

L'esilio nel diritto internazionale contemporaneo: pena o strumento di riconciliazione nazionale?

di Lucia Aleni

1. Introduzione

L'esilio è istituto antichissimo, noto già nel mondo classico, in cui rappresentava una pena legittima da comminare per diversi tipi di reato, e in particolare per reati di tipo politico. Tale istituto è stato, poi, utilizzato all'interno di quasi tutti i sistemi giuridici nazionali, per lo meno sino alla seconda metà del Novecento¹. Se quest'istituto, a seconda dell'epoca e del governo che se ne serviva, è stato variamente disciplinato, è pur vero che ne sono rimaste sostanzialmente immutate le due funzioni principali: l'esilio, infatti, ha sempre assolto sia la funzione di pena, anche sostitutiva di altra e più grave, sia la funzione di misura di tutela del sistema politico interno – applicata, dunque, a prescindere dall'esistenza di una condanna penale – per allontanare soggetti ritenuti pericolosi per tale sistema².

Sotto il profilo interno, quindi, l'esilio coinvolge unicamente il rapporto Stato-suddito, in quanto consiste in una misura che l'autorità statale, nell'esplicazione del potere di imperio sul cittadino, commina a quest'ultimo. Dal punto di vista internazionalistico, invece, esso coinvolge anche i rapporti tra due Stati, ovvero lo Stato che allontana il proprio cittadino, e lo Stato sul territorio del quale l'individuo si immette. È evidente, infatti, che con l'esilio e, dunque, con l'allontanamento dal proprio paese, il cittadino si immette sul territorio di un altro Stato entrando, così, nella sfera di sovranità di quest'ultimo. Per queste ragioni, mentre nel mondo classico il potere di esiliare era assoluto, in conseguenza di un generale principio di reciproca (e molto ampia) libertà degli Stati, tale potere è venuto via via riducendosi, di pari passo con l'affermarsi, nel diritto internazionale generale, dell'obbligo di rispettare la sovranità territoriale degli altri Stati, implicante l'imposizione di alcuni limiti al potere di governo.

1. Sulla caratterizzazione dell'esilio nei diversi ordinamenti, cfr. G. Crifò, voce *Esilio*, (*Storia*), in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano 1966, vol. xv, pp. 712-22.

2. Sulle funzioni riconosciute all'esilio, cfr. M. Bon Valsassina, voce *Esilio*, *Diritto Costituzionale*, ivi, pp. 722-6; F. Marzano, *Esilio*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Il Veltro, Roma 1991, pp. 1-5.

Inoltre, man mano che il diritto internazionale ha preso a disciplinare anche i rapporti tra Stato e individui, attraverso le norme a tutela dei diritti umani, e che sono stati elaborati nuovi limiti alla potestà assoluta dello Stato sul suolo nazionale, si è assottigliato – sino a scomparire quasi del tutto – il potere di quest’ultimo di esiliare i propri cittadini. Prima a livello costituzionale, e poi a livello internazionale, nei sistemi di tutela dei diritti umani, si è, infatti, affermato il diritto dell’individuo a vivere nel proprio paese e a farvi ritorno, qualora se ne sia allontanato volontariamente o, più di frequente, in maniera coattiva o coercitiva.

Nonostante tale evoluzione, non sarebbe corretto affermare che questo istituto sia, allo stato attuale, scomparso dal panorama internazionale, né si può dire che ne sia sostanzialmente mutata la natura di misura punitiva, di carattere politico. In primo luogo, infatti, l’esilio, nella forma collettiva di esodo forzato, è stato di frequente utilizzato, nelle più recenti guerre civili, come forma di pulizia etnica, per bandire definitivamente dal territorio nazionale i cittadini appartenenti a una determinata etnia. A causa dell’impiego dell’esilio come pratica discriminatoria e afflittiva, all’interno della comunità internazionale sono stati compiuti molti sforzi per eliminare l’esilio dal novero delle pene consentite e per imporre agli Stati il rispetto del diritto di ciascuno a vivere e a tornare nel paese d’origine.

Per un altro verso l’esilio è tornato in auge come misura di “autotutela” di un ordinamento, imposta (o proposta e non accolta, come nel caso di Saddam Hussein) a capi di Stato e di governo deposti, dopo il rovesciamento di regimi autoritari, per promuovere una più rapida pacificazione e riconciliazione nazionale e l’insediamento di un nuovo governo³; si è, in tal modo, tornati a quella funzione tipicamente “politica”, che l’esilio assolveva negli ordinamenti dell’antichità. Nonostante un ampio dibattito sulla legittimità di questo tipo di misure di esilio, soprattutto nel contesto della transizione da regimi autoritari e responsabili di gravi violazioni dei diritti umani alla democrazia, esse conoscono, oggi, una stagione di rinnovato sviluppo.

2. Sovranità territoriale e limiti al potere dello Stato di esiliare nel diritto internazionale classico

Tradizionalmente l’esilio è stato considerato istituto proprio del diritto interno degli Stati. Tuttavia, già nella seconda metà del XIX sec., la dottrina internazionalistica ha preso a occuparsene nel quadro di una più ampia indagine sui poteri dello Stato in materia di ingresso e allontanamento

3. Sui processi di riconciliazione nazionale, si veda per tutti M. Starita, *Processi di riconciliazione nazionale e diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli 2003.

degli individui. Uno degli aspetti dibattuti dalla dottrina di quel periodo è stato, appunto, l'esistenza di norme internazionali che limitino l'autorità dello Stato in materia di allontanamento e, in particolare, di esilio (all'epoca ancora ammesso in quasi tutte le legislazioni statali) del cittadino. In effetti, un limite al potere dello Stato è stato prontamente individuato: lo Stato non potrà eseguire la pena dell'esilio (o del bando)⁴, conducendo il cittadino esiliato alla frontiera affinché si trasferisca nel territorio di altro Stato, senza il consenso di quest'ultimo; in caso contrario, infatti, risulterebbe violata la sovranità dello Stato ricevente. Pertanto, soltanto qualora vi sia uno Stato straniero disposto ad accogliere il cittadino, lo Stato d'appartenenza potrà dare esecuzione a tale misura.

Il completamento giuridico del potere di esiliare il cittadino è, poi, l'obbligo dello Stato di cittadinanza di riammetterlo sul territorio nazionale, qualora non vi siano (o non vi siano più) Stati stranieri disposti a ospitarlo. L'istituto della riammissione, infatti, serve a garantire agli Stati un effettivo potere di espulsione dello straniero: solo grazie alla possibilità di rimpatriare lo straniero, ottenendone la riammissione nel paese d'appartenenza, lo Stato può effettivamente espellerlo dal proprio territorio. In altre parole, ogni Stato è libero di allontanare gli stranieri, ma è al contempo responsabile dei propri cittadini e deve (ri-)ammetterli sul suolo nazionale per rispettare la sovranità territoriale degli altri Stati. L'unica eccezione ammessa in tale sistema è, dunque, il potere di esiliare il cittadino, da esercitarsi comunque entro il limite del rispetto dell'altrui sovranità territoriale.

Questa posizione appare pacificamente condivisa tra gli internazionalisti, tant'è che anche nell'ambito dell'Institut de Droit International⁵ i più auto-

4. Si noti che i termini bando ed esilio sono, negli studi cui si farà riferimento, utilizzati come sinonimi, per cui d'ora in avanti si utilizzerà il solo termine esilio, per comprendervi anche il bando.

5. In seno all'Institut vennero elaborati due progetti, che contemplavano entrambi il divieto di espulsione del cittadino (Cfr. "Annuaire de l'Institut de Droit International", xi, Session de Hambourg, 1889-1892, pp. 283 ss.). La Commissione, dopo l'approvazione di un primo progetto, composto di soli sei articoli, si era resa conto che la materia era ben più vasta e necessitava di essere esaminata più approfonditamente. Per la sessione di Amburgo furono, dunque, preparati due nuovi progetti, l'uno da Féraud-Giraud, l'altro, presentato insieme al rapporto, da M. L. de Bar. Il primo progetto prevedeva che l'espulsione del cittadino sia sempre vietata e che, nel caso in cui comporti l'immissione sul territorio di altro Stato di cittadini condannati o sottoposti a processo, costituisca una violazione grave del diritto internazionale. Al riguardo, cfr. art. xi del *Projet de réglementation de l'expulsion des étrangers présenté par M. Féraud-Giraud*, in "Annuaire de l'Institut de Droit International", xi, Session de Hambourg, 1889-1892, septembre 1891, pp. 278-379, che recita: «Un État ne peut expulser, par voie administrative ni judiciaire, ses propres nationaux, quelles que soient leurs différences de cultes, de races ou d'origine de nationalité. Cet acte constitue une grave atteinte au droit international lorsqu'il a pour résultat intentionnel de rejeter sur

revoli studiosi hanno riconosciuto che lo Stato, soltanto nel caso eccezionale dell'esilio, possa esercitare nei confronti del cittadino quel potere di espulsione di norma esercitabile esclusivamente nei confronti dello straniero.

In realtà, diversi membri dell'Institut, nell'ottica di promuovere lo sviluppo del diritto internazionale, avrebbero voluto introdurre il divieto assoluto di espulsione del cittadino (insieme al corrispondente obbligo di riammetterlo sul suolo nazionale, laddove allontanatosi), in modo da evitare qualsiasi possibilità di violazione della sovranità territoriale dello Stato ricevente⁶. Tuttavia, secondo altri membri, gli Stati sarebbero stati restii ad assumere un obbligo assoluto in tal senso, poiché non avrebbero voluto rinunciare all'esercizio di un potere sul suddito (quello di esiliarlo, appunto), che all'epoca era incondizionato⁷.

La proposta che ottenne maggiori consensi, pertanto, era quella di introdurre un limitato potere di esiliare il cittadino, esercitabile solo in casi di necessità politica estrema, e se, al contempo, vi fossero Stati "civilizzati" disposti ad accogliere il cittadino esiliato, facilmente raggiungibili da quest'ultimo e in grado di offrirgli buone condizioni di vita⁸. Nel progetto definitivamente approvato, però, tali restrizioni al potere di esiliare il citta-

d'autres territoires des individus frappés de condamnations, ou même placés seulement sous le coup de poursuites judiciaires».

6. Cfr. *Observations de Westlake sur le projet de L. de Bar*, in "Annuaire de l'Institut de Droit International", x, Session de Lausanne, 1888-1889, pp. 313-5. Nel corso del dibattito, infatti, alcuni delegati sottolinearono come fosse importante evitare che l'onere dei cittadini denazionalizzati – e rimasti apolidi – o dei cittadini banditi cadesse sullo Stato nel cui territorio essi entravano, senza che quest'ultimo potesse opporvisi. In tal caso, questi avrebbe subito una violazione della propria sovranità. Non tutti, comunque, concordavano sul fatto che l'immissione di un cittadino espulso, bandito o privato della cittadinanza sul territorio di altro Stato costituisca di per sé una violazione della sovranità di quest'ultimo. Da parte di alcuni si osservò, infatti, che se con l'espulsione del cittadino e la privazione della cittadinanza uno Stato si libera degli obblighi che aveva rispetto a quell'individuo, ciò non implica direttamente che nuovi obblighi – rispetto al medesimo individuo – insorgano in capo allo Stato nel cui territorio l'individuo entri. Lo Stato che ospiti temporaneamente gli individui privati della cittadinanza conserverebbe piena libertà d'azione rispetto a questi individui. In particolare, questo potrebbe scegliere se chiedere loro di naturalizzarsi – e di conseguenza non potrebbe più espellerli – o decidere di non concedere loro la naturalizzazione, e in tal caso rimarrebbe libero di espellerli in quanto stranieri.

7. L'opinione fu espressa da Kleen, Desjardins, Fiore, cfr. "Annuaire de l'Institut de Droit International", xi, 1889-1892, cit., pp. 188-9.

8. Cfr. art. 1 c. 3 del *Projet de règlement international et rapport de M. L. de Bar*, ivi, che recita: «Si dans une nécessité politique extrême, l'État bannit des personnes qui lui appartiennent comme nationaux, cela n'est admissible que s'il est certain qu'un grand nombre d'autres États civilisés, qu'ils peuvent vivre paisiblement, ne leur ferment pas leur territoires». La disposizione aveva carattere fortemente innovativo per l'epoca, considerato che la libertà dello Stato di privare il cittadino del proprio *status* era ben più estesa di quella attuale e che quasi tutte le legislazioni nazionali annoveravano gli istituti del bando e dell'esilio tra le pene ammesse.

dino vengono eliminate, risultando evidentemente troppo gravose, e dunque inaccettabili, per gli Stati. Né tale esito può stupire: anche in tempi più recenti, durante i lavori preparatori del Patto sui diritti civili e politici, la proposta di prevedere il divieto di esilio non ha incontrato il consenso di tutti gli Stati partecipanti e ha, al contrario, suscitato un acceso dibattito tra quegli Stati che l'avevano già abolito e quelli che lo ammettevano⁹.

L'interesse per questi risalenti studi dell'Institut, che non hanno in effetti condotto a innovazioni di particolare rilievo, risiede soprattutto nella circostanza che in quella sede compare, per la prima volta in ambito internazionalistico, l'idea di considerare l'esilio dal punto di vista dell'individuo, e di dare rilievo alle esigenze di quest'ultimo, rendendogli tale pena umana e tollerabile. In effetti non si tratta di un'idea innovativa in senso assoluto, essendo al contrario questo del diritto del cittadino "alla patria", e a "vivere nel proprio paese", un tema caro alla tradizione giusnaturalistica; tuttavia esso non era mai stato affrontato nell'ambito del diritto internazionale, essendo questo il campo in cui tradizionalmente si erano sempre considerati soltanto diritti e obblighi reciproci degli Stati¹⁰.

Bisognerà, infatti, attendere a lungo perché tali idee penetrino nel tessuto del diritto internazionale, e precisamente sino all'approvazione e alla ratifica delle più importanti Dichiarazioni e Convenzioni sui diritti umani.

3. L'indissolubilità del vincolo Stato-cittadino e la "tendenziale" eliminazione della pena di esilio nei sistemi di tutela dei diritti umani

Si è accennato che le Costituzioni delle moderne democrazie occidentali non contemplano più – o ammettono solo in casi eccezionali – l'esilio¹¹. È pur vero che quasi tutti gli ordinamenti nazionali, e non fa eccezione quello italiano, non hanno rinunciato a ricorrere all'esilio per allontanare i pre-

9. In particolare, la proposta fu avanzata sia nel caso della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sia nel caso del Patto sui diritti civili e politici. Nel primo caso il compromesso fu raggiunto introducendo il più limitato divieto di imporre "arbitrariamente" l'esilio.

10. La disposizione approvata in ultima lettura stabilisce, quindi, che soltanto *in linea di principio* lo Stato non possa vietare l'ingresso o il soggiorno sul proprio territorio a cittadini e a ex cittadini. Cfr. art. 2 delle *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers proposées par l'Institut de droit international et adoptées par lui à Genève, le 9 septembre 1892*, in "Annuaire de l'Institut de Droit International", XII, Session de Genève, 1892-1894, septembre 1892, p. 219, in cui si afferma che «En principe, un État ne doit pas interdire l'accès ou le séjour sur son territoire soit à ses sujets soit à ceux qui, après avoir perdu leur nationalité dans ledit État, n'en ont point acquis une autre».

11. Cfr. Marzano, *Esilio*, cit., pp. 1 ss.

cedenti regnanti, e, a tale scopo, hanno introdotto apposite disposizioni di carattere eccezionale e transitorio. Si è trattato, però, quasi esclusivamente di misure adottate nel momento di “fondazione” di tali ordinamenti democratici, per tutelarne l’indipendenza appena acquisita e la stabilità.

Quasi coeva a questa scelta di abolizione dell’esilio, praticata da molti ordinamenti giuridici interni, è la riflessione a livello internazionale sull’introduzione di un divieto di esilio negli strumenti di tutela dei diritti umani. Il processo verso l’abolizione dell’esilio si presenta, tuttavia, in sede internazionale, ancora più lento e farraginoso di quanto non avvenga sul piano interno, a livello di riforme costituzionali. Si tratta, infatti, per gli Stati non soltanto di rinunciare a una facoltà che, da sempre, faceva parte del potere d’impero sul suddito, e connotava precipuamente il rapporto Stato-cittadino, ma soprattutto di accettare che un’autorità esterna (ovvero l’autorità preposta al controllo sul rispetto delle norme contenute nelle diverse Convenzioni sui diritti umani) possa esercitare un controllo sulle decisioni statali in questa materia.

Se nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, che è stato il primo strumento di tutela dei diritti umani a essere approvato, non compare alcun riferimento all’esilio, essendo prevalsa la posizione dei paesi che non intendevano abolirlo¹², una più ampia discussione su tale istituto si è avuta durante l’elaborazione del Patto sui diritti civili e politici¹³. In questa sede, gli Stati hanno discusso se introdurre un divieto assoluto di esilio, come sostenevano i paesi in cui questa pena era vietata e ritenuta inaccettabile (per lo meno nella forma di interdizione permanente del cittadino dal territorio nazionale), o se vietare soltanto il cosiddetto *esilio arbitrario*, cioè quelle misure imposte *una tantum*, e non previste da legge, lasciando liberi gli Stati di imporre l’esilio negli altri casi. I sostenitori di quest’ultima soluzione hanno sempre sottolineato che l’esilio si configura comunque come una pena meno afflittiva e più “umana” di altre, poiché non implicante

12. Fu, tuttavia, riconosciuto il diritto del cittadino a lasciare il proprio paese e a farvi ritorno: l’art. 13, 2 recita, infatti, «Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country».

13. Sui lavori preparatori cfr. J. D. Ingles, *Study of Discrimination in Respect of the Right of Everyone to Leave Any Country, Including his Own, and to Return to his Country*, UN Sales n. 64, XIV. 2, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/220/Rev.I, 1963; cfr. anche R. Higgins, *The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay and Leave a Country*, in “International Affairs”, III, 1973, p. 342. La disposizione approvata in materia dalla Commissione sui diritti dell’uomo nell’ottava sessione, ovvero nel 1952 (Cfr. M. I. Bossuyt, *Guide to the “Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Nijhoff, Dordrecht 1987, p. 263), sulla quale gli Stati dovevano discutere, prevedeva che «a) No one shall be subjected to arbitrary exile; b) Subject to the preceding sub-paragraph, anyone shall be free to enter his own country».

la privazione assoluta della libertà personale¹⁴. In assenza di un accordo, la disposizione inserita nel Patto ha finito col sancire soltanto che «Nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio paese»¹⁵, lasciando così all'interprete il compito di stabilire caso per caso se la misura dell'esilio fosse contraria a tale disposizione¹⁶.

Un più ampio ed efficace divieto di espulsione del cittadino è sancito, invece, insieme al correlativo diritto a entrare (e a ritornare) nel paese di cittadinanza, nel Protocollo n. 4 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU)¹⁷. Il regime di tutela del cittadino previsto dal Protocollo n. 4 alla CEDU risulta rafforzato rispetto a quello vigente nel Patto, poiché il Protocollo garantisce al cittadino sia protezione contro qualsiasi forma di allontanamento dal territorio dello Stato di cittadinanza, sia il diritto di rientrare nel medesimo Stato, qualora – per qualsiasi

14. Cfr. Bossuyt, *Guide*, cit., p. 260; cfr. anche Ingles, *Study of Discrimination*, cit., Annex IV, p. 4, da cui risultano i rimaneggiamenti del testo apportati durante l'esame del Terzo Comitato dell'Assemblea Generale.

15. Il testo dell'art. 12, 4 del Patto recita: «No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country».

16. Una prima proposta interpretativa suggerisce che la disposizione ammetta l'esilio come unico caso di deroga, e che esso possa essere imposto all'individuo soltanto qualora già previsto da una legge interna (M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights Commentary*, Engel, Kehl-Strasbourg-Arlington 1993, p. 219). Ogni altra restrizione del diritto al ritorno imposta dagli Stati rappresenterebbe una violazione dell'art. 12, 4, tant'è che l'Austria e l'Italia, non volendo rinunciare al divieto di ingresso e/o ritorno in patria riguardante rispettivamente i membri delle famiglie Asburgo-Lorena e Savoia, hanno apposto una riserva alla disposizione. Questa tesi tiene conto anche dell'obbligo di interpretare in senso restrittivo le clausole limitative apposte alle Convenzioni in materia di diritti umani (in questa particolare materia, infatti, le clausole limitative devono obbligatoriamente essere interpretate in senso restrittivo, cfr. A. Kiss, *Permissible Limitation on Rights*, in L. Henkin, *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, Columbia University Press, New York 1981, pp. 304 ss.). Inoltre, la circostanza che, oltre all'esilio, non vi siano altre ipotesi in cui allo Stato è concesso derogare all'obbligo in materia di ritorno, è provata dalle riserve apposte da alcuni paesi. Il Regno Unito e l'Irlanda, infatti, volendo conservare la facoltà di vietare il rientro ai cittadini sospettati di terrorismo, hanno ritenuto necessario apporre una riserva relativa a questa specifica ipotesi (cfr. United Kingdom Prevention of Terrorism (Temporary provisions) Act 1984; Report of the United Kingdom to the Human Rights Committee under art. 40 of the Covenant, UN Doc CCPR/C/1/Add.35). Secondo altri, invece, la norma, nei termini in cui è stata approvata, consentirebbe di derogare all'obbligo in materia di ritorno anche in ipotesi diverse da quella dell'esilio; si tratterebbe, però, di una possibilità di deroga solo temporanea (cfr. S. A. F. Jagerskiold, *Freedom of Movement*, in Henkin, *The International Bill of Rights*, cit., p. 182).

17. L'art. 3 del Protocollo n. 4 stabilisce, infatti, che «Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». Sul contenuto e l'elaborazione di questa disposizione, cfr. per tutti D. Lochak, *Article 3 Protocol n. 4*, in L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, *La Convention Européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris 1999, pp. 1053-5.

motivo – se ne sia allontanato. In tal modo, si scongiura il pericolo che lo Stato, a seguito di determinati comportamenti tenuti dal cittadino, lo confini all'estero in una sorta di esilio “di fatto”, impedendone il reingresso sul territorio nazionale.

Un regime molto simile, e per certi versi ancor più restrittivo dell'autonomia degli Stati, è quello disegnato dalla Convenzione americana sui diritti umani¹⁸. La Convenzione americana, infatti, non si limita a vietare qualsiasi forma di allontanamento del cittadino dallo Stato, e a riconoscergli il diritto al ritorno nel proprio paese, ma impone allo Stato anche il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza¹⁹. Questo divieto contribuisce a rendere effettiva la tutela assicurata al cittadino: limitando la facoltà dello Stato di imporre la perdita della cittadinanza, infatti, si impedisce a quest'ultimo di adottare quei provvedimenti di denazionalizzazione (abituamente imposti mentre il cittadino si trova all'estero) e aventi come effetto concreto l'esilio del cittadino medesimo. Con la denazionalizzazione, infatti, il cittadino perde tutta una serie di diritti derivanti proprio dal suo *status*, tra cui, appunto, il diritto di rientrare sul territorio nazionale.

L'esigenza di affrontare la questione dei limiti al potere dello Stato in materia di acquisto e perdita della cittadinanza – ovvero in una materia tradizionalmente appartenente al dominio riservato dello Stato – è stata particolarmente sentita nel sistema interamericano di tutela dei diritti umani proprio a causa della diffusione, in quella regione, delle denazionalizzazioni che, per le ragioni appena esposte, si risolvono in esili di fatto. A partire dal 1970, infatti, i regimi dittatoriali affermatosi in paesi come Cile, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras ed Argentina, hanno fatto esteso uso delle pratiche di espulsione di massa dei cittadini, di allontanamento forzato e di denazionalizzazione, alle quali ha fatto seguito il rifiuto sistematico – da parte di questi governi – dell'autorizzazione al ritorno in patria ai cittadini.

Indubbiamente, è proprio nei sistemi disegnati dalle Convenzioni europea e americana sui diritti umani che si raggiunge il più elevato livello di tutela del cittadino dalle misure di esilio; tuttavia, oggi il divieto di esilio, insieme ai connessi diritti a vivere e a tornare nel paese d'origine, trova riconoscimento anche in molte altre delle Convenzioni approvate nel settore dei diritti umani, dalla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli,

18. Cfr. art. 22, 5 della Convenzione, che prevede: «No one can be expelled from the territory of the State of which he is a national or be deprived of the right to enter it».

19. L'art. 20 prevede che «1. Every person has the right to a nationality. 2. Every person has the right to the nationality of the State in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality. 3. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it».

ovvero il più giovane strumento regionale di tutela dei diritti umani, sino alle Convenzioni destinate alla tutela contro specifiche pratiche, come le Convenzioni delle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale o il crimine di *apartheid*.

Un cenno meritano, infine, le disposizioni di diritto penale internazionale che vietano le deportazioni e i trasferimenti forzati di popolazione, qualificandoli crimini contro l'umanità, qualora praticati su larga scala e, dunque, nel quadro di un attacco alla popolazione civile. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 7, c. 1, lett. *d*), dello Statuto della Corte penale internazionale, la cui ampia portata consente di ritenervi incluse tutte le diverse fattispecie in cui a seguito di un allontanamento forzato o indotto di una parte della popolazione, lo Stato d'origine ne interdice il ritorno con provvedimenti vari²⁰.

4. La lotta alle prassi discriminatorie di esilio forzato dei cittadini: a) nel contesto dei regimi autoritari

Le disposizioni ora esaminate, vigenti nel settore dei diritti umani, hanno consentito di combattere, a livello internazionale, sia quelle pratiche di esilio degli oppositori politici attuate su larga scala da diversi regimi autoritari, sia gli allontanamenti forzati di popolazione imposti nel corso di guerre civili, sovente nel quadro di un più ampio disegno di pulizia etnica.

Prima di esaminare tali prassi, è necessaria una breve premessa metodologica in ordine alla qualificazione delle medesime.

La dottrina interna, e specificamente quella costituzionalista, suole distinguere l'esilio, come misura riguardante un singolo individuo, da deportazioni ed esodi, quali fenomeni di massa²¹.

In realtà, nella prassi i due fenomeni sovente si sovrappongono (lo Stato, infatti, può agevolmente disporre molteplici esili in uno stesso tempo, e il risultato pratico sarà quello di un esodo di massa), comportando la violazione delle stesse norme vigenti nel campo dei diritti umani. Sotto questo profilo, dunque, la distinzione tra esilio ed esodo merita un'ulteriore precisazione. Il primo, infatti, sembra differire dal secondo non tanto (e non solo) per la dimensione individuale o collettiva, quanto piuttosto per la circostanza che soltanto nel caso dell'esilio l'allontanamento può, even-

20. Ai sensi dell'art. 7, c. 2, lett. *d*), deve ritenersi, infatti, vietata qualsiasi pratica di «rimozione delle persone, per mezzo di espulsione o con altri mezzi coercitivi, dalla regione nella quale le stesse si trovano legittimamente, in assenza di ragioni previste dal diritto internazionale che lo consentano».

21. Si vedano, in tal senso, Bon Valsassina, *Esilio*, cit., pp. 722-6; Marzano, *Esilio*, cit., p. 1.

tualmente, trovare fondamento in un provvedimento legittimo di espulsione e interdizione permanente dal reingresso sul territorio. Al vaglio delle leggi nazionali e del diritto internazionale generale, infatti, un singolo provvedimento di esilio potrebbe – in circostanze eccezionali – risultare lecito e legittimo. Le deportazioni e gli esodi di massa, invece, quand'anche preceduti da una legge interna emanata *ad hoc* (si pensi, ad esempio, alle note leggi razziali emanate dal regime nazista), rimangono irrimediabilmente illegittimi poiché adottati in violazione del diritto internazionale generale e, in specie, dei valori protetti dallo *ius cogens*. La linea di confine dovrà, dunque, essere tracciata tra i casi di esilio disposto in base a un provvedimento che possa eventualmente risultare legittimo, e i casi in cui si verifichi un allontanamento di massa di cittadini, poiché quest'ultimo, sia che risulti dalla somma di tanti esili individuali sia da una deportazione di massa, sarà, per sua stessa natura, illecito a livello internazionale.

In questo senso, poi, ad avere rilievo internazionale non sono soltanto i casi in cui lo Stato abbia comminato sin dall'inizio al cittadino un provvedimento di esilio, ma tutti i casi in cui lo Stato (anche a seguito di un allontanamento forzato o indotto dal suolo nazionale) imponga al cittadino (residente all'estero, sovente con lo *status* di rifugiato) un provvedimento di interdizione permanente al rientro in patria. L'effetto giuridico che si raggiunge è, infatti, il medesimo, ed è identica anche la violazione del suo diritto a vivere e a tornare in patria.

Se si esamina in quest'ottica la prassi degli ultimi anni, si avrà modo di verificare che l'esilio dei cittadini non è una pratica desueta in tutti gli Stati, come comunemente si ritiene, e che gli organi internazionali, incaricati di vagliare il comportamento degli Stati in questa materia, hanno avuto un ruolo importante sia nel chiarire la portata dei diritti del cittadino in tale ambito, sia nel contribuire alla progressiva scomparsa di questo istituto dagli ordinamenti interni che ancora lo contemplano. I casi di esilio praticato su larga scala, e con chiari intenti discriminatori, sono purtroppo numerosi nella prassi recente; l'uso diffuso di queste pratiche ha riguardato principalmente *a)* i regimi autoritari, e in specie le dittature latino-americane della seconda metà del secolo scorso e *b)* le principali guerre civili degli ultimi anni.

Un contributo importante alla repressione delle pratiche di esilio e/o di allontanamento forzato degli oppositori politici è venuto dai *reports*²²

22. Cfr. l'art. 18 dello *Statute of the Interamerican Commission on Human Rights*, consultabile alla pagina <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic15.htm>. Sul valore dei *reports* della Commissione interamericana, cfr. T. Buergenthal, D. Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas. Cases and Materials*, Engel, Kehl 1995, pp. 290-327; cfr. anche J. Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis. The International System for Protecting Human Rights*

adottati dalla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, relativi al controllo sul rispetto dei diritti umani nei diversi Stati parte.

Uno dei casi più impegnativi affrontati dalla Commissione è quello cileno. Subito dopo il colpo di Stato del 1973, il regime militare cileno, notoriamente responsabile di una diffusa prassi di *gross violations* dei diritti umani, aveva iniziato a imporre espulsioni forzate ai cittadini accusati di aver compiuto atti sovversivi, contrari all'interesse della repubblica, che, al momento dell'allontanamento, venivano privati del passaporto²³. Inoltre, i cileni che abbandonavano il paese perché perseguitati ricevevano un passaporto valido soltanto ai fini dell'espatrio, così come i cittadini già residenti all'estero venivano strumentalmente condannati in contumacia per pretesi crimini contro lo Stato, e conseguentemente veniva imposto loro un divieto di reingresso nello Stato a tempo indeterminato²⁴. In sostanza, tutti gli oppositori politici venivano a trovarsi di fatto esiliati, ovvero soggetti a provvedimenti di interdizione permanente al ritorno in patria.

Già nel *Report* del 1977, la Commissione interamericana ha iniziato a occuparsi delle denazionalizzazioni imposte dal governo cileno ai danni di Letelier e di altri cittadini, giungendo ad affermare che il diritto a vivere nel luogo d'origine deve considerarsi un *diritto naturale* e che, di conseguenza, lo Stato è obbligato a riconoscerlo e a regolarne l'esercizio, non potendo privarne il cittadino neanche a titolo di sanzione²⁵. Sulla scorta delle critiche della Commissione interamericana, il governo cileno è stato costretto a modificare la propria legislazione in materia di misure di privazione della cittadinanza, introducendo il diritto di ricorso alla Corte suprema avverso i provvedimenti di denazionalizzazione²⁶. La Corte suprema, a sua volta, ha pronunciato una dura condanna nei confronti del governo, che ha contribuito a determinare la cessazione dei casi di denazionalizzazione²⁷.

During States of Emergency, Procedural aspects of international law series, 19, Philadelphia 1994, pp. 179-85.

23. Cfr. Interamerican Commission on Human Rights (di seguito IACHR), *Report on the Situation of Human Rights in Chile*, cap. VI, OEA/Ser.L./V/II.66 del 9 settembre 1985, punti 13 e 14.

24. Cfr. Ivi, punti 23 e 24.

25. Cfr. IACHR, *Third Report on the Situation of Human Rights in Chile*, doc. OEA/Ser.L/V/II.40 dell'11 febbraio 1977, punto 10.

26. IACHR, doc. OEA/Ser.L/V/II.66, cit., cap. VII, lett. b). Sulla pratica dell'esilio e dell'espulsione dei cittadini cileni da parte del governo militare si è espresso anche il Comitato dei diritti dell'uomo, contestando sia il contenuto delle decisioni con cui tali pene erano comminate, sulla base di imputazioni vaghe e generiche, sia l'assenza di effettivi rimedi giudiziari (cfr. *Consideration by the Human Rights Committee of Chile's Report under Article 40 of the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/SR.531).

27. Corte suprema del Cile, sentenza del 19 dicembre 1977 (caso Humberto Elgueta Guérin).

Al caso cileno è, per alcuni aspetti, accostabile quello di Haiti, che per anni (durante la dittatura di Jean-Claude Duvalier) ha negato l'ingresso a tutti i cittadini residenti all'estero, accusandoli di essere oppositori politici; paradossalmente, in tal modo, gli stranieri erano liberi di entrare ad Haiti, mentre i cittadini nati e vissuti in quel paese non potevano tornarvi²⁸. Con un decreto presidenziale, inoltre, erano state ampliate in modo eccezionale le ipotesi in cui il governo poteva imporre la perdita della cittadinanza – e di conseguenza legittimare i provvedimenti di diniego di autorizzazione all'ingresso – tanto da indurre la Commissione a riproporre esattamente le stesse osservazioni già condotte a proposito del Cile²⁹.

Vi sono stati, poi, dei casi in cui il ritorno di tutti gli esuli e i rifugiati, precedentemente allontanati dal governo autoritario, è avvenuto soltanto al reinsediarsi del successivo governo democratico, che ha assunto misure legislative idonee a consentirlo. Così è avvenuto, ad esempio, in Bolivia e in Argentina. In particolare, in Bolivia, nel 1982, è stata formalmente dichiarata l'amnistia, per consentire il ritorno dei cittadini che erano stati condannati mentre si trovavano all'estero per avere abbandonato il paese o avevano ricevuto un'altra condanna pretestuosa in patria che ne giustificasse l'esilio³⁰. In Argentina, invece, prima è stata creata una commissione nazionale per facilitare il ritorno degli esuli e, poi, tramite decreti, è stata ripristinata la cittadinanza, di cui erano stati privati ad opera del governo militare³¹.

5. Segue: *b*) nel contesto delle guerre civili: una forma di pulizia etnica

A fronte delle gravi crisi umanitarie degli ultimi anni, comportanti trasferimenti forzati di popolazione o esodi indotti da violazioni gravi e su larga scala di diritti umani, sulla questione del ritorno degli esuli (e, più ampiamente, di tutti i profughi) nel paese d'origine è intervenuto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Quest'ultimo ha affermato l'obbligo dello Stato d'origine di assicurare i ritorni e ha, al contempo, formalmente sancito «il diritto *inalienabile* di tutti i rifugiati e le *displaced persons* di ritornare alle proprie case in sicurezza e dignità»³².

28. Cfr. IACHR, *Report on the Situation of Human Rights in Haiti*, doc. OEA/Ser.L/V/II.46 del 13 dicembre 1979, cap. VI, lett. a). Cfr. anche IACHR, *Report on the Situation of Human Rights in Haiti*, doc. OEA/Ser.L/V/II.74 del 7 settembre 1988.

29. Cfr. IACHR, doc. OEA/Ser.L/V/II.46, cit., cap. VI, lett. b), punti 5-7.

30. Cfr. H. Hannum, *The Right to Leave and to Return in International Law*, Nijhoff, Dordrecht 1987, p. 90.

31. *Ibid*; cfr. anche IACHR, *Ten Years of Activities (1971-1981)*, 1982.

32. Si vedano, *ex multis*, relativamente al caso della Georgia, le risoluzioni 1554/2004,

Come si è già osservato, la situazione dei rifugiati, e più ampiamente di tutti i profughi all'estero, è equiparabile a un vero e proprio esilio in quei casi in cui lo Stato d'origine abbia anche adottato provvedimenti di interdizione permanente al ritorno. Tuttavia, nelle situazioni in cui sia accertata una violazione su larga scala dei diritti della popolazione civile, comprendente (o avente come obiettivo ultimo) gli allontanamenti forzati o indotti di popolazione, ogni distinzione tra esuli e profughi "di fatto" appare superflua. La prassi mostra, infatti, che, in quei casi, gli organi internazionali che concorrono a ristabilire il rispetto dei diritti umani non operano alcuna distinzione tra casi di esilio dei cittadini e casi di deportazioni, e si occupano piuttosto della questione concreta del ritorno di tutti i profughi.

I primi provvedimenti del Consiglio di sicurezza in materia di ritorno, oltre a quelli relativi al rimpatrio dei rifugiati palestinesi (che, però, è un caso con caratteristiche affatto particolari)³³, sono stati assunti in relazione alle questioni dei rifugiati greco-ciprioti e degli esuli della Namibia; con essi il Consiglio chiedeva alle parti di consentire il ritorno in condizioni di sicurezza ai profughi³⁴. In termini simili si esprimono le numerose risoluzioni riguardanti la situazione determinatasi tra la Georgia e la regione

par. 14, 16 e 15; cfr. Ris. 1524/2004, par. 15; Ris. 1462/2003, par. 14; Ris. 1427/2002, par. 12; Ris. 1364/2001, par. 13; Ris. 1339/2001, par. 7; Ris. 896/1994, par. 11 e 12; Ris. 876/1993, par. 5. Di identico contenuto sono pure la risoluzione 1100/1997, riguardante la Liberia; le risoluzioni 1078/1996 e 1029/1995 sul ritorno in Ruanda; la risoluzione 999/1995 a proposito del Tagikistan; le risoluzioni 1145/1997, 1079/1996, 1019/1995 sulla repubblica Croata.

33. Si possono individuare per lo meno due aspetti che rendono il problema del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi particolarmente complesso. Il primo è il cambiamento di sovranità subito dai territori d'origine dei rifugiati che rende necessaria l'individuazione dello Stato al quale i rifugiati possano chiedere di ritornare, considerando gli effetti della successione non soltanto su coloro che erano formalmente riconosciuti come cittadini dello Stato predecessore, ma anche su coloro che risiedevano stabilmente sul territorio senza godere dello *status* di cittadini. La posizione predominante in dottrina, al proposito, è che la popolazione "segua il territorio" e acquisisca, quindi, automaticamente la cittadinanza del nuovo Stato sovrano, anche in assenza di previsioni interne (in tal senso, cfr. I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford 2008, p. 656; H. F. Van Panhuys, *The Role of Nationality in International Law*, Sythoff, Leyden 1959, pp. 30 ss.; per una visione contraria, O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 1, in "Internal relations", 1967, p. 499. In senso contrario, si veda J. M. M. Chan, *The Right to a Nationality as a Human Right*, in "Human Rights law journal", 1991, pp. 1-12). La seconda questione è quella degli effetti che il trascorrere del tempo può produrre sul legame tra i rifugiati e il territorio da cui provenivano (cfr. D. Warner, *Voluntary Repatriation and the Meaning of Return to Home: A Critique of Liberal Mathematics*, in "Journal of Refugee Studies", 1994, pp. 160-74).

34. A proposito dei rifugiati greco-ciprioti, il cui diritto al ritorno era stato sancito dal CDS già nel 1974, cfr. S/RES/361, e poi ribadito nel 1992, cfr. Ris. S/RES/774. Sul ritorno degli esuli namibiani, cfr. Security Council Res. 366 (1974) e Res. 385 (1976).

separatista dell'Abkhazia, in cui il Consiglio ha tenuto ad affermare pure che i cambiamenti demografici risultanti dal conflitto sono inaccettabili³⁵, nonché quelle relative al caso del Tagikistan, della Cambogia e della Liberia³⁶. Del medesimo tenore sono, poi, i provvedimenti assunti nel caso del Ruanda, in cui il Consiglio ha esteso il mandato inizialmente attribuito alla missione di assistenza, in modo che essa sovrintendesse al ritorno ai luoghi d'origine di rifugiati e *displaced persons*³⁷, ritenuto cruciale per conferire nuovamente stabilità alla regione.

Da ultimo, il Consiglio di sicurezza è tornato sul tema del diritto a ritornare e a vivere nel paese d'origine, e addirittura nei *luoghi d'origine*, a proposito della pulizia etnica e dei continui allontanamenti forzati che si sono verificati – e continuano a verificarsi – in Sudan³⁸.

Vi sono stati, poi, dei casi in cui la tutela del diritto al ritorno da parte del Consiglio di sicurezza ha assunto un significato ancora più ampio, com'è avvenuto in relazione alle espulsioni forzate di civili determinatasi durante le guerre civili nella ex Jugoslavia, e in particolare prima in Croazia, poi in Bosnia e, infine, in Kosovo.

Per quanto riguarda la Bosnia, ad esempio, è noto che durante il conflitto del 1992-95 i trasferimenti forzati di popolazione hanno avuto un'importanza strategica fondamentale, nel contesto di vaste campagne di pulizia etnica in cui ciascuna parte (ovvero i serbi di Bosnia, i croato-bosniaci e i bosniaci-musulmani) mirava a creare un'area etnicamente omogenea, attraverso l'allontanamento di tutti gli appartenenti a un diverso gruppo etnico, attuato con la forza o l'intimidazione. In questo quadro, la tutela del ritorno dei cittadini nel paese d'origine (e nella zona d'origine) diviene lo strumento per invertire gli effetti della pulizia etnica. Solo con il re-insediamento dei rifugiati nella propria residenza abituale, infatti, si potrà ristabilire l'integrazione delle diverse comunità etniche sul territorio³⁹. I principi sanciti dal Consiglio di

35. Si veda, ad esempio, la Ris. 1554/2004.

36. Cfr. Ris. 999/1995 e le successive Ris. 1032/1995 e Ris. 1138/1997.

37. Si tratta della missione UNAMIR, inizialmente istituita per implementare gli Accordi di Arusha del 1993. Sull'ampliamento del mandato, cfr. Ris. 1029/1995.

38. Cfr. Ris. 1564/2004.

39. Cfr. Res. 752 (1992) of 15 May 1992, par. 6-7 e Res. 820 (1993) adopted by the Security Council at its 3200th meeting, on 17 April 1993, UN Doc. S/RES/820 (1993). Così costantemente nelle risoluzioni successive, cfr. Res. 941 (1994) adopted by the Security Council at its 3248th meeting, on 23 September 1994, UN Doc. S/RES/941 (1994); Res. 947 (1994) adopted by the Security Council at its 3434th meeting, on 30 September 1994, UN Doc. S/RES/947 (1994); Res. 1034 (1995) adopted by the Security Council at its 3612th meeting, on 21 December 1995, UN Doc. S/RES/1034 (1995).

sicurezza, peraltro, sono stati poi accolti prima negli Accordi di Dayton⁴⁰, e poi nella nuova Costituzione della repubblica di Bosnia ed Erzegovina⁴¹.

La prassi, di cui si sono indicati soltanto alcuni esempi, mostra quindi che vi è una tendenza ben delineata a imporre il rispetto del diritto dell'individuo a vivere nel paese d'origine e a farvi ritorno e che questa tendenza accomuna tutti gli organi internazionali che, con diverse competenze, esercitano un controllo sul rispetto dei diritti umani da parte degli Stati. In questo contesto, le misure di esilio imposte dagli Stati ai cittadini, fatta salva qualche ipotesi eccezionale (tutti gli organi internazionali ammettono, ad esempio, che lo Stato conservi la facoltà di privare della cittadinanza il suddito che presti servizio militare in un esercito straniero), appaiono di norma in contrasto con i diritti di questi ultimi e, dunque, illegittime sul piano internazionale.

6. Esilio e amnistia dei capi politici destituiti: vecchie abitudini e questioni nuove

Sino ad ora, seppur per brevi cenni, si è tracciato il quadro degli sforzi compiuti all'interno della comunità internazionale per eliminare l'esilio dal novero delle pene consentite, soprattutto laddove esso sia utilizzato come pratica discriminatoria e afflittiva dell'individuo. Tuttavia, parallelamente a questa prassi, in seno alla comunità internazionale sembra che si stia sviluppando anche una linea di tendenza che può – a un primo esame – apparire contraria a quella sinora esaminata.

Negli ultimi anni, infatti, si è di frequente assistito all'impiego dell'esilio per allontanare, e così rendere politicamente inoffensivi, i capi di Stato o di governo deposti da dittature e regimi autoritari. Si pensi a Ferdinand Marcos che dalle Filippine è stato esiliato alla Hawaii, o al dittatore Duvalier che da Haiti è fuggito in esilio in Francia, o ancora a Idi Amin esiliato dall'Uganda in Arabia Saudita o a Menghistu Haile Mariam, ex dittatore dell'Etiopia, condannato in contumacia per genocidio e altri crimini internazionali, che vive in esilio in Zimbabwe. L'esempio più eclatante, in questo senso, rimane quello dell'esilio proposto dall'amministrazione Bush a Saddam Hussein, che tuttavia lo rifiutò.

40. Cfr. art. VII del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, firmato il 21 novembre 1995 al termine dei colloqui di pace tenutisi presso l'Air Force Base nei pressi di Dayton, in Ohio.

41. Cfr. art. II, 5 della Costituzione, che impone anche il divieto di effettuare controlli alla frontiera posta tra le due Entità da cui la nuova repubblica di Bosnia ed Erzegovina risultava costituita – ovvero la Federazione di Bosnia Erzegovina e la repubblica serba – proprio per evitare che ciascuna possa impedire il ritorno della popolazione appartenente all'etnia di minoranza alle proprie abitazioni.

La *ratio* di tali misure, di norma proposte nell'ambito dei negoziati internazionali successivi alla destituzione di un regime, è, evidentemente, quella di favorire una più veloce e, soprattutto, più pacifica conclusione della fase di transizione istituzionale e di raggiungere più velocemente la pacificazione nazionale. L'esilio di un capo di Stato o di governo, o ancora del leader di un movimento politico, ha, quindi, una funzione peculiare, e diversa da quella cui assolve l'esilio di un normale cittadino: non si tratta tanto di punire, quanto di allontanare dal contesto politico e sociale nazionale un capo politico, rimuovendo così i pericoli e le tensioni legate alla sua presenza e a ciò che egli rappresenta. Sotto questo profilo, non v'è reale contraddizione tra il ritorno all'uso dell'esilio per allontanare leader politici di governi autoritari, e la tendenza in precedenza esaminata a reprimere, e a eliminare dai sistemi normativi interni, l'uso dell'esilio come pena, soprattutto laddove utilizzato come misura discriminatoria assunta nei confronti di singoli o di gruppi. Si tratta, infatti, di prassi riconducibili alle due diverse funzioni dell'esilio che si sono individuate.

Tornando all'esilio di leader politici deposti, bisogna precisare che esso comporta la concessione agli esiliati dell'amnistia rispetto a tutti i crimini commessi. È proprio questo aspetto a far sorgere, in dottrina, seri dubbi sulla legittimità di una siffatta forma di esilio, sia in base ai sistemi giuridici interni, sia alla luce delle norme di diritto internazionale oggi vigenti⁴². Con l'esilio e l'amnistia, i dittatori deposti verrebbero sottratti all'autorità delle corti penali internazionali competenti a giudicare dei gravi crimini a essi imputati, contribuendo allo sviluppo di un'odiosa cultura dell'"impunità"⁴³. L'assenza di un processo, inoltre, ostacolerebbe quel processo di rielaborazione e di superamento della fase politica precedente che deve, invece, avvenire in seno alla comunità nazionale.

D'altro canto, i fautori del ricorso all'esilio nell'ambito di questi delicati processi di transizione nazionale obietano che il mancato ricorso alla giustizia penale internazionale non dev'essere considerato necessariamente una grave lacuna: la giustizia penale internazionale rappresenta, in ogni caso, il ricorso a una giustizia amministrata dai paesi occidentali e largamente ispirata nei meccanismi giudiziari e nei contenuti sanzionatori alla cultura dell'Occidente⁴⁴. In quest'ottica, con l'esilio e l'amnistia, i dit-

42. Per questa tesi, si veda per tutti L. N. Sadat, *Exile, Amnesty and International Law*, Faculty Working Papers Series (reperibile sul sito <http://papers.ssrn.com>).

43. Sul tema dei meccanismi alternativi al processo penale e degli atti interni di amnistia, in riferimento anche allo Statuto della Corte penale internazionale, si veda ancora Starita, *Processi di riconciliazione*, cit., pp. 322-6.

44. M. P. Scharf, *Swapping Amnesty for Peace: Was There a Duty to Prosecute International Crimes in Haiti?*, in "Texas International Law Journal", 1996, pp. 1-41.

tatori accusati di gravi crimini internazionali non verrebbero sottratti “alla giustizia”, ma a “una forma” di giustizia. Più in generale, chi è favorevole all'esilio, sostiene l'idea dello *swapping justice for peace*, ovvero sia ritiene che sia eticamente accettabile e concretamente più produttivo, ai fini di una riconciliazione nazionale, rinunciare alla fase di accertamento delle responsabilità del precedente regime, per raggiungere prima una pacificazione sociale delle parti.

Si tratta, come appare evidente, di un dibattito di amplissima portata, che non può essere integralmente ricostruito in questa sede e che, forse, non può neanche essere ricondotto esclusivamente a considerazioni di ordine giuridico. Tuttavia, abbiamo brevemente indicato i termini di questo dibattito per evidenziare come, in una sorta di processo ciclico, all'interno della comunità internazionale si sia tornati a utilizzare l'esilio come strumento eminentemente politico, riconoscendogli nuovamente quel ruolo che esso originariamente rivestiva, e cioè di misura di transizione politica, volta a pacificare una comunità statuale e a favorirne il riassetto politico e istituzionale. In sostanza, mentre l'esilio in funzione punitiva del cittadino sembra destinato a scomparire, ed è oggi fortemente avversato dagli organi internazionali di controllo del rispetto dei diritti umani, in quanto sfocia facilmente in prassi discriminatorie e persecutorie, l'esilio in funzione “politica” attraversa una nuova, seppur controversa, fase di sviluppo.