



Diritto e giustizia negli scenari post-bellici

La ricostruzione del sistema legislativo e giudiziario di un paese che esce da un conflitto armato richiede interventi “su misura”. Come dimostrano le recenti esperienze, il problema fondamentale risiede non nel tipo di modello promosso, bensì nella sua accettazione da parte della società. Fermi restando i principi della *rule of law*.

di Jelena Pajic

La ricostruzione del sistema legale in contesti post-conflittuali costituisce un fattore cruciale per il successo delle operazioni di *state building*. Nessun piano di riassetto economico, politico o sociale può sperare in risultati duraturi se non viene iscritto in un più ampio progetto comprendente il ristabilimento della cosiddetta *rule of law*: un clima di legalità, di certezza del diritto, di uguaglianza di fronte alla legge sia dei governati sia dei governanti e di fiducia nel sistema giudiziario sono riconosciuti pacificamente come le necessarie precondizioni della pace, della democrazia e dello sviluppo.

Si tratta di un compito delicatissimo che, se da un lato richiede decisioni rapide, dall'altro presuppone la conoscenza delle peculiarità e dei bisogni della società coinvolta. Infatti, è scorretto, ma soprattutto controproducente, individuare un'unica formula di intervento, come spesso è stato fatto, e applicarla unilateralmente da parte degli attori in-

ternazionali. Nonostante le migliori intenzioni, questi ultimi, in molti casi, non sono stati in grado di individuare l'assistenza appropriata alle diverse situazioni, determinando così il fallimento dei propri sforzi: per l'incapacità del tessuto sociale di adeguarsi alle riforme, perché impermeabile ai nuovi principi; per la naturale tendenza all'autodeterminazione che respinge le imposizioni esterne o per l'opposizione degli stessi magistrati ai nuovi modi di procedere. Per evitare questa sorta di “rigetto”, ogni intervento deve iniziare con lo studio di una molteplicità di elementi, che comprendono, fra l'altro, la natura del conflitto, eventuali pregresse tradizioni democratiche, la cultura giuridica sottostante, il livello di istruzione del popolo, l'esistenza di

minoranze etniche, linguistiche o religiose, la presenza di eventuali sistemi informali di soluzione delle controversie. Un esempio può chiarire meglio: la storia giuridica dell'Afganistan è tutt'altro che povera e vanta la presenza di costituzioni fin dal 1923. Accanto al diritto statale, si sono storicamente sviluppati altri due sistemi giuridici paralleli, l'uno costituito dal diritto islamico (per l'insegnamento del quale esisteva la facoltà di *sharia*, distinta dalla facoltà di giurisprudenza), l'altro da un diritto informale e non scritto, basato su consuetudini e codici d'onore, vigente soprattutto nelle zone rurali. Quest'ultimo era in grado di gestire le controversie in modo più efficiente rispetto alle strutture statali, contribuendo in maniera mirabile al mantenimento dell'ordine sociale nelle aree meno sviluppate. Ebbene: durante il processo di ricostruzione del paese, questo tratto caratteristico del sistema è stato opportunamente mantenuto in vita e valorizzato, con interventi limitati ad alcune correzioni e al suo coordinamento con lo stato.

Queste considerazioni preliminari sono indispensabili per una corretta interpretazione del compito cui si è chiamati. Lo *state building* non deve imporre o esportare questo o quel modello di stato, ma deve creare i presupposti istituzionali e culturali necessari all'autonomia vita e allo sviluppo sostenibile di una società. Lo stesso vale nell'ambito qui



In queste pagine: alcune immagini dell'Afganistan e la mappa del paese asiatico.

preso in considerazione: non è questione di sostituzione agli attori locali, ma di sostegno alle riforme di cui essi devono essere i protagonisti; non di importazione di esperti e di modelli stranieri, ma di mobilitazione delle professionalità nazionali e di promozione di consultazioni; non di offrire la nostra giustizia, ma, per dirla in termini economici, di creare “domanda di giustizia”. Non senza motivo i giuristi ripetono costantemente che l’effettività di un ordinamento, la sua tenuta complessiva, deriva soprattutto dalla spontanea adesione dei consociati alle sue regole, e non tanto dalla forza deterrente delle sanzioni.

È in questa cornice che vanno collocati correttamente gli interventi di carattere tecnico-giuridico. Essi si dispiegano tradizionalmente secondo due direttrici principali: la ricostruzione del sistema legislativo e quella del sistema giudiziario. Infatti negli scenari post-bellici emergono, primariamente, da una parte problemi relativi alla obsolescenza delle leggi, alla loro incompatibilità con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani, alla irreperibilità dei testi legislativi causata dalla distruzione di biblioteche, archivi, registri e fonti; dall’altra parte c’è carenza di giudici e di personale legale competente, per non parlare del clima di corruzione che contraddistingue tale ambiente.

Per quanto riguarda la prima direttrice, gli interventi “a caldo” sono volti alla ricognizione e alla revisione delle leggi



esistenti più importanti e urgenti (in particolare, civili e penali) e alla stesura di nuovi strumenti legislativi miranti ad assicurare la tutela dei diritti umani e l’esercizio delle libertà fondamentali. Successivamente, il campo di azione si estende fino ad abbracciare la legislazione di tutte le branche dell’ordinamento, ma questo è un compito di lungo termine che deve essere affidato ai ricostituiti corpi legislativi nazionali; in attesa di tale momento, l’esperienza degli attori internazionali svolge un ruolo importantissimo di coordinamento e consulenza tecnica.

La seconda direttrice, invece, richiede articolate azioni di riorganizzazione dei tribunali, fra i quali l’istituzione di corsi di formazione per giudici e avvocati, lo sviluppo del sistema universitario, la ricostruzione delle infrastrutture giudiziarie e detentive. Questi sforzi, però, si rivelerebbero vani se non fossero calati in un contesto contrassegnato dalla centralità dei principi di indipendenza e separazione del potere giudiziario da quello politico. Siffatta condizione si raggiunge mediante la previsione di garanzie istituzionali, quali gli organi di autogoverno della magistratura (sul modello del Csm), e procedurali, quali i criteri di nomina e rimozione dalla funzione che siano trasparenti ed efficienti nell’eliminazione di ogni sorta di influsso politico. Dall’altra parte, a controllare l’operato della magistratura e a controbilanciarne l’indipendenza, si devono predisporre strumenti quali la pubblicità del processo e delle decisioni e sistemi di valutazione del loro operato.

È necessario sottolineare che l’una e l’altra direttrice si completano a vicenda, poiché la riforma del *corpus juris* può esplicare costruttivamente i suoi effetti

solo se l’applicazione delle leggi viene affidata a un corpo giudiziario tecnicamente preparato e moralmente integro.

Tuttavia, se nella teoria tutto sembra filare liscio, nella pratica non è sempre così. Infatti, il pericolo di fare passi indietro non si può scongiurare una volta per tutte, come dimostra la recente legge afgana sul diritto di famiglia che, nonostante l’esplicito riferimento in costituzione alla parità dei sessi, si presenta gravemente lesiva dei diritti delle donne. Corruzione, interessi politici e abuso dei poteri da parte delle autorità sono circostanze tutt’altro che eventuali e la possibilità per la comunità internazionale di intervenire è una soluzione solo parziale. A lungo andare, l’assenza di una rinnovata coscienza giuridica nei cittadini (comprendente non solo la volontà di rispettare i diritti umani e la legge, ma anche la pretesa di vederli rispettati dai governanti) vanificherà ogni altro sforzo.

Non si deve, quindi, trascurare questo terzo campo di azione, che funge da legante dei primi due. Esso si attua attraverso la diffusione e la formazione di una cultura legale, nel modo più ampio possibile, fra la popolazione, mediante campagne informative volte a creare consapevolezza dei propri diritti, delle proprie responsabilità e delle modalità di accesso alla tutela giurisdizionale.

Ogni ricostruzione giuridica che sia lungimirante deve cercare di realizzare un equilibrio fra tutte queste variabili. È qui il fulcro del problema ed è qui che si gioca la scommessa più importante. Riforme sostenibili richiedono apertura, responsabilità, condivisione delle regole e soprattutto tanto tempo: la *rule of law* non ammette improvvisazioni. ■

