

IL CONTRIBUTO DI MARIA RITA SAULLE ALLA CAUSA DEI DIRITTI  
UMANI

SERGIO MARCHISIO

1. *Una personalità completa.* Una lunga consuetudine di esperienze comuni mi legava a Maria Rita Saulle, risalente all'epoca della mia prima collaborazione nella Facoltà giuridica romana e confermata poi dalla comune esperienza di docenti all'Università Sapienza di Roma. Questa consuetudine di lavoro e di frequentazione si era consolidata anche sul piano dei rapporti personali con lei e con la sua famiglia.

La biografia accademica, istituzionale e giuridica di Maria Rita Saulle, come il suo contributo alla causa dei diritti umani, sono, a dir poco, eccezionali e riguardano un ricco insieme di attività accademiche e professionali e d'incarichi, a livello interno e internazionale, fino a quello ultimo di giudice costituzionale, al quale era stata nominata nel 2005 dal Presidente della Repubblica.

«Con Maria Rita Saulle scompare un'insigne giurista e studiosa che al rigore intellettuale e morale, ha saputo accompagnare in ogni momento la sobrietà dei comportamenti, facendosi autorevole interprete delle più attuali e complesse questioni della giustizia e offrendo contributi eminenti alla promozione della tutela della dignità delle persone e dei loro diritti fondamentali». Sono parole del Capo dello Stato Giorgio Napolitano, che riassumono in pieno la personalità di Maria Rita Saulle.

Essendo molteplici gli aspetti ed elementi del suo costante ed efficace contributo alla causa dei diritti umani, mi limiterò a ricordarne alcuni in questa occasione commemorativa, relativi, rispettivamente, al suo insegnamento accademico, alla ricerca scientifica, agli impegni internazionali, al ruolo di giudice costituzionale.

2. *Il contributo attraverso l'insegnamento.* Il 16 aprile 2010, presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza, Maria Rita Saulle teneva una *lectio magistralis* sul tema: "I diritti umani all'inizio del Terzo Millennio". Mi diceva in quella occasione: "Mi accorgo, dopo tanti anni, che diventa ogni giorno più difficile per me pensare ad una lezione sui diritti umani; tanto più quando questa lezione è una *lectio magistralis*. Più difficile, forse, perché sono diventata più cosciente dei miei limiti e dei limiti della effettiva protezione dei diritti umani nel mondo. Mi viene in aiuto S. Agostino che al figlio Deodato che gli domanda cosa può fare il Maestro, risponde: "Il Maestro non può fare altro che favorire l'entusiasmo per la ricerca, dove sapienza e

intelligenza diventano carisma quando danno voce all'esperienza". E di esperienza nel campo dei diritti umani Maria Rita ne aveva accumulata tanta.

Per lei insegnare non era solo un mestiere, era il tentativo, quasi sempre riuscito, di toccare le anime dei giovani e di guadagnarle alla causa dei diritti umani. Siate affascinati dallo studio dei diritti umani - diceva - e contribuirete al loro rafforzamento, che implica, ove concretamente realizzato, il miglioramento delle condizioni di vita dei singoli e dell'intera umanità.

Maria Rita Saulle ha saputo toccare molte anime nella sua lunga esperienza docente, fin da quando iniziò la sua carriera accademica nella Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza sotto la guida del Maestro Gaetano Morelli. Era stata docente di Diritto internazionale e di Storia dei trattati e politica internazionale nella medesima Facoltà, dove aveva inoltre ricoperto le funzioni di Direttore dell'Istituto di diritto internazionale negli anni 70. Successivamente, avendo vinto il concorso di professore di prima fascia, dal 1981 al 1983 e dal 1986 al 1990 aveva insegnato come professore ordinario nella Facoltà di Economia Marittima di Napoli ricoprendo le cattedre di Diritto internazionale, di Diritto internazionale della navigazione e di Diritto delle Comunità europee di cui aveva proposto l'istituzione. Nella medesima Facoltà era stata anche Direttore dell'Istituto di Diritto Pubblico. Dal 1983 al 1986 era stata docente di Diritto delle Comunità europee presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Nel 1990 Maria Rita Saulle era stata chiamata dalla Facoltà di Scienze politiche dell'Università Sapienza di Roma ed aveva insegnato Organizzazione internazionale e poi Diritto internazionale. Nella sua lunga ed operosa attività accademica, Maria Rita Saulle ha arricchito la Facoltà di Scienze Politiche non solo con il suo insegnamento, in larga misura dedicato ai diritti umani, ma anche con altre attività di alta formazione in un'ottica sempre proiettata al futuro e alle esigenze dei giovani: l'istituzione del Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, che ha fondato e poi coordinato per diversi anni; l'istituzione del Master di II livello in Tutela internazionale dei diritti umani, giunto nel 2013 alla sua XII edizione, e, nel 1992, d'intesa con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, la Caritas, l'A.W.R. e il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), l'istituzione di un Corso multidisciplinare sui rifugiati e l'asilo, pervenuto alla sua XX edizione.

Possedeva, in tal senso, doti non comuni di carattere organizzativo e sapeva raggiungere gli obiettivi che si era prefissa superando quegli ostacoli amministrativi che spesso scoraggiano anche le persone più entusiaste.

3. *Il contributo nella ricerca scientifica.* All'attività didattica e di formazione in materia di diritti umani, Mari Rita Saulle ha associato un'ampia produzione scientifica. Molte delle sue

monografie, dei suoi saggi e articoli riguardano la tutela dei diritti umani, con particolari approfondimenti di settori specifici, quali la tutela delle donne<sup>1</sup>, la tutela dei minori e dei bambini<sup>2</sup>, la tutela dei disabili<sup>3</sup>, la tutela dei rifugiati, del diritto d'asilo e della immigrazione<sup>4</sup>. Quindi, un rilevante impegno accademico, testimoniato dalla pubblicazione in Italia e all'estero di numerosi volumi e saggi.

Due pubblicazioni mi sembrano di particolare rilievo, perché costituirono all'epoca una novità assoluta e indussero ad una riflessione approfondita sullo stato dell'insegnamento dei diritti umani in Italia. Anzitutto, i risultati dell'indagine sull'Insegnamento e ricerche sui diritti fondamentali in Italia, in due volumi del 1990-91, che chiari il quadro di una situazione fondamentalmente carente nel nostro Paese. Poi, non si può non ricordare in questa sede, per il tema che sarà trattato dai relatori presenti, la riflessione che Maria Rita Saulle ha affrontato in diversi suoi lavori sulle modalità di tutela dei diritti umani garantite dalle due Corti europee in quello che lei definì una sorta di "duetto giuridico" la cui finalità è la creazione di uno spazio costituzionale europeo: due sistemi giuridici autonomi per la tutela dei diritti umani, ma legati da un rapporto di interdipendenza alla ricerca di un mutuo equilibrio. Il processo è ancora aperto, nonostante il tempo trascorso. Ancora una volta, Maria Rita Saulle aveva posto l'accento su una questione centrale per i diritti umani e la loro effettiva tutela.

Ma vi è anche da segnalare una non meno importante e intensa attività di collaborazione giornalistica, particolarmente meritevole per il contributo alla promozione e tutela dei diritti umani. Mi riferisco a quell'attività che è riflessa nel volume di Maria Rita Saulle dal titolo "Relazioni Internazionali e Diritti fondamentali 1981-2005. Cronache e opinioni", pubblicato nel 2007. In esso sono raccolti 126 articoli pubblicati sul quotidiano «Il Tempo», tra il 1981 e il 1990, e più di duecento apparsi su «Italia Oggi», tra il 1991 e il 2005. Nell'aprile 2008 a questo stesso

---

<sup>1</sup> Ricorderò in particolare il suo contributo al *Codice donna: norme interne e atti internazionali*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2000, del quale ha curato la parte di diritto internazionale ed europeo.

<sup>2</sup> Tra le varie opere, da segnalare il *Codice internazionale dei diritti del minore*, Napoli, voll. I e II, 1992; *The Rights of the Child, International Instruments*, New York, 1995; *La Convenzione, delle Nazioni Unite sui diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994; *Minori, Bioetica e norme standard nel diritto internazionale*, Napoli, 1995; *La Convenzione (dei diritti del bambino) nel ventesimo anniversario*, UNICEF, giugno 2009.

<sup>3</sup> *The Disabled Persons and the International Organizations*, New York, 1981 e *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, 1998.

<sup>4</sup> Tra i vari scritti si vedano *Asilo, migrazione, lavoro*, Napoli, 1995; *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, Roma, 2002; *L'Europa tra Costituzione, Asilo e Migrazione*, Napoli, 2004; *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, 2006; *Il contributo dei rifugiati e dei migranti nella costruzione di una società interculturale. Europa ed area mediterranea*, Napoli, 2009.

tavolo, insieme al compianto ambasciatore Umberto La Rocca, al Presidente del Comitato consultivo per i diritti umani, Giovanni Conso, e ad altri relatori, ho avuto l'onore di contribuire alla presentazione del volume, che costituisce un insieme ricco e articolato di contributi puntuali e densi di contenuto.

Due sono gli aspetti della raccolta più rilevanti dal punto di vista dei diritti umani, che corrispondono a due costanti dell'azione di Maria Rita Saulle nel campo dei diritti umani. Anzitutto, l'attenzione per i diritti delle persone più vulnerabili, in particolare i minori, soprattutto con riferimento all'insufficiente applicazione della Convenzione dei diritti dei bambini, della quale era stata una delle artefici; i disabili, al centro di pesanti emarginazioni e disconoscimenti dei diritti; i migranti e profughi, difesi da un quadro normativo complesso e troppo spesso violato. Altri temi di grande attualità che emergono nei lavori contenuti nella raccolta sono quelli della famiglia, delle minoranze, del lavoro.

Il secondo aspetto riguarda il ruolo dei grandi appuntamenti mondiali dell'economia e l'approfondita analisi della globalizzazione, della quale Maria Rita Saulle rilevava luci ed ombre, richiamando sempre la violazione dei diritti umani e la centralità della questione migratoria. In questo quadro collocava la valutazione dello stato dell'integrazione europea, con la convinzione della sua irreversibilità. Ma la visione dell'Europa è costruita al di là della mera integrazione economica, come frutto di una vocazione più profonda da lei ricondotta, in coerenza con le sue più profonde convinzioni, alle radici cristiane dell'Europa, quale fondamento culturale ed essenziale della democrazia.

Sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea Maria Rita Saulle aveva un sentimento ambivalente: da un lato, sottolineava come non apparisse innovativa rispetto agli strumenti internazionali esistenti; dall'altro, ne riconosceva il carattere evolutivo poiché in essa erano inseriti nuovi diritti, come il diritto al consenso informato, e quelli relativi ai divieti della commercializzazione del corpo umano e delle sue parti, di clonazione e di pratiche eugenetiche, il diritto alla libertà d'impresa.

4. *Il contributo alla causa dei diritti umani attraverso la pratica internazionale.* Maria Rita Saulle ha avuto molteplici esperienze sul piano internazionale e molte di esse sono state legate alla tutela e alla promozione dei diritti umani. Esperienze che l'hanno vista battersi per i diritti umani di uomini, donne, diversamente abili, bambini, rifugiati, vittime delle guerre.

Così nel caso dell'impegno negoziale relativo alle Convenzioni delle Nazioni Unite per i diritti del bambino e sui diritti delle persone disabili. Alla prima, a vent'anni della sua adozione, dedicava un volume non solo per illustrarne la fase di adozione, ma anche le carenze attuative, aspetto al quale è sempre stata sensibile. Per le donne ha fatto sentire la sua voce come

parte della delegazione italiana alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne (Nairobi 1985).

Circa la Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, Maria Rita Saulle era fiera di ricordare, nella prefazione alla prima traduzione italiana da lei stessa curata, che l'idea di una convenzione mondiale diretta ad affermare i diritti delle persone con disabilità, fornita di efficacia vincolante, andasse riconosciuta in primo luogo all'Italia, così come all'Italia, e a lei, andasse attribuita in parte la conclusione di quel lungo cammino volto alla riaffermazione, effettuata anche nel corso della Conferenza di Vienna delle Nazioni Unite sui diritti umani del 25 giugno 1993, del principio della «universalità, indivisibilità, interdipendenza e interrelazione di tutti i diritti umani».

Nell'ambito dell'UNESCO, quale componente della delegazione italiana alle Conferenze dal 1981 al 2005, importante è stato il suo contributo all'elaborazione di due Dichiarazioni: la Dichiarazione di Salamanca del 1994 sui bisogni educativi delle persone disabili e la Dichiarazione sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future del 1997.

A coronamento delle sue esperienze internazionali, nel 1996 venne chiamata alla presidenza, su nomina del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Commissione per la restituzione dei beni immobili ai profughi ed ai rifugiati (CRPC) prevista dall'Annesso VII degli Accordi di Dayton, firmati per porre fine a tre anni di guerra in Bosnia Erzegovina. Di tale Commissione è stata componente fino al 31 dicembre 2003, operando, spesso in condizioni di estrema difficoltà, per la restituzione delle case ai profughi o per il risarcimento dei danni subiti.

Maria Rita Saulle ha donato il suo archivio personale all'Archivio Centrale dello Stato. Migliaia di documenti che raccontano 50 anni di storia contemporanea, sono dal 2008 a disposizione di tutti gli studiosi, divisi in due sezioni: una relativa all'attività di presidente della CRPC, l'altra all'attività svolta a tutela dei diritti umani.

5. *Maria Rita Saulle come giudice costituzionale.* Alla Corte Costituzionale, Maria Rita Saulle è stata relatore di importanti decisioni in tema di diritti umani, soprattutto delle persone disabili, di non discriminazione, di tutela della maternità e di misure a sostegno della famiglia<sup>5</sup>.

Citerò la sentenza 438 del 2008, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 avente ad oggetto la disciplina del consenso informato reso dai genitori e tutori nel caso di trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti. Consenso informato che, precisa la Corte, riguarda due diritti fondamentali della persona: il diritto all'autodeterminazione e il

---

<sup>5</sup> Il testo delle decisioni della Corte è disponibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

diritto alla salute. Nella decisione si rileva una violazione dei diritti fondamentali della persona, del diritto alla salute, dei livelli essenziali delle prestazioni nonché violazione dei diritti fondamentali in materia di "tutela della salute" rimessa alla competenza statale. Il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, in quanto sintesi dei diritti all'autodeterminazione e alla salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale.

Ma è in materia di diritti delle persone con disabilità che il contributo di Maria Rita Saulle è stato più significativo, trattandosi di una materia in cui occorre temperare l'affermazione dei diritti con la discrezionalità dello Stato nell'assicurare la tutela concreta dei diritti stessi.

Fin dal 1992, la Corte aveva affermato, con sentenza n. 406 del 1992, che la legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili, era volta a perseguire un evidente interesse nazionale, stringente e infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti disabili. Ancora, con le sentenze n. 215 del 1982 e 52 del 2000, la Corte ribadiva il fondamentale diritto del disabile all'istruzione e l'esigenza di misure legislative necessarie a garantirne la fruizione, compresa quella del personale docente specializzato. Inoltre, le due sentenze 269 del 2009 e 431 del 2008 hanno riaffermato che, di fronte alla discrezionalità spettante al legislatore nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, esiste un correlativo invalicabile limite del rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati.

E' nel solco della tutela di tale nucleo indefettibile di diritti che si pongono due decisioni della Consulta di cui Maria Rita Saulle è stata redattore.

In primo luogo, la sentenza 158 del 2007 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento a vari articoli della Costituzione (2, 3, 29 e 32) l'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 nella parte in cui prevedeva, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con "soggetto disabile in situazione di gravità", il diritto a fruire del congedo straordinario. La norma censurata escludendo il coniuge, tenuto al primo posto all'adempimento degli obblighi di assistenza morale e materiale del proprio consorte, ometteva infatti di considerare le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale.

Poi, la sentenza 80 del 2010 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 nella parte in cui fissava un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno.

Secondo la Corte, i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo, in quanto vi sono forme diverse di disabilità per ognuna delle quali è necessario individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di disabilità da cui risulti essere affetta in concreto una persona: in secondo luogo, il diritto all'istruzione è oggetto di specifica tutela sia nell'ordinamento internazionale che in quello interno e si configura come diritto fondamentale. Per questo la discrezionalità del legislatore, nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, trova un limite invalicabile nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e di garanzie per gli interessati. Da ciò l'illegittimità costituzionale di una scelta legislativa volta a stabilire un limite massimo relativamente al numero delle ore d'insegnamento di sostegno, che non trova alcuna giustificazione nell'ordinamento e si palesa irragionevole poiché comporta l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico.

Proprio quest'ultima sentenza della Corte costituzionale ci riconduce, in conclusione, ai due elementi che hanno caratterizzato il contributo di Maria Rita Saulle alla causa dei diritti umani: in primo luogo, la profonda convinzione, maturata con il conforto della sua molteplici esperienze professionali ed umane, che non si deve effettuare alcuna distinzione o gerarchia tra diritti di varia generazione, perché tale distinzione è stata definitivamente archiviata dalla Conferenza di Vienna delle Nazioni Unite del 1993 sui diritti umani, che ne ha dichiarato l'inscindibilità, valore per Maria Rita essenziale nell'interpretazione e applicazione delle norme sui diritti umani; in secondo luogo, la sua attenzione preminente, nell'ottica dell'inscindibilità, andava ai diritti sociali e ai diritti delle persone più vulnerabili, come minori, bambini, donne, disabili, la cui tutela rischia più di altri di essere sacrificata alle esigenze delle emergenze e crisi economiche. Non è oggi la prima volta che viviamo una crisi economica, ma come sosteneva Maria Rita Saulle "proteggere i diritti umani è un dovere, non una scelta discrezionale", dato che i diritti umani sono violati non solo in tempi difficili ma anche in momenti di benessere e crescita economica.

In ciò sta l'attualità del suo contributo. Non era persona per facili declamazioni e scarsa pratica. Per lei la tutela dei diritti umani era un impegno non solo di studio, d'insegnamento e di professione, ma un impegno di vita da adempiere in ogni momento e in ogni circostanza, dandone testimonianza concreta. Il suo contributo ci aiuta quindi a non assecondare l'uso della crisi economica come alibi per giustificare il mancato rispetto dei diritti fondamentali, soprattutto quelli di natura economica e sociale, che sono la base del nostro modello di democrazia.