

La perversione ideologica del diritto internazionale
un capolavoro di malafede
Lei anche spiega perché Israele, su questo piano, non può intervenire (p. 8)

Alessandra Petrobon

dal 2008: Professore di Diritto internazionale progreto, facoltà di Scienze Politiche,
Università di Padova

Un giudice internazionale per il negacionismo?

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0014_petrobon.pdf

Forum di Quaderni costituzionale — Papers, Aprile 2007.

Recente pubblicazione : *I mercati delle armi in Europa. Una sfida al diritto dell'Unione*
di Petrobon Alessandra - CEDAM - 2009

Nell'interpretazione fornita dal Comitato [delle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale], il divieto di diffusione di ogni idea fondata sulla discriminazione razziale è assoluto e deve considerarsi *compatibile* con il diritto fondamentale alla libertà di pensiero e di espressione. (p.4)

Un giudice internazionale per il negazionismo?

Alessandra Pietrobon¹⁾

1. Il diffondersi del negazionismo, teoria secondo cui il genocidio degli ebrei ad opera nazista non sarebbe avvenuto o sarebbe stato di entità molto minore di quanto la storia ufficiale riporti, è fenomeno che ha assunto di recente dimensioni preoccupanti¹. Al punto che, per contrastarlo, diversi Stati hanno ritenuto opportuno emanare leggi *ad hoc*, che prevedono questo negazionismo come autonoma figura di reato².

Particolarmente inquietante appare, quindi, il caso in cui la diffusione di idee negazioniste è non solo tollerata ma pubblicamente sostenuta da uno Stato. E' il caso dell'Iran, il cui Presidente si rende, anzi, deciso portavoce di tali idee. In più occasioni, questo Capo di Stato ha negato l'Olocausto come fatto storico, definendolo un "mito" e proprio a Teheran, con l'appoggio ufficiale e la partecipazione di membri del Governo, si è tenuta – nel dicembre 2006 - una Conferenza fra sostenitori della tesi negazionista, cui hanno preso parte delegati di 30 Paesi, fra i quali i più noti esponenti di questa aberrante "dottrina"³. Lo stesso Presidente, a partire da subito dopo la sua elezione (luglio 2005), ha ripetutamente sostenuto, con dichiarazioni diffuse dalle agenzie di tutto il mondo, la necessità dell'eliminazione *fisica* dello Stato d'Israele: con la sua cancellazione dalla carta geografica⁴.

¹Questo lavoro è dedicato alla memoria di Don Ferdinando Pasin, Giusto tra le Nazioni

²⁾Professore associato di Diritto internazionale – Facoltà di Scienze politiche – Università di Padova

"Holocaust denial is an especially pernicious form of antisemitism. Claims that the Holocaust did not happen imply that the idea of the Holocaust is a myth created by Jews for their own ends. Holocaust denial is therefore not the expression in good faith of a legitimate interpretation of history; it is designed to engender hostility against Jews, and is insulting and offensive to Jews, other victims of the Holocaust and all who value truth and the lessons we can learn from history": questa la descrizione del fenomeno nel rapporto del Law Panel citato alla nota che segue. Quello di cui si tratta qui, non è peraltro l'unico caso di negazionismo: colpisce il silenzio circa il genocidio "dimenticato" degli armeni in Turchia negli anni 1915-17 (per alcuni dati, cfr. <http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A884432>). Compiuto a fini di pulizia etnica, lo sterminio di circa 1.500.000 cristiani armeni tuttora non viene ammesso come tale dallo stesso Stato che ne fu autore, né – a differenza di quanto avvenuto per i crimini nazisti – i fatti sono stati portati di fronte a tribunali internazionali. Un recente disegno di legge francese, inteso a punire specificamente come reato anche la negazione del genocidio armeno (equiparandola alla negazione dell'Olocausto), ha sollevato proteste da parte del Governo turco, con un'imbarazzata presa di posizione da parte della Commissione europea preoccupata di non turbare il già complesso negoziato in vista della possibile adesione della stessa Turchia all'Unione Europea: cfr. *Scontro Francia-Turchia su genocidio armeni*, in *Corriere della Sera*, del 13 ottobre 2006.

² La legge tedesca punisce come *Auschwitzlüge* la condotta di chi, in modo idoneo a turbare la pace pubblica, pubblicamente o in una riunione approva, nega o minimizza i crimini commessi durante il regime nazista (prevalentemente contro la popolazione ebraica, ma anche contro altre minoranze etniche, quali i rom). Disposizioni analoghe sono state adottate in Austria, Belgio, Francia, Portogallo, Spagna e Svizzera. In Italia esiste un disegno di legge che prevede il negazionismo come reato, per ora la divulgazione o proclamazione pubblica di tesi negazioniste potrebbe risultare perseguibile sulla base delle norme più generali di cui al decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, che contiene misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa: cfr. E. Ambrosetti, *Beni giuridici tutelati e struttura della fattispecie: aspetti problematici nella normativa contro la discriminazione razziale*, di prossima pubblicazione in *Indice penale*, 2006. Nel Regno Unito, il Law Panel istituito dall'Institute for Jewish Politics Research ha dato parere negativo sull'opportunità di adottare una legge analoga, per privilegiare la prevenzione dell'antisemitismo attraverso l'istruzione e l'educazione: il rapporto completo, che riferisce anche sulle legislazioni dei Paesi sopra citati, si legge in http://www.jpr.org.uk/Reports/CS_Reports/no_3_2000/index.htm.

³ Si tratta di notizie ampiamente riportate dai media, cfr. fra l'altro *Where Holocaust denial is welcomed*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/6183061.stm. Se fosse vero che gli europei hanno sterminato milioni di ebrei, sostiene il Capo di Stato iraniano, è in Europa che dovrebbe essere data loro una patria: cfr. *Iran's President says move Israel*, in http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4510922.stm.

⁴ Il Paese dovrebbe essere *wiped off the map*. Nel senso della correttezza della traduzione inglese dall'originale in farsi,

Lo sconcerto della comunità internazionale ha trovato espressione in alcuni comunicati stampa da parte del Segretario generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che riaffermano la verità storica dell'Olocausto, ricordando che ciascuno Stato membro delle Nazioni Unite ha assunto l'obbligo di astenersi dalla minaccia dell'uso della forza contro l'integrità territoriale di ogni altro Stato⁵. Analoghe prese di posizione risultano dalle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo tenutosi nel dicembre 2006, la stessa Presidenza che, fra l'altro, aveva già denunciato recenti gravi limitazioni alla libertà di stampa in Iran⁶.

Nel frattempo, la preoccupazione prende consistenza di allarme: sotto la guida del neo eletto Presidente, l'Iran ha anche ripreso un programma di arricchimento dell'uranio, con caratteristiche tecniche tali da farlo ritenere finalizzato alla costruzione di armi atomiche. Al riguardo, rimasti inascoltati i ripetuti inviti dell'AIEA a fornire le dovute garanzie circa la natura non militare delle attività nucleari in corso, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta, sulla base del capo VII della Carta, sanzioni economiche di embargo "selettivo", che hanno ad oggetto esclusivamente le forniture di componenti e tecnologie utili alle attività nucleari in corso⁷. Ma l'Iran, a tutt'oggi, proclama che non abbandonerà il proprio progetto nucleare.

La risoluzione del Consiglio di sicurezza, peraltro, non fa cenno né alle dichiarazioni aggressive contro lo Stato di Israele né – tanto meno - al negazionismo. A quest'ultimo riguardo si pronuncia invece l'Assemblea generale delle NU che approva per *consensus*, lo scorso 26

si è pronunciato il *Governors' Programme Complaints Committee* della BBC: cfr. <http://www.bbc.co.uk/blogs/theeditors/> (6 marzo 2007). Anche dichiarazioni più recenti del Presidente iraniano (3 gennaio 2007) annunciano come prossimo il crollo dello Stato di Israele: cfr. http://today.reuters.com/news/articlenews.aspx?type=worldNews&storyID=2007-01-03T222337Z_01_L03254518_RTRUKOC_0_US-IRAN-ISRAEL.xml.

⁵ Security Council *Press statement on Iran*, (SC/8542), del 28 ottobre 2005. Dello stesso tenore le dichiarazioni di Kofi Annan del 27 ottobre (SG/SM/10188) e poi del 9 dicembre 2005 (SG/SM/10258): in quest'ultima il Segretario generale si dice scioccato per il diniego dell'Olocausto e sollecita "all Member States to combat such denial, and to educate their populations about the well established historical facts of the Holocaust, in which one third of the Jewish people were murdered, along with countless members of other minorities". Israele – ricorda il Segretario generale – "is a long-standing Member of the United Nations with the same rights and obligations as every other member".

⁶ Nella dichiarazione sull'Iran, la Presidenza del Consiglio europeo esprime profonda preoccupazione per le minacce contro Israele e condanna ogni negazione dell'Olocausto, respingendo pertanto "con fermezza le premesse e gli obiettivi stessi della conferenza (...) organizzata dalle autorità iraniane". Si esprime anche rammarico per il fatto che l'Iran abbia annullato la riunione del dialogo UE-Iran sui diritti umani, prevista per lo stesso mese di dicembre. Meno decisa la posizione dell'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, Javier Solana, che condanna gli attacchi contro Israele, ma non si esprime a proposito del negazionismo: cfr. dichiarazioni del 26 ottobre e del 9 dicembre 2005 (S349/05 e S407/05). Le limitazioni alla libertà di stampa aggravano il quadro complessivo, con la recente chiusura di quattro giornali, fra cui il principale quotidiano riformista iraniano, e per le continue minacce e intimidazioni ai giornalisti: cfr. *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on freedom of press in Iran*, 5 ottobre 2006, 13261/06 (presse 263).

⁷ Risoluzione 1737 (2006), del 23 dicembre 2006. La risoluzione, che richiama l'Iran alla necessità di rispettare il trattato di non proliferazione nucleare (e, perciò, di accettare i controlli dell'AIEA), è in qualche modo atipica perché, pur invocando come base giuridica delle sanzioni l'art. 41 della Carta, evita di imputare (esplicitamente) all'Iran l'esistenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale: situazione la cui esistenza invece - ex art. 39 - costituisce il presupposto per l'applicazione del Capo VII. Il Consiglio di sicurezza – preso atto che l'Iran non ha ottemperato alle richieste già formulate nella precedente risoluzione 1696, del 31 luglio 2006 - si limita a considerare i "rischi" derivanti dal programma nucleare iraniano, dicendosi "mindful of its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security". In conformità alla prassi di recente instauratasi, la risoluzione 1737 prevede anche il congelamento di beni e disponibilità finanziarie di enti e persone fisiche (nominalmente identificati in un allegato) ritenute "engaged in, directly associated with or providing support for Iran's proliferation sensitive nuclear activities". Per l'attuazione nell'Unione europea delle misure decise dall'ONU, il 27 febbraio 2007 è stata approvata la necessaria posizione comune (2007/140/PESC, in GU L 61 pag. 49); si attende il regolamento contenente i provvedimenti di competenza comunitaria (art. 301 del Trattato CE). Con la nuova risoluzione 1747 del 24 marzo 2007, il Consiglio di sicurezza inasprisce le sanzioni già adottate, fissando un ulteriore termine di 60 giorni all'Iran per consentire i controlli dell'AIEA.

gennaio, una risoluzione in cui condanna senza riserve qualsiasi forma di diniego dell'Olocausto e sollecita (*urges*) tutti gli Stati a respingere ogni tentativo di negare, in tutto o in parte, l'Olocausto come fatto storico⁸. La risoluzione dell'Assemblea, che riprende quanto già affermato dalla precedente del 21 novembre 2005 - in occasione della proclamazione del Giorno della memoria⁹ - è certamente adottata sulla scia di una diffusa preoccupazione per il negazionismo in Iran, ma non si rivolge in particolare a questo Stato anzi neppure lo menziona, né fa parola degli avvenimenti del tutto particolari in esso verificatisi.

2. Diverse sono dunque le questioni aperte, a causa delle quali la comunità internazionale guarda all'Iran con preoccupazione. Fra tali questioni, solo quella che appare più grave ed urgente - vale a dire la prosecuzione del programma nucleare - ha ricevuto una risposta mediante provvedimenti produttivi di precisi effetti giuridici sia per lo Stato colpito, sia per tutti i membri delle Nazioni Unite, tenuti a rispettare le misure di embargo stabilite dal Consiglio di sicurezza.

Il problema del negazionismo invece è stato affrontato solo sul piano politico, con prese di posizione chiare, ma forse non altrettanto forti o reiterate quanto le provocazioni a cui reagiscono. Non si sono certo avuti al riguardo provvedimenti capaci di produrre effetti giuridici, ma neppure il richiamo al rispetto di norme giuridiche o, comunque, una valutazione della questione su di un piano diverso da quello etico o storico-politico.

Questo scritto vuole invece tentar di inquadrare gli avvenimenti da un punto di vista tecnico-giuridico, sulla base degli elementi offerti dal diritto internazionale. Per ricordare, innanzitutto, come il genocidio e la discriminazione razziale siano crimini internazionali che concretano la violazione di obblighi *erga omnes* e quindi, secondo la prassi e la dottrina più recenti, producono una forma di responsabilità aggravata dello Stato che li pone in essere¹⁰. La questione che si esamina in questo lavoro non arriva tuttavia a toccare questo tema, dal momento che quanto si addebita all'Iran sono manifestazioni di opinione: che creano tuttavia un forte pericolo in quanto già di per sé idonee a fomentare non solo l'odio e la violenza razziale, ma anche atti di terrorismo. Il diritto internazionale generale non conosce per ora una figura di illecito corrispondente a quella che, negli ordinamenti interni, dà luogo al reato di istigazione a delinquere, né le norme generali sulla responsabilità degli Stati ammettono la possibilità di ricondurre conseguenze giuridiche al mero *tentativo* di commettere un illecito: fosse pure (come nel caso di cui ci si occupa) in relazione all'incitamento alla violazione di obblighi *erga omnes*. A questi comportamenti non risulta perciò conseguire una responsabilità dell'Iran, quanto meno sul piano del diritto internazionale generale.

⁸ A/RES/61/255.

⁹ La risoluzione del 21 novembre 2005 (A/RES/60/7) ha proclamato il 27 gennaio (anniversario della liberazione dai lager nazisti) giorno internazionale della Memoria. Nel corso del dibattito che ne ha preceduto l'adozione (A/60/PV.42), i delegati di diversi Paesi hanno sottolineato la necessità di ricordare anche altri casi tragici di genocidio occorsi nella storia recente (ad esempio, nel Rwanda, a Srebrenica... nessuno tuttavia ha menzionato il genocidio degli armeni).

¹⁰ Cfr. per tutti A. Cassese, *Diritto internazionale* (a cura di P. Gaeta), Bologna, 2006, p. 365 ss.

La prospettiva è diversa se esaminata alla luce del diritto pattizio: in particolare, della convenzione sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (CERD) e della convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio. L'Iran ha ratificato, senza porre riserve, entrambe le convenzioni: occorre chiedersi se queste siano state violate e se quindi lo stesso Iran sia responsabile di un illecito internazionale, per individuare allora le reazioni eventualmente ammesse.

Gli Stati partecipanti alla CERD sono tenuti a condannare "ogni propaganda (...) che pretenda di giustificare o di incoraggiare qualsiasi forma di discriminazione razziale" (art. 4). Negli ordinamenti interni degli Stati parte, tali attività di propaganda devono essere considerate illegali e punite dalla legge. Il Comitato delle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale precisa che gli Stati sono tenuti non solo ad adottare le norme proibitive richieste dall'art. 4 ma anche ad assicurare che ad esse sia data – ove necessario – concreta ed immediata attuazione: nella consapevolezza dell'estrema pericolosità sociale dell'incitamento all'odio razziale¹¹. Nell'interpretazione fornita dal Comitato, il divieto di diffusione di ogni idea fondata sulla discriminazione razziale è assoluto e deve considerarsi *compatibile* con il diritto fondamentale alla libertà di pensiero e di espressione¹².

La diffusione - ad un preteso livello storico-scientifico - di idee negazioniste durante un convegno internazionale ampiamente pubblicizzato, con la partecipazione e l'avallo di membri del Governo, sembra comportamento in contrasto evidente con la norma appena citata¹³. Né risulta apprezzabile, alla luce dell'interpretazione fornita dal Comitato, la "giustificazione" adottata dal governo iraniano, secondo la quale la conferenza avrebbe avuto lo scopo di ricostruire la verità storica, attraverso un forum di discussione libero ed accessibile anche a "studiosi" cui nei Paesi europei sarebbe ... negata la libertà di pensiero e di espressione al riguardo¹⁴.

3. La condotta negazionista, in una con le gravi e ripetute minacce allo Stato di Israele, va esaminata poi alla luce della convenzione sul genocidio. Con questa gli Stati parte si impegnano infatti non solo a porre in essere le misure necessarie alla prevenzione e alla repressione degli atti

¹¹ Il Comitato precisa che fra le condotte che gli Stati sono tenuti a punire ai sensi dell'art.4 sono specificamente da comprendere la diffusione di idee basate sulla superiorità e sull'odio razziale e l'incitamento all'odio razziale. "The provisions of article 4 are of a mandatory character: to satisfy those obligations, States parties have not only to enact appropriate legislation but also to ensure that it is effectively enforced. Because threats and acts of racial violence easily lead to other such acts and generate an atmosphere of hostility, only immediate intervention can meet the obligations of effective response: cfr. *General Recommendation n. 15: Organized violence based on ethnic origin (art. 4)*, del 23 marzo 1993, punto 2 (in www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf).

¹² Cfr. *General Recommendation n. 15: Organized violence based on ethnic origin* cit., punto 4: "the citizen's exercise of this right carries special duties and responsibilities among which the obligation not to disseminate racist ideas is of particular importance".

¹³ Non vi è dubbio che il negazionismo sia percepito, non solo dagli ebrei, come una forma di antisemitismo e di odio razziale (cfr. *supra*, n. 1). Si deve temere inoltre la pericolosità sociale di idee negazioniste diffuse dallo stesso governo in un Paese in cui risiedono oggi 25000 ebrei (la più numerosa comunità in Medio Oriente, dopo Israele), la reale condizione dei quali potrebbe esser difficile conoscere, date le limitazioni alla libertà di stampa (cfr. *supra*, par. 1).

¹⁴ Le risoluzioni già citate dell'AG assumono l'Olocausto come verità storica che non può essere messa in discussione. Nello stesso senso si esprime, riguardo alla deportazione e allo sterminio delle popolazioni Rom, il Comitato contro la discriminazione razziale, nella raccomandazione generale n. 27, del 16 agosto 2000, *Discrimination against Roma*, al punto 10.

di genocidio indicati all'art. II, ma anche alla punizione degli atti contemplati dal successivo articolo III: fra i quali, sono espressamente menzionati sia l'incitamento diretto e pubblico a commettere genocidio, sia il tentativo e la complicità nel genocidio.

Fermo restando che la qualifica di crimine internazionale risulta limitata alla *commissione* del genocidio, le disposizioni dell'art. III sono indispensabile corollario per garantirne in modo effettivo la prevenzione. Per il combinato disposto dei due articoli si realizza così, anche sul piano del diritto internazionale un'ipotesi di norma incriminatrice che configura come illecita non solo la condotta tipica che pone in essere la fattispecie criminosa, ma anche il tentativo e il concorso nella commissione del crimine (in modo corrispondente dunque a quanto accade, ma con disposizioni generali, nei sistemi interni "completi" di diritto penale). E' possibile quindi una valutazione della condotta iraniana anche rispetto a queste norme: valutazione anzi doverosa, ma utile solo se potrà evitare i toni esasperati del dibattito politico, quale emerge dai verbali della discussione di fronte all'Assemblea generale in occasione dell'adozione della risoluzione del 26 gennaio scorso¹⁵.

Una guida alla prudenza si trova nella recentissima sentenza della Corte internazionale di giustizia che, giudicando della condotta della Serbia in relazione alla atroce "pulizia etnica" in Bosnia, fa il punto sulla portata della convenzione e, in particolare, sulla stessa nozione di genocidio¹⁶. Innanzitutto – e la precisazione torna quanto mai utile in relazione al caso che qui si esamina – la Corte chiarisce che gli obblighi previsti dalla convenzione non mirano solo ad imporre agli Stati di adoperarsi per prevenire nuove forme di genocidio e per punire adeguatamente gli individui responsabili, ma che scopo della convenzione è vincolare *gli stessi Stati* a non commettere genocidio¹⁷. La stessa conclusione si applica al divieto di compiere gli atti indicati all'art. III e così – è quanto qui interessa maggiormente – al divieto di istigazione al genocidio (così come al tentativo o alla complicità nel medesimo crimine)¹⁸. La Corte, quindi, si ritiene competente a conoscere di controversie riguardanti l'applicazione della convenzione anche indipendentemente dal fatto che, insieme ad uno Stato, siano indicati come responsabili di una violazione anche degli individui e – a maggior ragione – indipendentemente dal fatto che gli individui accusati di genocidio siano stati già giudicati da un tribunale interno¹⁹.

¹⁵ Cfr. *supra*, par. 1. Secondo il delegato israeliano "The president of Iran was in fact saying" "There really was no Holocaust, but just in case, we shall finish the job!". Secondo il rappresentante iraniano, che abbandonerà l'aula al momento dell'approvazione della risoluzione, quest'ultima - definita ipocrita - sarebbe espressione di uso scorretto e strumentale della stessa Assemblea generale (cfr. il verbale di seduta, A/61/PV.85).

¹⁶ ICJ, 26 febbraio 2007, *Application of the Convention in the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, www.icj-cij.org.

¹⁷ Cfr. punto 167. L'affermazione, che può apparire scontata, risulta tuttavia da un'ampia disamina della Corte, di fronte alle eccezioni della Serbia, convenuta.

¹⁸ Cfr. punto 167. La Corte prosegue: "thus if an organ of the State, or a person or a group whose acts are legally attributable to the State, commits any of the acts proscribed by Article III of the Convention, the international responsibility of that State is incurred" (punto 179). Anche lo Statuto della Corte penale internazionale (cfr. nota che segue) incrimina l'incitamento diretto e pubblico a commettere genocidio (art. 25, e).

¹⁹ Cfr. punti 172-182. Il configurarsi di una responsabilità degli individui non esclude quella dello Stato, come osserva la Corte: "that duality of responsibility continues to be a constant feature of international law" (cfr. punto 173; cfr. anche l'art. 6 della convenzione sul genocidio). Dal momento che l'Iran (come, fra gli altri, lo stesso Israele) non ne ha accettato lo Statuto, un deferimento del Presidente iraniano alla Corte penale internazionale sarebbe però possibile solo su richiesta

Si può trarre da ciò conferma della possibilità di valutare la condotta dell'Iran – in quanto Stato - alla luce della convenzione sul genocidio. Per chiedersi, poi, se si possa ragionevolmente ipotizzare che tale condotta integri violazione dell'art. III della stessa convenzione, nella forma della minaccia o comunque dell'incitamento al genocidio. E' quindi dall'analisi di quest'ultimo concetto che occorre partire: innanzitutto, il genocidio è crimine la cui configurabilità richiede come elemento essenziale il dolo specifico. La commissione degli atti che lo pongono in essere deve essere accompagnata dall'intento di perseguire gli individui *in ragione della loro appartenenza ad un determinato gruppo* etnico, razziale o religioso, al fine di distruggere in tutto o in parte il gruppo medesimo²⁰. Le dichiarazioni del Presidente iraniano circa l'eliminazione dello Stato di Israele dalla carta geografica, insieme alla politica negazionista, ben possono far supporre la presenza dell'elemento soggettivo²¹.

Altra questione riguarda l'identificazione del gruppo protetto: il genocidio implica la distruzione di un gruppo in tutto o in parte. La Corte ricorda che il crimine sussiste se vi è l'intento di distruggere una parte *consistente* di un gruppo²²: anche (solo) con riferimento alla parte di esso presente in un'area geograficamente limitata. Non è necessario che l'intento sia di annientare il gruppo "from every corner of the globe"²³. La precisazione induce a credere che la condotta dell'Iran possa valutarsi anche ai sensi della convenzione sul genocidio, pur se le dichiarazioni del Presidente iraniano sono rivolte contro lo Stato di Israele e non contro gli ebrei in generale, presenti in tutti i Paesi del mondo. Certo si potrebbe osservare, in senso contrario, che tali dichiarazioni – per come le riportano le agenzie di stampa - non hanno come bersaglio gli individui in quanto tali, ma solo lo Stato cui gli stessi appartengono... difficile tuttavia trovare persuasivo un tale *distinguo*, specie se si pensa alla temuta disponibilità di armi nucleari da parte di chi manifesta senza mezzi termini un intento così radicale. In definitiva, l'ipotesi di qualificare la condotta negazionista dell'Iran, insieme alle minacce ad Israele, come violazione (oltre che della convenzione sulla discriminazione razziale, anche) della convenzione sul genocidio non risulta manifestamente infondata.

4. Ci si può chiedere quali iniziative gli Stati potrebbero adottare sul piano giuridico, anche singolarmente, prima di tutto per ottenere l'accertamento e, eventualmente, per reagire alla violazione delle convenzioni sopra esaminate. Si vogliono considerare in questa sede le possibili azioni diverse dalle vere e proprie contromisure, da vedersi nel caso di specie come non (ancora) opportune²⁴.

del Consiglio di sicurezza (art. 13, b dello Statuto).

²⁰ Punto 188.

²¹ La Corte accerta che i crimini commessi a Srebrenica possono qualificarsi come genocidio, a partire dal momento in cui risulta possibile dimostrare "the change in the military objective (from «reducing the enclave to the urban area» to «taking over Srebrenica town and the enclave as a whole») and after the take over of Srebrenica" (punti 294-295).

²² Cfr. punto 198: "the part targeted must be significant enough to have an impact on the group as a whole".

²³ Cfr. punto 199, in cui la Corte richiama la giurisprudenza del tribunale per i crimini nella ex Jugoslavia.

²⁴ Pur se astrattamente praticabili sul piano giuridico (ma si tratta di questione che non si intende qui affrontare) le

In una prima fase, andrebbero considerate le forme di reazione agli inadempimenti previste dagli stessi accordi. Nella convenzione sulla discriminazione razziale, la possibilità di risposta agli inadempimenti è lasciata innanzitutto all'iniziativa degli Stati parte che potrebbero sottoporre la questione all'esame del Comitato (istituito dalla stessa convenzione: art. 8). Lo stesso Comitato poi - nell'ambito di prassi già consolidata anche se non espressamente contemplata dalla convenzione stessa - potrebbe, di propria iniziativa o dietro sollecitazione informale da parte di uno o più Stati, adottare in un primo momento, quanto meno, le misure cosiddette di *early warning*, dirette a prevenire l'aggravarsi di problemi derivanti dal non corretto adempimento della convenzione²⁵. Fra le situazioni che andrebbero affrontate con misure di questo tipo sono contemplate espressamente, fra l'altro, la propaganda razzista e l'incitamento all'odio razziale²⁶. Le misure di *early warning* risultano concepite nel presupposto che le attività vietate siano poste in essere da individui o che comunque possa esservi un margine di collaborazione con lo Stato parte nella cui giurisdizione le violazioni avvengono: situazione che non ricorre quindi nel caso di specie, in cui è proprio lo Stato il soggetto direttamente responsabile della violazione.

Trattandosi di problema che insiste sul piano dei rapporti fra Stati, particolare considerazione va data invece alla possibilità riconosciuta a ciascuno degli Stati parte - sia dalla convenzione sul genocidio (art. IX) sia da quella sulla discriminazione razziale (art. 22) - di sottoporre alla Corte internazionale di giustizia, *con richiesta unilaterale*, le controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione delle convenzioni medesime. L'Iran, che non ha fatto riserva su questi articoli, risulta tenuto a sottoporsi alla giurisdizione della Corte su ricorso unilaterale di uno degli altri Stati parte, senza necessità di uno specifico ulteriore consenso, solo in virtù della propria adesione alle convenzioni. Vi è quindi la possibilità che il comportamento di questo Stato riceva valutazione da parte della più autorevole giurisdizione internazionale, e che la questione possa essere analizzata in termini giuridici ai sensi del diritto internazionale.

Perché ciò possa avvenire, dovrebbe tuttavia instaurarsi una *controversia* fra l'Iran ed un altro uno Stato parte che voglia adoperarsi per salvaguardare l'interesse della comunità internazionale al rispetto delle convenzioni, con l'assumersi la veste di ricorrente. La Corte dell'Aja è espressamente resa competente a risolvere, fra l'altro, questioni riguardanti l'interpretazione

contromisure in senso tecnico forse non sono ora la risposta più opportuna, dal momento che l'Iran è già destinatario di sanzioni deliberate in sede collettiva per la questione del nucleare (cfr. *supra*, par. 1) ed è quindi in sede ONU che si sta al momento valutando l'opportunità misure di questo tipo. Iniziativa ulteriori di carattere sanzionatorio potrebbero compromettere il risultato più urgente da raggiungere, vale a dire ottenere dall'Iran garanzie circa la natura non militare del programma nucleare.

²⁵ Nel 1993, il Comitato elaborò un *working paper* (*Prevention of racial discrimination, including early warning and urgent procedures*, A/48/18, Annex III E | F | S) sulle possibili misure per prevenire violazioni della convenzione o per reagire ad esse in modo urgente. A partire dall'anno successivo, tali misure furono considerate come prassi regolare.

²⁶ Secondo il *working paper* cit. "Early warning measures are to be directed at preventing existing problems from escalating into conflicts and can also include confidence-building measures to identify and support whatever strengthens and reinforces racial tolerance, particularly to prevent a resumption of conflict where it has previously occurred. (...) Criteria for early warning measures could, for example, include the following situations: the lack of an adequate legislative basis for defining and criminalizing all forms of racial discrimination, as provided for in the Convention; inadequate implementation of enforcement mechanisms, including the lack of recourse procedures; *the presence of a pattern of escalating racial hatred and violence, or racist propaganda or appeals to racial intolerance by persons, groups or organisations, notably by elected or other officials...*" (corsivo aggiunto).

delle convenzioni stesse: quali sono, appunto, quelle prospettate. Una controversia relativa all'interpretazione (se non all'applicazione) di una, o di entrambe le convenzioni potrebbe dirsi esistente in base al semplice fatto che uno degli Stati parte formalmente contesti all'Iran i comportamenti che destano preoccupazione, chiedendone la cessazione ed indicandoli come violazione degli obblighi convenzionali. La eventuale (probabile) assenza di un positivo riscontro produrrebbe la situazione di "pretesa contestata" che equivale, appunto, alla presenza di una controversia: a questo punto sottoponibile alla Corte dell'Aja. A questa sarebbe così devoluto il compito di accertare se determinati comportamenti siano da qualificarsi come illeciti internazionali ai sensi della convenzione invocata a fondamento della propria giurisdizione. Ancor prima dell'esito della causa, interessa che il dibattito su temi così delicati possa essere portato ad un confronto oggettivo, che contribuisca alla certezza del diritto. Senza contare che, di per sé, la prospettiva di dover rispondere di fronte alla Corte, in un processo pubblico e, fra l'altro, aperto all'intervento di altri Stati, dovrebbe poter indurre a maggiore riflessione gli Stati parte i cui comportamenti destano preoccupazione.

Sembra quindi opportuno che gli Stati parte di convenzioni sulla base delle quali è reso possibile il ricorso unilaterale alla Corte internazionale di giustizia siano consapevoli del ruolo di promotori del rispetto della legalità internazionale che ciascuno di essi, singolarmente, può assumersi utilizzando tale clausola, *anche se non direttamente leso dalla violazione*. Al confronto, molto più laborioso sarebbe farsi promotori della richiesta alla stessa Corte di un parere consultivo: ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, questa richiesta dovrebbe ottenere l'approvazione da parte del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale, unici organi cui spetta di attivare la funzione consultiva della stessa Corte.

Nella prospettiva così delineata, stona proprio la posizione dello Stato di Israele che, nel ratificare la CERD, ha fatto riserva all'art. 22, non accettando così la giurisdizione della CIG, su ricorso unilaterale nei propri confronti. Per il principio di reciprocità, questo Stato non è ammesso ad attivare unilateralmente la giurisdizione della stessa Corte, neppure nei confronti di Stati che, invece, abbiano aderito senza escludere l'art. 22. Si vorrebbe credere che la situazione possa offrire anche allo stesso Israele lo spunto per un ripensamento al riguardo. Il ritiro della riserva permetterebbe a questo Stato un passo avanti, non solo nella lotta al negazionismo e all'antisemitismo, ma nella promozione della legalità internazionale: con il rendersi disponibile esso stesso ad accettare il giudizio della Corte riguardo alla propria posizione in materia di rispetto della convenzione di cui si tratta.

5. La prassi relativa alle convenzioni di cui si è parlato evidenzia la presenza in materia di una sorta di principio precauzionale: in base al quale, in modo corrispondente a quanto si dice a proposito della prevenzione dei danni ambientali, gli Stati sarebbero tenuti ad adoperarsi *il prima possibile* per prevenire il diffondersi dell'odio e della violenza razziale e quindi il prodursi di nuovi

casi di genocidio, senza attendere manifestazioni concrete e tangibili di tali crimini²⁷. Se questo vale per l'azione di prevenzione che gli Stati sono tenuti a garantire all'interno dei propri ordinamenti, lo stesso principio dovrebbe riflettersi anche sul piano dei rapporti fra Stati, specie quando la prevenzione su questo piano è l'unica praticabile perché i comportamenti che destano problemi quanto all'adempimento della convenzione sono proprio di un altro Stato parte in quanto tale.

L'attivazione dei meccanismi di controllo e di accertamento anche giudiziario previsti dalle convenzioni potrebbe ritenersi forse anche doverosa, tenuto conto della natura di obblighi *erga omnes* che il divieto della discriminazione razziale e del genocidio hanno assunto nel diritto internazionale generale²⁸. In questo ordine di idee, dovrebbe ritenersi interesse diretto e prevalente di ciascuno Stato – anche non direttamente riguardato dalla violazione – ottenere il ripristino della legalità, attivando se del caso i meccanismi di controllo ad esso disponibili in quanto Parte delle Convenzioni che li prevedono: e ciò, in particolare, quando manchi una reazione in sede multilaterale²⁹.

²⁷ Cfr. *General Recommendation n. 15* cit.: "... because threats and acts of racial violence easily lead to other such acts and generate an atmosphere of hostility, only immediate intervention can meet the obligations of effective response" (punto 2).

²⁸ Proprio in questo senso fanno riflettere le parole di Kofi Annan, alla Conferenza di Stoccolma del 2004 sulla prevenzione del genocidio: "there can be no more important issue and no more binding obligation than the prevention of genocide". Nella dichiarazione finale, gli Stati partecipanti alla Conferenza (fra i quali peraltro l'Iran non figurava) affermano: "We are committed to shouldering our responsibility to protect groups identified as potential victims of genocide, mass murder or ethnic cleansing, drawing upon the range of tools at our disposal to prevent such atrocities in accordance with international law and fully upholding the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide": i documenti ora citati si leggono al sito <http://www.preventgenocide.org/prevent/conferences/StockholmDeclaration28Jan2004.htm>. L'assunto del Segretario generale è poi richiamato come fondamentale anche nella *Declaration on the prevention of genocide*, del 17 ottobre 2005 (CERD/C/66/1).

²⁹ La stessa considerazione potrebbe indurre singoli Stati a reagire a diverse situazioni di grave violazione dei diritti fondamentali poste in essere da altri Stati: ad esempio, nei confronti degli Stati che tuttora prevedono la pena di morte per gli omosessuali (si tratta, secondo l'Arcigay, di Afghanistan, Arabia Saudita, Mauritania, Iran, Sudan e Yemen: cfr. www.arcigay.it/show.php?2383). La pena contrasta, se non con le convenzioni esaminate nel testo, certo con l'art. 16 della convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti, convenzione che prevede anch'essa la possibilità di adire la Corte internazionale di giustizia (art.30). Fra gli Stati indicati, peraltro, solo Mauritania ed Arabia Saudita hanno ratificato la convenzione senza riserve, mentre l'Afghanistan ha fatto riserva proprio sull'art. 30, e gli altri non hanno per il momento aderito.