERNS di Alessia Damonte, Claire Dunlop e Claudio M. Radaelli è in corso di pubblicazione nella rivista *Journal of European Public Policy*, 2014

Dopo anni non di polemiche, ma di critiche molto dure, il Presidente della Repubblica Italiana, nell'esercizio di una facoltà, di una prerogativa – probabilmente potremmo anche dire di un dovere – ha mandato alle Camere un piccolo straordinario "saggio" come messaggio per parlare, come a livello lessicale noi abbiamo esplicitamente chiesto, non tanto di doveri, ma di obblighi.

Il dibattito qui ha dimostrato quanto sia preziosa la riflessione sui rapporti – dialettici, altri direbbero – fra legittimità, illegalità, motivi propri della consapevolezza, in termini di diritti e di leggi, dell'importanza di rispettare la conoscenza, di rispettare la storicità, che è fondamento del destino del mondo e di ciascuno, non solo come "destino" spagnolo, cioè destinazione. Qualche volta viene, però, il dubbio che siamo in una situazione compromessa.

Non voglio andare oltre, se non per questo ringraziamento e per sottolineare il fatto che i nostri lavori possono incoraggiare immediatamente, fra un mese o due mesi, in sedi periferiche rispetto a questa, a riprendere questo grande dibattito che credo colga la gravità, i connotati del momento che stiamo vivendo. Attraverso questo dibattito noi stiamo vincendo per il grado di convinzione non solo della pertinenza tecnica e professionale, ma della pertinenza di questo tema di riflessione e di dialogo, che altrimenti si liquiderebbe come *logos* per poi ammazzarlo, come lo si è ammazzato costantemente.

Il *caveat* è questo. A Roma è in corso qualcosa di estrema gravità. Ho detto che il Presidente della Repubblica, finalmente nell'esercizio pieno di una sua prerogativa doverosa, che è quella del messaggio ufficiale, come garante del diritto e dei diritti per quello che riguarda il nostro Paese, in questo piccolo "saggio", ha parlato di obbligo, ricordando che l'Italia ormai da decenni si trova tecnicamente in una condizione di flagranza rispetto ai massimi reati della giurisdizione europea.

La nostra ricerca sul valore della giurisdizione rispetto al legislativo è interessantissima. Non è ciò che auspica nessuno di noi, ma dobbiamo pure prendere atto che nel momento della giurisdizione forse i regimi antiliberali, autoritari, reazionari e conservatori trovano delle possibilità costruttive. Come Radicali vogliamo dare atto alla Corte Europea dei Diritti

dell'Uomo (CEDU), in modo particolare, di avere raccolto quello che a livello legislativo era diretto e classico.

Come non ricordare la vicenda che, come *amicus curiae*, abbiamo potuto vivere alla Corte Interamericana: quarantuno Stati in polemica esplicita con il Costa Rica? Con la presenza di *Nessuno Tocchi Caino*, di *Non c'è Pace Senza Giustizia*, della *Associazione Luca Coscioni*, del *Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito* avete oggi potuto constatare che siamo non inutilmente allarmati, ma pronti e preparati a fare tesoro delle vostre attenzioni, delle vostre urgenze.

La caratteristica del tempo che stiamo attraversando è quella dell'urgenza. Il nostro Presidente della Repubblica è tacitato. Il nuovo che si annuncia a Roma è un nuovo da anni Venti di tipo tipicamente nazionale, nel quale, per rottamare vecchie classi dirigenti indegne, in realtà ci si è voluti liberare dalla cultura, dall'antropologia stessa, dalla storia – e questo sta vincendo.

Gli obblighi non esistono più. Non si discute di quanto, nell'esercizio delle sue funzioni, il Presidente ha fatto. Abbiamo ogni giorno dichiarazioni totalmente eversive da parte del partito più importante, cioè il Partito Democratico (PD). Lo ripeto: eversive, ogni giorno. Il portavoce alla giustizia del PD, di fresca nomina, ha subito dichiarato che dei due procedimenti indicati nel messaggio del Presidente della Repubblica – sull'urgenza fattuale di alcune concrete riforme per riuscire strutturalmente a rispondere a quanto da vent'anni la giustizia, la giurisdizione europea, il Consiglio d'Europa ci chiedono, cioè la riduzione strutturale dei carichi che non ci consentono di avere processi in termini ragionevoli – non si farà niente.

C'è una rivolta contro il Presidente della Repubblica animata da coloro che forse anche in nome suo traggono una qualche legittimità. E' stato detto che quei provvedimenti richiesti dal Presidente della Repubblica non saranno presi. Sono gli stessi a cui noi abbiamo concorso, ma qualificandoli testardamente come obblighi. Basta doveri e altro!

Questo è il *caveat*. In Italia è in atto una potente eversione – ancora nessuno lo ha capito – contro le autorità istituzionali italiane, negate rottamando il Presidente della Repubblica e la

giurisdizione internazionale con un po' di disinvoltura fiorentina, toscana, cosa che ha precedenti illustri.

Vi ringrazio molto. Vi ringrazio davvero molto e ringrazio anche gli interpreti. Mi rivolgo non a dei ragazzi, ma soprattutto a chi ha i capelli – se li ha ancora – bianchi, con il patrimonio della saggezza: ci siamo di nuovo. Come dicevano nel Sessantotto, *ce n'est qu'un debut, continuons le combat!* È necessario, perché quello che l'Europa e il mondo hanno conosciuto negli anni Venti e Trenta sta riesplodendo. È fondamentale il vostro sapere, il vostro credere

nelle cose cangianti, che dovete continuamente riordinare e animare di sapere e di moralità, ma non di moralismi. Il diritto naturale per fortuna non è più evocato come è stato evocato per secoli.

Io sono logorroico, vecchio. Non mi ricordo se sono sessanta o settant'anni che ripeto forse stanche novità, ma penso che a Roma ci sia l'eversione. Abbiamo un obbligo. Noi seguiremo la CEDU e il sapere, perché il sapere non è il saputo dei saputelli. Grazie.

## INDICE

---

Presentazione.....	1
Marco PERDUCA.....	3
Niccolò RINALDI.....	3
Struan STEVENSON.....	5
Guy VERHOFSTADT.....	7
Matteo ANGIOLI.....	8
Guy VERHOFSTADT.....	8
Josep SOLER.....	9
Marco PANNELLA.....	9
Fausto BERTINOTTI.....	11
Marco PANNELLA.....	13
Antonio TAJANI.....	14
Louis MICHEL.....	17
Giulio Maria TERZI DI SANT'AGATA.....	20
Bakhtiar AMIN.....	23
Giuseppe CASSINI.....	27
Otto PFERSMANN.....	29
Saumura TIOULONG.....	33
Niccolò RINALDI.....	34
Kok KSOR.....	34
Matteo ANGIOLI.....	36
Owen THOMAS.....	36
Michel TROPER.....	40
Yves Charles ZARKA.....	44
Maria Rosaria FERRARESE.....	46
Mauro BUSSANI.....	50
Cesare SALVI.....	53
Stephen PLOWDEN.....	57
Esther BECEIRO GARCIA.....	62
Ogarit YOUNAN.....	67
Dara THONG.....	70
Giuseppe ROSSODIVITA.....	71
Marco CAPPATO.....	72
Niccolò FIGÀ-TALAMANCA.....	73
Antonio STANGO.....	74
Gianfranco BORRELLI.....	74
Francesco DI DONATO.....	77
José María GARCÍA MARÍN.....	80
Claudio M. RADAELLI.....	81
Marco PANNELLA.....	84

## **IL PARTITO RADICALE NONVIOLENTO TRANSNAZIONALE E TRANSPARTITO**

---

è un'organizzazione politica - con statuto consultivo di categoria generale, presso il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) delle Nazioni Unite - che promuove l'applicazione e il rispetto dei diritti umani e dello Stato di Diritto impegnando i propri membri a perseguire lotte nonviolente perché istituzioni nazionali e internazionali rispettino le proprie leggi e principi democratici. Il Partito Radicale in quanto tale non partecipa ad elezioni nazionali, regionali o locali. Tra i membri del PRNTT figurano Marco Pannella, Emma Bonino, il leader dell'opposizione cambogiana Sam Rainsy, la leader della minoranza uigura Rebiya Kadeer, il Ministro degli Interni tibetano Dolma Gyari e George Soros.

[www.radicalparty.org](http://www.radicalparty.org)

## **NON C'È PACE SENZA GIUSTIZIA**

---

è un'associazione internazionale senza fini di lucro, fondata da Emma Bonino e nata nel 1993 da una campagna del Partito Radicale Transnazionale (PRT), che lavora per la protezione e la promozione dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e della giustizia internazionale. L'azione di NPSG si articola attraverso tre programmi tematici principali: giustizia penale internazionale, mutilazioni genitali femminili e democrazia in Medio Oriente e Nord Africa.

[www.npwj.org](http://www.npwj.org)

## **NESSUNO TOCCHI CAINO**

---

è una lega internazionale di cittadini e di parlamentari per l'abolizione della pena di morte nel mondo. E' un'associazione senza fine di lucro fondata a Bruxelles nel 1993 e costituente il Partito Radicale Transnazionale. Il nome è tratto dalla Genesi. Nella Bibbia non c'è scritto solo "occhio per occhio, dente per dente", c'è scritto anche: "Il Signore pose su Caino un segno, perché non lo colpisse chiunque l'avesse incontrato". Nessuno Tocchi Caino vuol dire giustizia senza vendetta. Per questo il principale obiettivo è l'avanzamento della moratoria universale delle esecuzioni stabilita dalle Nazioni Unite.

[www.nessunotocchicaino.it](http://www.nessunotocchicaino.it)