

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



EDUCatt

11
2017

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

11

2017

Anno VII - 11/2017

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

COMITATO DI REDAZIONE

Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP
e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo
librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-121-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-132-4

ISSN: 2239-7302

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

ATTI DEL IX CONVEGNO DI STUDIO SULL'ALLEANZA ATLANTICA
LA LOTTA AL TERRORISMO TRANSDAZIONALE:
UN RUOLO PER LA NATO?

Introduction 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

The Historical Role of NATO 15
di MASSIMO DE LEONARDIS

Europe, Transnational Terrorism and Hybrid War 27
di MARCO LOMBARDI

The Reasons of a No Victory and the Future Perspectives.
The New Phase of the Afghan War
and the Role of the Islamic State (IS/Daesh)..... 39
di CLAUDIO BERTELOTTI

Il “Syraq” tra “Stato Islamico” e frammentazione..... 49
di ANDREA PLEBANI

La NATO e la Federazione Russa,
dalla crisi ucraina alla lotta contro Daesh 67
di EUGENIO DI RIENZO

International Relations Theory and
NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate 85
di LUCA RATTI

La NATO e le partnership: un “serbatoio di coalizioni”? 111
di GIANLUCA PASTORI

Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti	129
di DAVIDE BORSANI	
From Flank Defence to War Against Terrorism. Germany's Posture on the NATO Periphery since the Cold War (1961-2016)	155
di BERND LEMKE	
Turkey and NATO as seen from Ankara.....	169
di STEFANO M. TORELLI	
L'Italia nel contrasto al terrorismo	175
di GIUSEPPE CUCCHI	
Uomini e mezzi per un intervento italiano	193
di PIETRO BATAACCHI	

MISCELLANEA

Società e Stato nel magistero di Pio XII	207
di BENIAMINO DI MARTINO	
La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico.....	251
di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA	
<i>Gli Autori</i>	263
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	269

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari – diritto, scienza politica, storia – orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionale, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardentem concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza;
- lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline;
- l'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche;
- la realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Da questo numero entrano in vigore alcune modifiche nell'organizzazione scientifica e redazionale dei *Quaderni*, rese necessarie dal loro crescente sviluppo. La pubblicazione degli articoli già da questo numero è soggetta a *Peer Review* anonima. Viene creato un Comitato di redazione il cui segretario sarà il Dr. Davide Borsani. Il Direttore ringrazia per il suo impegno il Prof. Gianluca Pastori, che ricopriva l'incarico di Capo redattore, ora abolito.

Il presente numero pubblica nella prima parte le relazioni pervenute e pubblicabili presentate al IX Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica: *La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?* Nella sezione *Miscellanea* compaiono due articoli su aspetti del pensiero cristiano, cattolico e ortodosso, in campo politico.

Il prossimo Quaderno n. 12 verrà pubblicato nel corso del 2017.

La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico*

di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA

***Abstract** – Following the collapse of the Soviet Union, the so-called “post-Soviet space” has undergone several processes of political, economic, social, cultural as well as juridical transformation. The economic relations, as well as the ones among the citizens of the new independent States, remain very tight. Major developments are to be found in the economic sector, with the Eurasian Economic Union (EAEU) representing the most recent community of this kind. However, the respect of a set of values, rights and fundamental freedoms is the only key allowing the evolution towards a higher level of integration: the essay is mainly focused on the evaluation of this aspect and of the agreements and tools developed in the context of the international organizations operating in the post-Soviet space (EAEU and the Commonwealth of Independent States).*

Dalla scissione dell'URSS, lo spazio post-sovietico è stato segnato da profondi cambiamenti di carattere politico, economico, socio-culturale e giuridico. Il termine “spazio post-sovietico” di per sé non va inteso esclusivamente come frontiera politico-geografica delle quindici ex repubbliche sovietiche. Questo concetto ha un significato più profondo, poiché include sia una comune eredità storico-culturale, sia la dimensione dei rapporti economici che ancora oggi rimangono molto intensi, tanto quanto strette sono le relazioni tra i cittadini dei nuovi Stati indipendenti.

Attualmente, nei rapporti tra questi Paesi, è l'aspetto economico quello che è andato maggiormente sviluppandosi. Un esempio molto evidente è l'Unione Economica Euroasiatica (UEE), l'organizzazione d'integrazione più recente nel mondo, che riunisce cinque Paesi che intendono costruire le relazioni fra loro su una base più solida di quella esistente nell'ambito della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

* Traduzione di Elena Grebenshchikova, Professore presso la Cattedra di Lingue romanze, Università di Stato delle Relazioni Internazionali, Ministero degli Affari Esteri, Mosca (MGIMO), ed Ekaterina Torkunova, Professore presso la Cattedra di Diritto europeo, MGIMO.

Com'è noto, nel mondo, già oggi gli interessi economici e finanziari sono determinanti. Proprio la loro tutela determina il cambiamento, la politica estera e interna, fa scoppiare e terminare guerre commerciali, porta a lotte accanite per fare rispettare i propri diritti o – viceversa – rinunciare volontariamente a una parte della propria sovranità. L'esperienza dell'Unione Europea prova che la costruzione del mercato unico interno – che prevede la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali – è condizione necessaria – ma non unica – per un progetto d'integrazione di successo. C'è un momento in cui l'insieme degli interessi economici e finanziari va integrato con una serie di interessi relativi all'idea di persona. Il rispetto integrale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si rivela il fattore che consente di passare a un livello più alto d'integrazione. Questo è l'ambito in cui si analizza qui la questione della difesa dei diritti umani all'interno delle principali organizzazioni internazionali che operano nello spazio post-sovietico: la CSI e la UEE.

Le garanzie dei diritti dell'uomo nell'UEE

L'Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica entrato in vigore il 1° gennaio 2015 fu firmato ad Astana il 29 maggio 2014. Inizia così una nuova fase di edificazione di un'istituzione interstatale nello spazio post-sovietico. A oggi, l'UEE rappresenta la più recente unione d'integrazione. Include cinque Stati: Armenia, Bielorussia, Russia, Kazakistan e Kirghizistan. Anche altri Stati hanno mostrato interesse alla partecipazione all'UEE. Per esempio, il governo del Tagikistan ha dichiarato la propria intenzione di valutare i risultati della propria partecipazione all'UEE.

Per descrivere la natura giuridica dell'UEE, gli autori dell'Accordo ne hanno fissato la definizione all'articolo 1: «L'Unione è un'organizzazione internazionale d'integrazione regionale economica che è soggetto di diritto internazionale»². Gli obiettivi principali dell'UEE sono maggiormente di carattere economico e sociale, trattandosi della creazione di «condizioni per la solida crescita dell'economia dei paesi membri, al fine di migliorare le condizioni di vita della popolazione e con l'intenzione di formare un mercato unico di merci, servizi,

² *Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica*, 1.1.2015, p. 5 (redatto in russo).

capitali e forza lavoro all'interno dell'Unione». ³ La finalità assomiglia tanto allo scopo prefissatosi inizialmente dalla Comunità Europea.

Il vettore economico dell'integrazione nell'ambito dell'UEE è prevalentemente previsto all'articolo 2 dell'accordo che definisce i principali concetti: tre delle sedici definizioni riportate compongono un gruppo separato e rappresentano categorie legate all'economia – come «unico spazio economico», «mercato unico e comune» e «unione doganale». Gli altri concetti sono di contenuto neutrale – «armonizzazione e unificazione della legislazione», «politica unica», «accordi internazionali nell'UEE», «politica concordata» etc., e in alcuni casi di contenuto tradizionale per la maggior parte degli accordi internazionali.

L'Accordo UEE è un accordo internazionale sul quale è fondata un'organizzazione internazionale di integrazione regionale nel campo dei rapporti economici. Non sussiste, allo stato attuale, l'obiettivo di creare un'unione politica, e neanche è esplicitamente previsto il compito di difendere i diritti umani e le libertà fondamentali. Indubbiamente il tema della salvaguardia dei diritti è menzionato nell'Accordo, ad esempio nell' Articolo 60 – «Garanzie della difesa dei diritti dei consumatori» –, nell'articolo 97 – «Disciplina dell'attività lavorativa dei prestatori d'opera degli Stati membri» –, nell'articolo 98 – «Diritti e obblighi dei lavoratori degli Stati membri». Nell'accordo sono inclusi altri articoli di questo tipo. Ad esempio l'articolo 70 – «Obiettivi e principi della regolamentazione dei mercati finanziari» – nel quale si parla della difesa, garantita ed effettiva, dei diritti e degli interessi legittimi dei utenti nel quadro dei servizi finanziari⁴. A ciò va aggiunto che l'introduzione della libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali nell'ambito del mercato interno dell'UEE è legata all'attuazione dei diritti e delle libertà dell'uomo dal punto di vista dell'attività imprenditoriale. Il tema dei diritti umani non è il tema principale in questo accordo. La salvaguardia dei diritti dell'uomo non entra nella sfera della competenza diretta dell'Unione e dei suoi organi; perciò manca una base istituzionale necessaria per salvaguardare i diritti umani e le libertà fondamentali. Ad esempio, il Protocollo n.2 all'Accordo (dedicato alla Corte dell'UEE) non prevede la competenza generale della Corte nel campo della salvaguardia dei

³ *Ibid*, p. 7.

⁴ *Ibid*, p. 53.

diritti umani. Il compito principale della Corte è quello di risolvere le controversie sorte in ordine alla realizzazione dell'accordo, e ha il diritto di attribuire agli organi dell'UEE una competenza aggiuntiva oltre a quella direttamente prevista dall'Accordo o da accordi internazionali nel quadro dell'Unione. Nell'accordo dell'UEE non c'è un unico elenco dei diritti umani e delle libertà che sia vincolante sia nei confronti degli Stati membri che nei confronti dei suoi organismi. Il che potrebbe essere l'unico difetto di questo documento dal punto di vista della prospettiva di costruzione del meccanismo di salvaguardia dei diritti nell'UEE.

Ci vorrà del tempo prima che i diritti dell'uomo nell'UEE si palesino pienamente. Per questo è necessaria la volontà politica e successi evidenti riportati nel campo dell'integrazione economica. Le relazioni sociali regolamentate si ampliano mentre si intensificano gli interessi d'integrazione dell'UEE e così gli interessi individuali di una persona possono entrare in collisione con questi ultimi. Più in fretta si svilupperà l'integrazione economica, più risulterà attuale la necessità di garantire i diritti umani a livello dell'Unione.

Per ora è lecito affrontare queste due questioni. Come potrebbe configurarsi l'elenco euroasiatico dei diritti e delle libertà dell'uomo? È possibile usare gli strumenti della salvaguardia dei diritti umani che esistono già?

La risposta affermativa alla seconda domanda elimina subito la prima. Partiamo dunque da questa. Evidentemente la soluzione più semplice è quella di servirsi del meglio emerso dall'esperienza a livello mondiale, senza dimenticare però l'esperienza accumulata nello spazio post-sovietico. Considerando l'esperienza pratica a livello internazionale, più facile – a prima vista – appare la soluzione adottata dall'Unione Europea: prima di elaborare il proprio elenco dei diritti e libertà umane, la Carta dei Diritti fondamentali, riferirsi alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nel ambito dell'UEE la Convenzione europea non può essere usata per ragioni sia giuridiche che politiche. Ma non è necessario in quanto esistono propri meccanismi elaborati per la CSI, anche se dimenticati.

Le garanzie dei diritti umani nella CSI

L'8 dicembre 1991 a Minsk fu proclamata la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). Nell'accordo firmato a Minsk dai Capi di Stato di tre Repubbliche dell'URSS (RSFSR, Repubblica Bielorussa e Ucraina) fu constatato che «l'Unione RSS come soggetto del diritto internazionale e realtà geopolitica cessa di esistere».⁵ Nello stesso tempo fu dichiarata la costituzione della CSI. Ad Almaty, il 21 dicembre 1991, si è svolta una riunione dei massimi dirigenti di Azerbaigian, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Turkmenistan, Uzbekistan e Ucraina al cui termine furono firmati una serie di documenti importanti, inclusi il Protocollo e la Dichiarazione dei Capi di Stato. Il Protocollo aggiuntivo all'accordo sull'istituzione della CSI ha aumentato il numero degli Stati membri della CSI fino a 11. Nella dichiarazione della CSI fu stabilito che la cooperazione «sarà basata sul principio di uguaglianza tramite gli istituti di coordinamento creati su base paritaria che devono operare come stabilito dagli accordi tra gli Stati partecipanti, posto che la CSI non è né uno Stato né un'unione sovranazionale».⁶

Il processo di formazione della struttura della CSI fu concluso con l'approvazione nel 1993, al *summit* di Minsk, dello Statuto della CSI. In esso è sottolineato che la Comunità è basata sui principi di parità sovrana di tutti i suoi membri e che i partecipanti ad essa sono soggetti del diritto internazionale autonomi e paritari. L'insieme dei documenti sopraindicati forma la base giuridica della Comunità.

La CSI si presenta come un'organizzazione internazionale che ha il compito di risolvere maggiormente problemi di tipo economico. Come anche nel caso dell'UEE, è evidente una certa somiglianza con la prima tappa di fondazione della Comunità europea.

Nel quadro della CSI l'accentuazione di fatto dell'elemento economico nei rapporti interstatali, insieme al carattere integrativo poco marcato della comunità, ha predeterminato un approccio moderato dei suoi partecipanti rispetto alla promozione dei valori umani. Lo Statuto della CSI stabilisce tuttavia, come scopo della

⁵ *Accordo di Fondazione della CSI*, Minsk, 08.12.1991; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", 1992, n. 1, pp. 5-19.

⁶ *Dichiarazione di Almaty* del 21 dicembre 1991; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei Capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", 1992, n. 1, p. 19.

Comunità, «garantire diritti e libertà dell'uomo» e «cooperare per garantire la pace e sicurezza nel mondo» (c.2). La realizzazione di questi obiettivi, secondo l'articolo 3 dello Statuto, avviene secondo «le norme del diritto internazionale universalmente riconosciute» e prima di tutto «dell'Atto finale di Helsinki». È emblematico che, nella lista dei principi della comunità, il primo è quello del «rispetto della sovranità degli Stati-membri» (c.3). Il principio della salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali è il numero otto. Lo Statuto della CSI riporta direttamente la sua componente «umana» alla sfera della cooperazione tra gli stati membri che viene realizzata su base paritaria tramite gli istituti di coordinamento comuni (c.4).⁷

Anche nella Dichiarazione del rispetto dei principi di cooperazione nell'ambito della CSI del 14 febbraio 1992 si parla della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. Essa fissa la necessità di provvedere «all'osservanza incondizionata degli *standard* internazionali nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusi i diritti delle minoranze etniche» (c.4). Gli Stati membri della CSI sono obbligati a «elaborare un meccanismo di responsabilità» (c.7)⁸ in ordine alla violazione dei principi menzionati in questo documento. Evidentemente, l'atteggiamento dei partecipanti alla questione dei diritti umani fin dall'inizio aveva un carattere coordinativo e dichiarativo.

Va anche menzionata la Dichiarazione degli Stati membri della CSI sugli obblighi internazionali nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 24 settembre 1993. In questo documento gli Stati partecipanti, riconoscendo la propria fedeltà ai principi e agli obiettivi fissati nello statuto ONU e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU⁹, hanno dichiarato la necessità di prendere decisioni relative sulla prosecuzione dal punto di vista del diritto rispetto agli accordi e ai patti sui diritti umani nonché sul mantenimento degli impegni nella sfera dei diritti umani e libertà

⁷ *Statuto della CSI* del 22 gennaio 1993; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", vol. 9 (1993), n. 1, pp. 23-27.

⁸ *Dichiarazione del rispetto dei principi di cooperazione nell'ambito della CSI* del 14 febbraio 1992, disponibile al seguente link: <http://www.cis.minsk.by>.

⁹ *Dichiarazione degli stati membri della CSI degli obblighi internazionali nel campo dei diritti umani e libertà fondamentali* del 24 settembre 1993; *Documenti di base della Comunità, accordi della Russia di amicizia e collaborazione con i paesi della CSI*, 1999, edizione 1, p. 102.

fondamentali come sono previsti negli accordi internazionali a cui partecipò l'URSS (c.1).

Gli Stati membri hanno dichiarato la necessità di risolvere i problemi legati all'esecuzione degli accordi internazionali e dei patti sui diritti dell'uomo, di individuare ed eliminare gli ostacoli all'efficace osservazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (c.2). Fu sottolineata in particolare la necessità di sforzi comuni in questa sfera tramite la stipula di accordi bilaterali e multilaterali (c.3). L'elaborazione e l'approvazione della Convenzione della CSI sui diritti umani è uno degli obiettivi principali degli Stati membri.

I documenti esaminati sopra furono firmati nella fase iniziale della CSI. Successivamente furono firmati gli atti giuridici riguardanti i diritti umani, l'osservanza dei principi di democrazia e supremazia della legge.

Una categoria speciale è rappresentata dagli accordi multilaterali della CSI che fissano i diritti e le libertà fondamentali e prevedono meccanismi di controllo riguardo alla loro applicazione. In sostanza, sono simili a quelli delle convenzioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa. Il posto centrale di questa categoria di patti multilaterali, giustamente, è occupato dalla Convenzione della CSI sui diritti umani e le libertà fondamentali (la Convenzione della CSI) firmata a Minsk il 26 maggio 1995¹⁰. La Convenzione fu firmata da Armenia, Bielorussia, Georgia, Kirghizistan, Moldavia, Russia e Tagikistan. In accordo con c.1, articolo 38, della Convenzione della CSI, questo accordo multilaterale entra in vigore dopo la terza notifica che conferma l'esecuzione da parte degli Stati membri di tutte le necessarie procedure interne. Questa condizione fu esaudita l'11 agosto 1998 e attualmente la Convenzione è entrata in vigore in quattro Paesi che l'hanno ratificata: Bielorussia, Russia, Kirghizistan e Tagikistan.

¹⁰ *Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali (la Convenzione della CSI)* del 25 maggio 1995. *Documenti di base della Comunità, accordi della Russia di amicizia e collaborazione con i paesi della CSI*, 1999, edizione 1, pp. 103-112. Vedi anche *CIS convention on human Rights Law journal* (HRLJ), vol. 17 (1996), nn. 3-6, pp. 159-162.

Il contenuto della Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali

La Convenzione prevede un'ampia lista di diritti noti guardando ai documenti più importanti sui diritti dell'uomo – la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Al contempo il contenuto della Convenzione della CSI ha una propria specificità in quanto sono indirettamente rispecchiati i processi avvenuti nello spazio post sovietico nei primi anni che seguono la dissoluzione dell'URSS.

L'analisi della Convenzione della CSI può prendere le mosse dagli articoli che, in sostanza, riproducono i patti internazionali in questo quadro. Per paragonare scegliamo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il documento europeo sui diritti umani di maggior importanza. La somiglianza emerge chiara sin dai primi articoli della Convenzione della CSI 1995. L'articolo 1 della Convenzione della CSI ripete l'articolo 1 della CEDU: «Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella presente Convenzione».¹¹ Come nella CEDU, gli Stati partecipanti alla CSI si obbligano a garantire i diritti e le libertà di ogni persona (indipendentemente dalla nazionalità) soggetta alla loro giurisdizione.

La somiglianza non termina qui. Conformemente al senso del c.2 dell'articolo 35 della Convenzione della CSI, non è ammissibile alcuna deroga a certi diritti previsti nella Convenzione, e cioè: al diritto alla vita (art.2), al diritto a non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti (art.3), al divieto di schiavitù o di servitù (c.1, art.4), al non riconoscimento di legge *ex post facto* (c.1 art.7), al diritto di non essere processato e punito due volte per lo stesso reato (principio *non bis in idem*) (c.2 art. 7). Si mette in rilievo che la lista dei diritti inalienabili fissati nella convenzione della CSI coincide completamente con i simili diritti della CEDU. L'unica eccezione è il principio *non bis in idem* che non è previsto nel testo principale della CEDU, ma è stabilito all'articolo 4 del Protocollo 7. Nell'ambito della CSI, esso è incluso nel testo della Convenzione.

¹¹ *Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali.*

Significa che praticamente coincidono gli articoli 1, 2, 3, 4 e 7 dei due documenti, e che sono molto simili nel contenuto gli articoli 5 e 6 della Convenzione.

Ci sono delle analogie a proposito degli altri diritti e libertà garantiti rispettivamente dalla CEDU e dalla Convenzione di CSI: il diritto al rispetto della vita privata e familiare, (art.8 della CEDU e art.9 della CSI), la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art.9 della CEDU e art.10 della CSI), la libertà di espressione (art.10 della CEDU e art.11 della Convenzione della CSI), la libertà di riunione e di associazione (art.11 della CEDU e art.12 della CSI), il diritto al matrimonio (art.12 della CEDU, art.13 della Convenzione della CSI), il diritto a un ricorso effettivo (art.13 della CEDU e art.19 della CSI), divieto di discriminazione (art.14 della CEDU, art.20 della CSI), il divieto di restrizioni dell'attività politica degli stranieri (art.16 della CEDU, art.30 della Convenzione della CSI), il divieto dell'abuso del diritto (art.17 della CEDU, art.31 della CSI), il limite all'applicazione della restrizioni dei diritti (art.18 della CEDU, art.32 della Convenzione). La somiglianza tra i due documenti permette di concludere che gli autori della Convenzione hanno assunto la CEDU come esempio da seguire.

Tuttavia non è possibile parlare di due testi identici. La Convenzione della CSI, che ripete di fatto completamente i diritti e le libertà fissate nella prima parte della CEDU, contiene una lista di differenze determinate dalla specificità della CSI: la crisi generale nello spazio post-sovietico nei primi anni dalla dissoluzione dell'URSS influenzò infatti significativamente il contenuto di questo documento. Proprio per questo tanta attenzione è prestata a cosiddetti diritti inalienabili come anche ai diritti sociali ed economici. Per esempio, la pena capitale è stata abolita a seguito della ratifica del Protocollo 6 del 1983 e del Protocollo 13 del 2002 dalla Convenzione Europea. La Convenzione della CSI segue la strada della CEDU, però stabilisce alcune regole limitanti aggiuntive. In accordo con c.2, articolo 2 della Convenzione della CSI, si prevede che non possono generalmente essere condannate a morte donne nel periodo di gravidanza. La formulazione "generalmente" solleva però la domanda sulle eccezioni di questa norma giuridica che non sono previste nel testo della Convenzione della CSI. Secondo questo documento, la pena capitale non può essere eseguita sulle donne incinte al momento dell'esecuzione di essa. La sentenza di

morte non può essere emanata per un crimine se la persona accusata è minorenne.

Nella Convenzione della CSI esiste una lista di articoli non previsti dalla CEDU. Per esempio, l'articolo 8 della Convenzione della CSI vieta di privare di libertà una persona solo perché essa non è in condizione di rispettare i suoi obblighi contrattuali. La parte 1 dell'articolo 14 della convenzione della CSI fissa il diritto al lavoro e la difesa dalla disoccupazione come anche la medesima retribuzione per un tipo di lavoro equivalente. Nella parte 2 sono fissati i diritti delle donne che lavorano: diritto alle ferie retribuite e sussidio sociale (c.a), garanzie aggiuntive dal licenziamento illegale (c.b), garanzie dei diritti della madre lavoratrice (c.c), garanzie dei diritti di donne che lavorano di notte in condizioni pesanti (cc.d.e). Gli articoli 15 e 16 della convenzione della CSI garantiscono rispettivamente il diritto alla tutela della salute e il diritto alla previdenza sociale. Gli articoli 17 e 18 sono dedicati alle garanzie dei diritti dei minori e dei diritti delle persone con disabilità fisica o mentale. L'articolo 21 della Convenzione della CSI prevede i diritti delle minoranze etniche e garantisce il loro diritto ad esprimere, conservare e sviluppare la propria specificità etnica, linguistica, culturale e religiosa.

Questi esempi mostrano che la convenzione della CSI è di carattere universale e, a differenza della CEDU, contiene molte disposizioni di tipo sociali ed economico. Questo permette di paragonare la Convenzione della CSI con la Carta dei diritti fondamentali il cui contenuto è più ampio di quello della CEDU.

È possibile discutere su pregi e difetti della Convenzione della CSI, ma nel complesso è possibile affermare che gli Stati membri sono riusciti a predisporre un documento completo e di alta qualità. Corrispondeva non solo ai requisiti del tempo ma anche alzava molto i criteri di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nello spazio post-sovietico.

Oggi giorno, purtroppo, non esiste un meccanismo di controllo sul funzionamento e sulla effettiva esecuzione di essa. L'organo di controllo alla quale la Convenzione si riferisce a norma dell'articolo 34 è una Commissione per i diritti umani della Comunità degli Stati Indipendenti (CDI). L'attività principale è regolata dallo Statuto della Commissione per i diritti umani della CSI. Però in realtà questa Commissione non ha svolto la sua attività a pieno ritmo. Attualmente è possibile evidenziare due difetti essenziali inerenti a questo mec

canismo: i poteri di controllo non sono effettuati da un'autorità giudiziaria e le decisioni della commissione hanno il carattere di raccomandazioni, cioè non sono vincolanti.

È ovvio che nel frattempo le funzioni di organo di controllo possono essere concesse alla Corte dell'UEE, per questo tuttavia è necessaria la volontà politica degli Stati membri dell'Unione e apportare le conseguenti modifiche all'accordo.

Nel contesto e nei limiti della presente ricerca è possibile affermare che la mancanza di un meccanismo efficace nell'ambito della Convenzione del 1995 può essere considerato un fattore positivo: non avranno infatti luogo dibattiti simili a quelli riguardanti la questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: quale è la Corte più importante, la Corte di Giustizia o la Corte EDU? Proprio questo problema d'altronde non è ancora risolto (cfr. il Parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU).

È evidente che in un periodo di tensione geopolitica caratterizzato dal peggioramento delle relazioni tra la Russia e l'Occidente, una delle direzioni principali che assume la politica estera della Federazione Russa è diventata lo sviluppo dei rapporti interstatali nel quadro dell'Unione Economica Euroasiatica. È probabile che, con il passare del tempo, a posteriori si potrà parlare un effetto positivo dalle sanzioni, in quanto l'integrazione nell'ambito dell'UEE sarà andata più veloce proprio grazie alla pressione esterna. Attualmente, dipendendo lo sviluppo dell'UEE molto meno da fattori esterni, ci si deve chiedere quali siano le ragioni interne che si frappongono a uno sviluppo vigoroso di processo nello spazio post sovietico e dal quale dipende il benessere di milioni di persone. Una delle ragioni interne che potrebbe risultare chiara nel prossimo futuro è proprio la poca attenzione riservata al tema dei diritti umani nell'ambito dell'Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica. Per risolvere tale questione è necessario introdurre modifiche all'Accordo senza ignorare la nostra esperienza nel quadro della CSI, non molto grande e tuttavia specifica.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-121-8 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mapa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze. La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00