

La tutela giuridica internazionale dei ricercatori operanti in situazioni di rischio politico-sociale

SARA TONOLO
PROFESSORESSA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI,
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

1- LA CONDIZIONE DELLO STRANIERO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

La condizione dello straniero è oggetto di norme consuetudinarie consolidate nel diritto internazionale generale, da cui derivano, per ogni Stato, limiti alla sua potestà di governo e garanzie da assicurare con effettività¹.

La sovranità territoriale va coordinata con la preesistente sovranità personale dello Stato di cittadinanza, anche nei confronti dei propri sudditi residenti all'estero, per i quali fondatamente questo può esigere, nei confronti dello Stato di residenza, occasionale o stabile che sia, il rispetto di alcuni diritti fondamentali, segnatamente all'incolumità fisica, ovvero alla tutela contro ogni tipo di offesa, alla libertà personale, al riconoscimento della capacità giuridica e di agire, al rispetto della dignità della persona, all'accesso alla giustizia e all'equo processo. Va in ogni caso assicurato allo

¹ Si veda in generale sul punto ARANGIO RUIZ, *Le domaine réservé*, *Recueil des Cours*, vol. 225 (1990 - VI).

straniero il diritto di rivolgersi alle proprie rappresentanze diplomatiche e consolari per ottenere assistenza². Il porre ostacoli o impedimenti alla richiesta o all'esercizio di detta assistenza costituisce, a sua volta, un illecito internazionale³, come ribadito nei noti casi *La Grand*⁴ e *Avena*⁵.

2 Si veda sul punto la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, resa esecutiva in Italia con l. 9 agosto 1967, n. 804.

3 Ciò, secondo quanto previsto dal progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, 10 agosto 2001, A/56/10, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty third session*.

4 CIG, 27 giugno 2001, *Germany v. United States of America*, in ICJ Reports 2001, p. 466 ss.: il caso riguarda la tutela dei diritti individuali alla luce della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari. I fatti all'origine di tale controversia riguardano la condanna a morte per omicidio comminata, nel 1982, dalle autorità dello Stato dell'Arizona contro due fratelli di cittadinanza tedesca, Karl e Walter LaGrand, al termine di un processo interamente condotto senza che i detenuti fossero informati del loro diritto all'assistenza consolare. Nel 1992, le autorità consolari tedesche vennero a conoscenza della detenzione dei due connazionali, la sentenza di condanna a morte non poteva più essere oggetto di impugnazione davanti ai tribunali federali poichè i motivi fatti valere dagli imputati non erano stati sollevati nel giudizio davanti ai tribunali dell'Arizona secondo la dottrina del *procedural default*. Nonostante il ricorso alle vie diplomatiche, la condanna di Karl La Grand venne eseguita il 24 febbraio 1999, mentre quella di Walter La Grand fu fissata per il 3 marzo 1999. Alla vigilia dell'esecuzione, la Germania presentò ricorso alla Corte internazionale di giustizia, sulla base del Protocollo I opzionale alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, denunciando la violazione della Convenzione da parte dei giudici dell'Arizona, chiedendo l'emanazione urgente di misure provvisorie volte alla protezione della vita di Walter LaGrand nonchè il riconoscimento del diritto alla restaurazione dello status quo ante. Nonostante l'ordine di evitare l'esecuzione di Walter LaGrand, le autorità dell'Arizona, incuranti dell'ordinanza, diedero esecuzione alla pena nei tempi previsti. In conseguenza di tale esecuzione, la Germania modificò la domanda inizialmente formulata alla Corte, richiedendo garanzie di non ripetizione dell'accaduto per il futuro e l'accertamento dell'inadempimento degli obblighi derivanti dall'ordinanza della Corte sulle misure cautelari.

5 CIG, 31 marzo 2004, *Mexico v. United States of America*, in ICJ Reports, 2004, p. 121 e ss. Nel caso, gli Stati Uniti, non concedendo il diritto all'assistenza consolare a 52 imputati messicani condannati a morte a seguito di procedimenti penali, è stato riconosciuto responsabile della violazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, dovendo pertanto assicurare adeguata riparazione all'illecito (revisione delle sentenze di condanna a morte).

La violazione delle regole sul trattamento degli stranieri, che mantengono validità nei rapporti tra gli Stati, quali che siano il contenuto non soddisfacente del diritto interno, o i comportamenti, anche impropri dell'amministrazione dello Stato di residenza, consente allo Stato di appartenenza delle persone coinvolte di esercitare la protezione diplomatica, facendo valere come pertinenti alla sovranità dello Stato i diritti relativi alla condizione dei propri sudditi e chiedendo soddisfazione in ipotesi di inadempimento, tramite l'istituto della protezione diplomatica. Tale richiesta può assumere diverse forme, dalla riparazione materiale del danno subito, alla repressione e punizione dei responsabili delle lesioni personali e patrimoniali sofferte dai propri cittadini, sia, e a maggior ragione, se i comportamenti lesivi siano stati tenuti da agenti pubblici, sia se sono ascrivibili a privati. Si tratta di un istituto recentemente sottoposto a un'interessante evoluzione per effetto della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia che, nel caso *La Grand*, appena considerato, ha riconosciuto il diritto all'assistenza consolare di cui all'art. 36 del Protocollo alla Convenzione di Vienna del 1963 il carattere di un diritto sostanziale dell'individuo, tutelabile in via autonoma, anche se la legittimazione processuale dinanzi alla Corte appartiene solo allo Stato. A tale riguardo si segnala dunque il Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, adottato nel 2006 dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, ove rilevano in maniera particolare i diritti della persona in quanto tale, piuttosto che quelli del cittadino o dello Stato di appartenenza dello stesso⁶. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha sostenuto l'iniziativa di sviluppare il Progetto in una Convenzione sulla protezione diplomatica⁷, sottolineando l'evoluzione della posi-

6 *Text adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session. The report, which also contains commentaries on the draft articles, appears in Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10).*"

7 Nel 2013 è stato istituito un *Working Group on diplomatic protection* incaricato di esaminare la possibilità di elaborare una Convenzione anche alla luce delle osservazioni dei governi nazionali e del dibattito sviluppato all'interno dell'Assemblea Generale. Cfr. ris. A/C.6/68/L.16 del 29 ottobre 2013, con cui il tema è stato inserito nell'Agenda della 71ma sessione dell'Assemblea Generale del settembre 2016.

zione dell'individuo, destinatario, nell'ordinamento internazionale attuale, di alcune norme primarie del diritto internazionale generale e speciale, che ne tutelano la posizione nei confronti dello Stato d'origine e di quello straniero, qualora l'individuo si trovi all'estero.

Il tema della protezione diplomatica e consolare ha ricevuto attenzione anche nell'ordinamento dell'Unione europea. L'istituto della protezione diplomatica si caratterizza come diritto derivante dalla cittadinanza dell'Unione, e introdotto insieme ad essa dal Trattato di Maastricht del 1992. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) esso è previsto in generale dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sulla cittadinanza dell'Unione, nonché dall'art. 23 TFUE, secondo il quale ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. L'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce inoltre la tutela diplomatica e consolare quale diritto fondamentale del cittadino dell'Unione⁸; lo sviluppo e l'attuazione di tale diritto è stata inoltre definita dalla Direttiva UE 2015/637 del 20 aprile 2015 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi⁹; tale direttiva stabilisce infatti le modalità concrete di cooperazione e coordinamento tra gli Stati, al fine di facilitare l'accesso dei cittadini europei alla tutela diplomatica e consolare (art. 1)¹⁰.

8 Sul punto si veda inoltre, la sentenza del Tribunale di primo grado della CE (ora dell'Unione) del 12 luglio 2006, in causa T-49/04, *Hassan*, secondo la quale l'obbligo di tutelare il singolo che ha subito sanzioni come il congelamento dei propri capitali in quanto ritenuto sospetto talebano (associato a Osama Bin Laden) incombe sia allo Stato di cittadinanza sia allo Stato di residenza dinanzi, nel caso specifico, al Comitato delle sanzioni delle Nazioni Unite per poter essere cancellato dalla lista predisposta dal Comitato.

9 Direttiva UE 2015/637 del Consiglio sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi, in *G. U.U.E.*, L 106 del 24 aprile 2015, pp. 1 - 13.

10 La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati entro il 1° maggio 2018.

Accanto alle ricordate regole consuetudinarie sul rispetto della sovranità dello Stato sui propri sudditi, anche residenti all'estero, si aggiungono i principi e le garanzie che derivano dalle norme sui diritti fondamentali della persona umana, che, per quanto attinenti ai diritti essenziali alla vita, alla incolumità fisica, alla dignità personale, all'accesso alla giustizia e all'equo processo, possono presentemente ritenersi oggetto di norme generali cogenti, di cui sono destinatari tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro partecipazione ai regimi convenzionali, ormai numerosi in materia. I diritti dello straniero vanno infatti ormai letti anche tramite l'influenza esercitata dalle norme poste nel diritto internazionale a tutela dei diritti dell'uomo.

Tra tali fonti normative si segnalano, per la loro larga estensione di applicazione a tendenza universale, i Patti delle Nazioni Unite del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici, e sui diritti economici, sociali e culturali¹¹, che prevedono pure, per gli Stati che vi hanno consentito, procedure di tutela mediante ricorsi individuali ad organi internazionali di controllo, e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, soprattutto alla luce del sistema di controllo, azionabile in base a ricorsi individuali proposti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo¹². Le garanzie

11 Res. 2200A (XXI), in *United Nations Treaty Series*, vol. 999, p. 171 e ss., reso esecutivo in Italia con l. n. 881 del 25 ottobre 1977, in *Gazz. Uff.*, n. 333, s.o. del 7 dicembre 1977; Res. 2200A (XXI), in *United Nations Treaty Series*, vol. 993, p. 3 e ss., reso esecutivo in Italia con l. n. 881 del 25 ottobre 1977, in *Gazz. Uff.*, n. 333, s.o. del 7 dicembre 1977.

12 La Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali è stata adottata in seno al Consiglio d'Europa a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. È stata resa esecutiva in Italia con l. n. 848 del 4 agosto 1955, in *G.U.*, n. 221 del 24 settembre 1955. Su di essa si veda in generale: COHEN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1989; DELMAS – MARTY, *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions*, Dordrecht, 1992; STARACE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, 1992; SUDRE (a cura di), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1998; BARTOLE, CONFORTI, RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001; BLACKBURN, POLAKIEWICZ (a cura di), *Fundamental Rights in Europe: The European Convention on Human Rights and Its Member States, 1950 – 2000*, Oxford, 2002; NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione europea*

previste da tali atti possono operare, infatti, in maniera universale, ovvero al di là della connessione tra la violazione dei diritti e il territorio di uno Stato ad essi aderente¹³, come riconosciuto ampiamente anche dalla prassi del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, organo di controllo di tale atto¹⁴, e le deroghe alle previsioni normative in essi contenute possono attuarsi nelle situazioni di emergenza espressamente codificate e secondo le procedure a ciò rivolte (comunicazione al Segretario generale delle Nazioni Unite)¹⁵.

Più in generale, rileva anche il diritto alla verità, in quanto garantito da un principio giuridico internazionalmente rilevante ed evidenziatosi in tutta la sua urgenza nel tragico caso di Giulio Regeni¹⁶; è innegabile ormai che la diffusione delle informazioni come antidoto contro la collusione e la tolleranza di atti contrari ai diritti fondamentali abbia assunto un rilievo fondamentale nelle relazioni internazionali. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo lo ha delineato in uno Studio generale sul diritto alla verità¹⁷, in cui si analizza una serie di casi in cui le aspettative degli interessati e della società in generale sono collegate alla diffusione delle informazioni; la Corte europea dei diritti umani lo ha

dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano, Milano, 2002; BERGER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, 2004; GOLSONG, KARL, MIEHSLER, WILDHABER (a cura di), *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Köln, 2004; GRABENWARTER, *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*, München, 2005; SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, 2005.

13 COOMANS, KAMMINGA MENNO (eds.), *Extraterritorial application of human rights treaties*, Antwerp, 2004.

14 Human Rights Committee, *General Comment n. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004, par. 10.

15 ORAA, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, 1992.

16 Si veda sul punto RONZITTI, *Caso Regeni, le vie del diritto per ottenere giustizia*, in *Affari Internazionali*, 18.2.2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3334>.

17 UN Doc. E/CN.4/2006/91, 2006.

confermato nel caso Al – Masri del 2012¹⁸, nonché nel più recente caso Abu Omar¹⁹, deciso nel febbraio del 2016.

2 – LA TUTELA DEI RICERCATORI ALL'ESTERO

In questo quadro normativo generale, affinché le garanzie che ne possono derivare acquistino maggiore efficacia, sono consigliabili alcune cautele per quanti si propongano di svolgere dei soggiorni all'estero, specie se prolungati e coinvolgenti rapporti con le società e istituzioni locali, come nel caso di attività di studio e di ricerca. Tali cautele sono particolarmente significative in paesi di ordinamento e garanzie giurisdizionali non pienamente corrispondenti ai livelli auspicabili in uno Stato di diritto, o in situazioni di insicurezza per instabilità politica e sociale.

Il requisito fondamentale è di garantire la propria persona mediante uno stabile collegamento con la rappresentanza diplomatica e consolare del proprio paese, dando piena e continuata notizia della propria residenza, reperibilità e attività. Ancora, è fortemente opportuno che un programma di studio e ricerca si inserisca in un rapporto istituzionale, o in applicazione di un accordo di collaborazione tra istituzioni governative o comunque pubbliche, e se ne ottengano presentazioni e credenziali.

Sono utili e consigliabili, allo scopo, gli accordi intergovernativi di scambio di ricercatori, le borse di studio e ricerca proposte ad es. dal Ministero degli Esteri, i programmi sostenuti e finanziati da Organizzazioni internazionali collegate alle Nazioni Unite o dall'U-

18 Sent. Al Masri c. Macedonia, 13 dicembre 2012, ric. n. 39630/09; si tratta di una condanna inflitta alla Macedonia per la collaborazione con un'extraordinary rendition organizzata dalla CIA nei confronti di un cittadino tedesco (Al Masri), sospettato di terrorismo e perciò arrestato, torturato e inviato in un campo di detenzione in Afghanistan. Viene ribadito il "diritto alla verità" rispetto alle più gravi violazioni della Convenzione (§ 191).

19 Sent. Nasr e Ghali c. Italia, 23 febbraio 2016, ric. n. 44883/09, in cui l'Italia è stata condannata per applicazione impropria del segreto di Stato nella vicenda di Abu Omar (l'Imam – peraltro rifugiato in Italia – qui prelevato nell'ambito di un'operazione di *extraordinary rendition* organizzata dalla Cia e trasferito in Egitto), nonché per violazione dell'art. 3 Cedu sul divieto di tortura.

nione europea. In ogni caso, è almeno necessario un accordo di collaborazione tra Istituzioni universitarie e di ricerca con accreditamento dei ricercatori nei confronti delle pubbliche autorità locali e l'attribuzione di credenziali o documenti di riconoscimento che possano essere fatte valere in varie circostanze.

3- ASPETTI SOCIALI

L'analisi del quadro normativo sino ad ora descritto, e delle complesse implicazioni ad esso connesse, ha dunque evidenziato la necessità di coordinare lo stesso con altri profili; accanto a un certo grado di conoscenza dell'ordinamento giuridico e del sistema amministrativo – giudiziario dello Stato di residenza, appare infatti essenziale la disponibilità di uno strumento linguistico di comunicazione abbastanza diffuso, e la comprensione della vita di relazione, specie per soggiorni prolungati e che comportino un certo grado di inserimento nella società locale.

In numerose società, le regole comportamentali e, sensibilmente, quelle ascrivibili a credenze e pratiche religiose, possono avere una pratica rilevanza assai superiore a norme giuridiche astratte e più o meno effettive. Vanno quindi evitati atteggiamenti o comportamenti che possono provocare diffidenza e ostilità, senza perciò pretendere di giungere a una assimilazione che potrebbe apparire equivoca o artificiosa. L'instaurare buoni rapporti personali, al di fuori di quelli scontati entro la comunità scientifica, è sempre opportuno, ma non va sovrastimato come garanzia di sicurezza. In molte società, la scienza è stimata, pur se non sempre si è preparati ad accettarne tutte le conseguenze.