

**4**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 MARZO 1990**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FLAMINIO PICCOLI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del dottor Gian Domenico Caggiano, vicedirettore della Società Italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI).**

PRESIDENTE. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui principali problemi relativi al rispetto dei diritti dell'uomo, l'ordine del giorno della seduta odierna reca l'audizione del vicedirettore della Società italiana per l'organizzazione internazionale, dottor Gian Domenico Caggiano. Prima di ascoltare quanto egli avrà da riferirci, do la parola all'onorevole Rutelli in qualità di presidente del Comitato per i diritti umani.

FRANCESCO RUTELLI. Il professor Caggiano, che ringraziamo per essere intervenuto alla seduta odierna, ha svolto, in tempi straordinariamente brevi e con un risultato di grande interesse, un'analisi sulla situazione e sulle prospettive del rispetto dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite che il Comitato per i diritti umani aveva deciso, attraverso il servizio studi della Camera, di affidare alla SIOI. Ritengo che il compito del Comitato e lo scopo di questa indagine conoscitiva non sia solo quello di « fotografare » la situazione dei diritti umani, ma anche d'individuare alcuni sbocchi nuovi per la salvaguardia e la protezione di tali diritti, in particolare nell'ambito dell'ONU.

Questo è stato l'orientamento emerso già nella prima riunione del comitato, su proposta in particolare dei colleghi Martini e Crippa. Il fatto di poter disporre già da ora di un'analisi approfondita mi sembra costituisca un risultato significativo. Pregherei, pertanto, il professor Caggiano di sintetizzarci gli esiti del suo lavoro, che si articola in una relazione e in una imponente mole di allegati. La relazione, in particolare, si conclude con la formulazione di indirizzi e proposte che ritengo siano di particolare interesse per la nostra Commissione.

GIAN DOMENICO CAGGIANO, *Vicedirettore della Società italiana per l'organizzazione internazionale.* Lo studio che qui ho l'onore d'illustrare vuole rappresentare un'occasione di riflessione tra istituti che svolgono un'attività di ricerca e di approfondimento sulle relazioni internazionali ed un così alto consesso qual è la Camera dei deputati.

La SIOI è un ente morale nato nel 1944 che si propone di favorire la conoscenza dei principi, degli organismi e dei problemi della collaborazione internazionale; ne è presidente il professor Roberto Ago, giudice della Corte internazionale di giustizia.

L'attività dell'ente che qui rappresento è finalizzata all'organizzazione di corsi, ma soprattutto alla pubblicazione di ricerche e studi sui problemi giuridici e politici che interessano la comunità internazionale. A tal fine, disponiamo della documentazione di tutte le organizzazioni internazionali di cui siamo depositari.

La funzione che la SIOI intende svolgere è proprio quella di creare nell'opinione pubblica correnti di interesse verso

le idee e gli istituti della collaborazione internazionale e, soprattutto – questo è il compito che spero di espletare degnamente in questa occasione –, di prestare agli organi competenti nel campo delle relazioni internazionali il proprio contributo di studio e di documentazione.

Per quanto riguarda la materia dei diritti umani, è evidente il ruolo che i Parlamenti nazionali possono svolgere e la ricerca è finalizzata ad una migliore e più incisiva mobilitazione dei meccanismi, sia pure limitati e non sempre forniti di carattere obbligatorio, oggi esistenti in ambito internazionale. Questo è l'unico sistema per incentivare lo sviluppo di tali tematiche nell'opinione pubblica e, soprattutto, per promuovere un maggior ricorso agli strumenti internazionali attivabili.

Lo studio che mi accingo ad illustrare, pertanto, ha tralasciato la trattazione del diritto sostanziale – che naturalmente richiederebbe un'imponente riflessione – per dedicarsi a quegli aspetti del sistema delle Nazioni Unite e degli accordi multilaterali conclusi in seno a quell'organizzazione che riguardano clausole, meccanismi e procedure di controllo internazionale.

Premetto che in questo momento storico il sistema di tutela della Convenzione europea dei diritti umani potrà essere esteso ai paesi dell'Est europeo (ma è prevedibile che ciò avvenga soltanto a lungo termine), soprattutto quando si sarà decisa la questione dell'attribuzione del terzo cesto di Helsinki al Consiglio d'Europa. Intendo riferirmi alla problematica, recentemente discussa a Lisbona, relativa alla possibilità di far confluire nell'ambito del Consiglio d'Europa le tematiche concernenti i diritti dell'uomo che coinvolgono l'intera Europa, intesa in senso geografico. Tuttavia, una svolta potrà avvenire soltanto con tempi lunghi; nell'attuale momento, forse, proprio il sistema delle Nazioni Unite, finalmente sbloccato dalla contrapposizione ideologica tra gli schieramenti, potrebbe – e ci auguriamo possa – svolgere il ruolo più incisivo, soprattutto in una fase in cui la

*querelle* sulla strumentalizzazione della tematica dei diritti umani sembra essere ridimensionata.

La competenza delle Nazioni Unite in materia di diritti umani è oggi affermata per quanto riguarda le violazioni gravi, generalizzate e sistematiche, cioè quelle che caratterizzano la politica di uno Stato. Non è invece immaginabile, a breve termine, una loro competenza generale per quanto concerne singole violazioni dei diritti umani; d'altro canto, è ancora in discussione se le gravi, generalizzate e sistematiche violazioni debbano riguardare pratiche particolarmente disumane ed efferate, relative a sistemi di *apartheid*, genocidi e trattamenti crudeli e degradanti di prigionieri politici.

In ogni caso, è certo che si sta affermando la tendenza al superamento della competenza interna degli Stati, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, della Carta delle Nazioni Unite; è evidente, inoltre, che la competenza delle Nazioni Unite ad emanare atti di carattere generale non è mai stata in discussione, neanche nella materia dei diritti umani.

L'unica procedura a carattere generale che esiste oggi nel sistema delle Nazioni Unite, o meglio l'unica che meriti davvero di essere segnalata, rispetto ad altre di rilievo minore, è quella prevista nella risoluzione n. 1503 del 1970. Con essa, per la prima volta, si riconosce la possibilità per i singoli individui di presentare comunicazioni, le quali vengono sottoposte alla valutazione di un organo ausiliario della commissione dei diritti umani (a sua volta, come ho indicato nella presentazione della ricerca, organo ausiliario del Consiglio economico e sociale): la sotto-commissione per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela delle minoranze.

La procedura relativa a tali ricorsi individuali prevede una loro valutazione non quando essi riguardino singoli episodi di violazione dei diritti umani, ma, anche in questo caso, reclami relativi ad un quadro di infrazioni generali perpetrate su vasta scala.

La procedura generale di cui alla risoluzione n. 1503 non ha lo scopo di condannare gli Stati, ma piuttosto quello di evidenziare la sussistenza di conclamate violazioni dei diritti umani, affinché gli Stati responsabili provvedano a porvi fine. La commissione dei diritti umani, pertanto, funziona come organo non inquisitorio, ma di conciliazione con lo Stato coinvolto dalle violazioni denunciate. La procedura ha carattere « confidenziale » ed è questo il motivo per il quale essa ha avuto fortuna, visto che gli Stati ed i governi non amano essere « chiamati in giudizio », soprattutto quando ciò possa provocare la diffusione di conoscenze in ordine alle loro azioni ed ai loro comportamenti oggetto di lamentela.

A parte il descritto sviluppo di carattere generale, appare soprattutto significativo quello della normativa internazionale, avvenuto attraverso accordi multilaterali. Lo studio si è limitato agli accordi multilaterali che dispongano un sistema di controllo e di sorveglianza internazionale sulle misure di applicazione degli stessi; non si può al riguardo parlare di garanzie, o di giurisdizione, ma, certamente, si tratta di forme che, in qualche modo, prevedono una possibilità di sorveglianza a livello internazionale sulle misure applicative poste in essere dagli Stati contraenti per rispettare gli impegni assunti con gli accordi siglati.

Tali accordi sono oggi principalmente sei: quello costituito dai due patti delle Nazioni Unite, con il relativo protocollo opzionale, sui diritti civili, politici, economici, sociali e culturali e le convenzioni sulla discriminazione razziale, sul crimine di *apartheid*, sulla discriminazione della donna, contro la tortura e, infine, quella recentissima sui diritti del fanciullo. Tale sistema di norme sostanziali è stato accompagnato, come accennavo, dalla creazione di meccanismi internazionali di controllo; abbiamo oggi, in corrispondenza delle norme convenzionali indicate, un comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, il « gruppo dei tre » che controlla l'applicazione della

convenzione sul crimine dell'*apartheid*, il comitato *ad hoc* dei diritti economici, sociali e culturali che nel 1987 ha sostituito un precedente organo a carattere interinale, il comitato dei diritti umani, quello per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, quello contro la tortura.

Non vi è chi non veda come tale sistema sia molto articolato, poiché va ad inserirsi nell'aspetto istituzionale delle Nazioni Unite che, come accennavo, già comprende il Consiglio economico e sociale, la commissione dei diritti umani e la sottocommissione per le discriminazioni.

Nel descritto multicentrismo si trova certamente un elemento di ricchezza, ma anche alcuni limiti. In primo luogo, un limite grave è quello della necessità di presentazione dei rapporti nazionali sull'applicazione delle varie misure che possono essere richiesti da tutti i comitati indicati; tali rapporti rischiano, quindi, di sovrapporsi, nonché di fornire le informazioni necessarie sul comportamento degli Stati da un punto di vista tecnico, sminuendone la natura politica e, soprattutto, il loro rilievo ai fini del controllo da parte della comunità internazionale sull'applicazione effettiva delle misure dirette alla protezione dei diritti umani.

Gli organi descritti, inoltre, sono spesso in crisi, anche economica: il loro finanziamento è stato previsto in parte a carico del bilancio delle Nazioni Unite, in parte attraverso contributi degli Stati firmatari delle convenzioni multilaterali. Vi è, alla base, un'affermazione di principio estremamente delicata: si tratta di strumenti che devono necessariamente funzionare in quanto estremamente importanti per l'intera comunità internazionale; per tale ragione, essi si avvalgono del contributo ordinario a carico del bilancio delle Nazioni Unite, che viene integrato dai contributi degli Stati-parte. Certamente, però, gli Stati - parte non devono essere in grado di bloccare il funzionamento di tali organi perché è evidente che ogni qualvolta uno Stato sia inquisito potrebbe cercare, in varie forme, di impe-

dirne il funzionamento, facendo venirmo il finanziamento.

La questione più difficile, tuttavia, è certamente rappresentata dal fatto che ogni convenzione ed ogni meccanismo di sorveglianza costituisce un sistema giuridico distinto, con proprie disposizioni sostanziali – che spesso si sovrappongono – e con propri organi di controllo. Ciò richiede una razionalizzazione delle procedure e degli strumenti di lavoro.

A mio avviso l'elemento più significativo è costituito dalla necessità di far circolare le informazioni provenienti dall'insieme dei comitati citati e dall'infinita rete di rapporti ad essi sottoposti. Ritengo che in tale direzione siano stati mossi alcuni passi avanti da parte degli stessi comitati, che non si sono accontentati di ricevere informazioni dagli Stati, ma si sono avvalsi delle fonti più diverse e soprattutto dell'opera meritoria delle organizzazioni non governative, superando l'iniziale resistenza (propria di ogni organo internazionale) nei confronti della possibilità di esaminare informazioni provenienti da fonti di origine non direttamente governativa. Per la prima volta, quindi, alcuni di questi comitati (cito, ad esempio, il comitato contro la tortura ed il comitato per i diritti economici, sociali e culturali) hanno cominciato a stabilire relazioni sistematiche con organizzazioni non governative. Ritengo si tratti di un elemento da esaltare, nell'evoluzione della prassi in materia.

Rimane, tuttavia, un problema estremamente delicato e non ancora adeguatamente risolto: mi riferisco alla diffusione dei rapporti compilati dai comitati. Tali rapporti, infatti, sono redatti in un linguaggio da iniziati, difficilmente comprensibile al lettore medio, ed hanno una circolazione molto limitata; sono convinto che, invece, essi dovrebbero avere una notevole diffusione all'interno degli Stati contraenti e che, in particolare, dovrebbero essere inviati ai vari parlamenti nazionali. La massa di dati pubblicati in allegato a tali rapporti potrebbe essere analizzata, per esempio, attraverso l'uso di *computers*. È un vero peccato, in-

somma, che una simile ricchezza di informazioni non sia sufficientemente utilizzata.

Attualmente, dopo l'entusiasmante aumento di attività e di luoghi istituzionali per il confronto sulla protezione internazionale dei diritti umani, si pone il problema di una razionalizzazione di tale sistema. Si era già presentata, in relazione alle ultime convenzioni, la questione delle opzioni possibili e si era pensato, per esempio, di unificare tutti gli organi creando un supercomitato sui diritti umani, in parte relativo all'attività istituzionale delle Nazioni unite ed in parte competente per le singole istituzioni. Vi sono, però, problemi giuridici insuperabili, in quanto non si può eliminare la natura convenzionale degli accordi e dell'impegno degli Stati ad esserne vincolati. La soluzione prospettata, poi, può sembrare seducente a prima vista, ma in realtà, come ogni forma di burocratizzazione, rappresenterebbe una diminuzione della ricchezza di conoscenze. Il problema potrebbe forse essere risolto con un ritorno alla funzione primitiva del consiglio economico e sociale e della commissione per i diritti umani. Vi è già stato un esempio in tal senso: il patto dei diritti umani non prevedeva un comitato di sorveglianza sui diritti economici, sociali e culturali; tuttavia è stato creato un organo consultivo con tali funzioni il quale ha raggiunto risultati tali da convincere gli Stati a considerarlo non più come un semplice gruppo di lavoro, ma come un vero e proprio comitato.

Pertanto, al di là del discorso giuridico relativo alla collocazione di questi organi, forse la questione più importante è quella di attribuire nuova autorevolezza all'intero sistema: raggiunto tale scopo, le soluzioni tecniche da adottare potranno essere le più varie. Da un punto di vista giuridico, forse, la soluzione ottimale sarebbe quella di inserire emendamenti che consentano sistemi di sorveglianza comuni; un'altra strada da seguire – probabilmente preferibile – potrebbe essere quella del ricorso al modello, estremamente sofisticato ed attuale, creato dal

patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici. Si tratta certamente dello strumento più avanzato, anche perché è ormai pacificamente accettato che l'affermazione dei diritti civili e politici abbia una grande diffusione, tanto che già nel 1966 esisteva da parte degli Stati una maggiore disponibilità ad accettare meccanismi di controllo. Si tratta sempre, tuttavia, di una disponibilità relativa, in quanto i due strumenti previsti dal patto sui diritti civili e politici sono comunque sottoposti ad un'ulteriore dimostrazione di volontà da parte degli Stati membri, o attraverso l'accettazione della possibilità di controversie e del ricorso di uno Stato contro un altro, oppure attraverso l'accettazione del protocollo facoltativo che consente ricorsi individuali. Comunque, il sistema del patto sui diritti civili e politici rappresenta, a mio avviso, il modello cui si potrebbe ispirare l'intero sistema delle Nazioni unite, procurando un indubbio vantaggio per tutto il meccanismo internazionale di protezione dei diritti.

Come ho poc'anzi ricordato, è prevista la possibilità del ricorso di uno Stato contraente contro un altro, per pretese violazioni, il quale innesca una determinata procedura che, però, richiede un ulteriore consenso da parte degli Stati: come si vede, quindi, sono stati posti vari filtri alla possibilità di sanzionare i comportamenti degli Stati. Tuttavia, la possibilità che uno Stato promuova una controversia contro un altro per violazione di diritti ritengo sia lo strumento più avanzato oggi esistente. Non bisogna, naturalmente, illudersi che gli Stati stessi siano sempre disponibili a formulare la pretesa delle responsabilità internazionali di altri Stati, per ovvie ragioni di politica estera, ma certamente l'utilizzazione di tale strumento può essere sollecitata dai parlamenti nazionali, nella loro azione di stimolo e di indirizzo della politica estera dei rispettivi Governi.

La procedura del ricorso presenta alcuni limiti, per esempio non è prevista alcuna forma obbligatoria di pubblicità, anche quando la commissione di conciliazione costituita *ad hoc* abbia accertato

alcuni fatti ed inviato un rapporto allo Stato chiamato in causa. Infine, un elemento di grande rilevanza è costituito dal ricorso presentato da singoli individui, previsto dal protocollo facoltativo collegato al patto internazionale sui diritti civili e politici. Si tratta dello strumento più raffinato e che certamente potrà creare maggiori difficoltà ai Governi che esercitino violazioni dei diritti umani. Anche tale tipo di ricorso presenta alcuni limiti, ai quali la giurisprudenza del comitato per i diritti umani ha cercato di ovviare. Per esempio, gli Stati membri devono permettere ai soggetti in questione di comunicare direttamente con il comitato: qualora, infatti, un Governo avesse la possibilità di erigere ostacoli a tali contatti, la procedura stabilita dal protocollo facoltativo diverrebbe priva di qualunque efficacia. In particolare, ciò vale per i detenuti, in quanto cittadini che potrebbero essere messi nell'impossibilità fisica di azionare il meccanismo del ricorso. Nello studio da noi svolto viene citato un caso in cui ciò è avvenuto, ma la giurisprudenza abbonda di esempi simili, dei quali viene ogni anno pubblicata una raccolta. Alcuni di questi casi hanno riguardato anche l'Italia, come ad esempio quello relativo al ricorso del generale Fanali contro lo Stato italiano.

Rimane comunque da risolvere il problema della lentezza della procedura: il comitato si riunisce tre volte l'anno; non può pertanto prendere visione delle violazioni allegate prima di sei mesi e, in definitiva, non è possibile giungere ad una conclusione prima che siano trascorsi due o tre anni dalla denuncia della violazione. Infine, l'atto finale della procedura in questione non è giuridicamente vincolante per gli Stati contraenti, ma possiede solo un'efficacia morale, politica e psicologica. Questo sistema (che è il più avanzato), rappresenta il *pendant* dell'articolo 25 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ricorsi individuali ed in questo momento storico, a fronte di un mutato atteggiamento di alcuni paesi dell'Est europeo, potrebbe incidere più rapidamente di quanto non possa la Conven-

zione medesima, in un clima di reciproca fiducia, dato il valore morale dei diritti umani ed il rilievo che questi valori assumono nella comunità internazionale.

Ringrazio della cortese attenzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Caggiano per la sua introduzione ampia e significativa.

**PIERANTONIO MIRKO TREMAGLIA.** Desidero ringraziare il professor Caggiano per la sua esposizione nella quale ha evidenziato la vastità dei problemi, che ci interessano profondamente, ma che trovano spesso ostacoli che sembrano addirittura insormontabili. Quando il nostro ospite osserva che l'atto finale della procedura dei ricorsi non è vincolante, poiché ha una forza esclusivamente psicologica, morale e politica, che sta poi alla politica degli Stati far rispettare, spostiamo in un ambito politico questa preziosissima indagine conoscitiva che voi svolgete attraverso diversi strumenti e comitati. Esiste un passaggio difficile: o siamo in grado di tradurre in termini di politica estera le indicazioni che scaturiscono da tale indagine e far sì che il sistema delle Nazioni unite assuma un ruolo più incisivo, oppure ci fermiamo alle petizioni di principio.

Spesso scorgiamo (pur se da lontano), attraverso le conoscenze che voi ci date, fatti che certamente non sono individuali e che pesano moltissimo nella struttura e nella politica degli Stati in questione, ma poi non possiamo fare un passo avanti. Che cosa incidiamo se dobbiamo guardare non certi fenomeni ma, per esempio una collocazione mondiale della Cina? Cosa significa fare ogni sei mesi un rapporto sulla situazione cinese? Per questo motivo (come dicevamo con il presidente Piccoli questa mattina) le valutazioni politiche diventano sempre più difficili proprio in relazione ai diritti umani. Dopo aver fatto affermazioni perentorie nei confronti della Cina, in realtà non abbiamo provocato alcun mutamento all'interno di tale paese. Vi sono, però, alcune

eccezioni; il discorso sull'*apartheid* può rappresentare una esemplificazione in chiave positiva della pressione internazionale, anche se le pressioni internazionali si esercitano solo in determinate condizioni politiche. Cuba rimane sempre Cuba, e così la Cina immensa e, più piccola, l'Albania. Ma se parliamo di diritti umani, allarghiamo un cerchio che diventa immenso.

Gli Stati non debbono abbassare « le armi » (e sono armi di civiltà) ma svolgere un'intensa attività di carattere politico. Quando parliamo di convenzioni multilaterali dobbiamo forse procedere su una nuova strada per arrivare ad un primo traguardo effettivo nel contesto europeo. Non sono in grado, in questo momento, (sarei poco serio se lo facessi) di affermare che gli Stati europei rispettano al cento per cento i diritti civili ed umani, oppure se ciò sia possibile in base alla legislazione degli stessi Stati. Ripeto, ci troviamo qualche volta di fronte a situazioni giuridiche che ci impediscono di procedere. Sono un vecchio parlamentare, e ricordo quando ci trovammo di fronte a casi di estradizione in base alla convenzione di Strasburgo; eppure la nostra Costituzione (mi pare all'articolo 10) rende difficile o impraticabile tale pratica nel quadro europeo.

Pertanto dobbiamo riconoscere il valore della vostra opera, altamente meritoria, che per essere positiva e concreta deve riguardare il rapporto politico all'interno degli Stati e tra gli Stati, altrimenti avrà solo un valore psicologico.

Non dobbiamo dimenticare che il valore psicologico ha poca importanza se è riferito solo agli individui, diventa forse un fatto di coscienza, ma assume invece una rilevanza completamente diversa se allo stesso aggiungiamo peso morale. Solo una valutazione di carattere politico può essere incisiva. Pertanto ha ragione lei: la classe politica e il Parlamento si devono muovere per sensibilizzare i vari Stati. Il momento attuale è importante, perché la coscienza europea sta spingendo uno Stato verso l'altro, e dobbiamo pertanto augurarci non solo di avere cognizione

dei fatti, ma anche di produrre politicamente in senso europeo.

GIUSEPPE CRIPPA. La mia cultura giuridica è praticamente inesistente; ma quando il Comitato per i diritti umani si è accinto a questo impegno ho cercato di trovare il tempo per alcuni approfondimenti sul terreno appunto del diritto internazionale. Mi sembra che il lavoro compiuto, sia pure in un breve periodo, sia utile in quanto, se pure non ricopre un vuoto assoluto di studi nella materia in oggetto, colma tuttavia alcune lacune. Se guardiamo alla pubblicistica in Italia, sono pochi coloro che si sono avventurati su questo terreno. Esiste un libro del professor Cassese che, se non sbaglio, è stato pubblicato un paio di anni fa, ma non vi è molto di più.

PRESIDENTE. Vi sono alcuni articoli di giornale.

GIUSEPPE CRIPPA. Assistiamo alla contraddizione — che prima segnalava anche l'onorevole Tremaglia e che rappresenta una sorta di filo conduttore nell'esposizione del dottor Caggiano —, che sul piano politico, umanitario e della mobilitazione delle pubbliche opinioni qualcosa talvolta si muove, ma poi la possibilità di rendere effettuale la denuncia si infrange contro la prassi e contro l'insufficienza delle norme del diritto internazionale. Ciò nonostante, non sottovaluterei il cammino percorso, anche sotto questo profilo, con le breccie che sono state aperte nel diritto di sovranità dei singoli Stati attraverso la dichiarazione del 1948 e la risoluzione n. 1503. Si tratta di risultati limitati, che costituiscono però una sorta di cessione di una quota della propria sovranità da parte di molti Stati al sistema delle relazioni internazionali.

È vero che su un altro piano possiamo ricordare le condanne della Corte di giustizia dell'Aja; a questo proposito, devo dire di aver seguito attentamente le vicende del Nicaragua e la condanna espressa nei confronti degli Stati Uniti che, per altro, non ha avuto alcuna con-

seguenza pratica. Se, però, molte dittature sono cadute nel mondo ciò è avvenuto grazie alla lotta ed alla mobilitazione dei popoli interessati, ma anche perché in molti casi la violazione generalizzata e sistematica dei diritti umani è diventata insostenibile dal punto di vista della presenza nei consessi internazionali.

Il problema è come procedere perché alle petizioni si possa conferire efficacia nei singoli paesi ed in relazione alle diverse situazioni. Credo istintivamente che si debba seguire una strada diversa — forse alternativa, forse parallela — da quella dell'ipercentralizzazione, ricordata dal dottor Caggiano: per esempio, potrebbe essere interessante riuscire a far diventare i diritti e le politiche delle organizzazioni regionali, che sono molto numerose in Africa ma che esistono un po' in tutto il mondo, un elemento importante e riconosciuto nel quadro dei problemi attinenti ai diritti umani. Un'articolazione internazionale di questo tipo esiste, anche se in alcune regioni si caratterizza in virtù di una maggiore accelerazione dei tempi rispetto ad altre aree dove queste strutture si muovono con maggiori limiti e pesantezze. Penso, però, che inserire il problema dei diritti umani nel quadro delle scelte e delle relazioni di queste organizzazioni possa costituire un percorso di ricerca interessante per chi è in grado di svolgerla e che, comunque, può farci compiere dei passi in avanti verso l'obbligatorietà delle sanzioni.

Credo, inoltre, che condizionare la politica economica e le scelte di cooperazione dei singoli Stati (anche di quelli che presumono di avere, per così dire, la coscienza a posto, come le nazioni europee, compresa la nostra) e delle organizzazioni sovranazionali — problema sempre delicatissimo — al rispetto delle risoluzioni e delle conclusioni cui pervengono gli organismi che il dottor Caggiano ci ha ricordato, possa rappresentare un modo utile di operare. Molti elementi entrano a comporre la politica estera di un paese come il nostro; credo che se noi riconosciamo che il rispetto dei diritti umani è parte integrante delle scelte che l'Italia

compie in questo campo ed in quello della cooperazione – sia pure con certe mediazioni – ci si incamminerebbe in una direzione corretta. Pensiamo, a questo proposito, a quella che è la situazione dei diritti umani in Africa e a quel che l'Italia potrebbe fare attraverso il canale della cooperazione.

**PIERANTONIO MIRKO TREMAGLIA.** Il problema della cooperazione non è stato mai posto.

**GIUSEPPE CRIPPA.** L'aspetto che ci scandalizza è che dopo anni di impegno italiano per la cooperazione in molti paesi di quel continente, lo stato del rispetto dei diritti umani non solo è rimasto stazionario, ma si è addirittura aggravato (ne è un esempio la situazione del Corno d'Africa).

Di recente si sono compiuti sforzi nel campo della legislazione che ritengo debbano essere apprezzati, come nel caso delle misure adottate in materia di commercio internazionale delle armi e si è tentato di includere fra gli organismi che vengono ascoltati prima di assumere decisioni in rapporto alla questione dei diritti umani le organizzazioni non governative, naturalmente quelle riconosciute, in primo luogo *Amnesty international*.

Il cammino che ci si apre davanti appare lungo e non possiamo dichiararci soddisfatti di quanto è stato realizzato finora; tuttavia non si può neanche dire che dal punto di vista del diritto internazionale si sia ancora fermi all'anno zero. È necessario, pertanto, seguire due o tre indirizzi che devono essere studiati, ma anche accompagnati dall'azione politica se si vuole procedere rapidamente.

Il compito del nostro Comitato è limitato, ma se riuscissimo a fornire alcuni stimoli, anche sottoponendo al Governo od al Parlamento nel suo complesso solo parte degli elementi che il dottor Caggiano ci ha oggi fornito nel corso della sua esposizione, credo che svolgeremmo comunque un lavoro utile.

Ugo CRESCENZI. Desidero esprimere al presidente della Commissione ed al presidente del Comitato tutto il mio apprezzamento per l'aver definito il campo di problematiche al quale deve rivolgersi non solo la nostra attenzione, ma anche una decisa iniziativa.

In questo momento non è in atto una svolta qualitativa perché esistono tuttora aree non permeabili ad un nuovo spirito di collaborazione tra i popoli, benché tale spirito si stia diffondendo in modo molto significativo.

Desidero anche ringraziare il professor Caggiano, il cui lavoro testimonia l'importanza che la SIOI ha sempre rivestito con la sua capacità di mantenere costantemente una visione dinamica dei problemi internazionali e del diritto che regola i rapporti tra i popoli.

Credo sia necessario insistere sulla strada delle iniziative concrete, facilitando la raccolta e la trasmissione delle informazioni. Ciò consentirà, infatti, di approfondire la conoscenza delle situazioni locali anche in modo da applicare, nel campo della cooperazione internazionale, modalità più coerenti con l'assunto del rispetto dei diritti umani. Spesso, infatti, si interviene in determinati contesti per sanare situazioni di bisogno con metodi altamente industrializzati che non tengono conto, però, dell'esigenza di lavoro che si pone a fondamento dei diritti umani dei popoli svantaggiati. Inoltre, riaggregando gli obblighi derivanti dalle diverse convenzioni si perviene indubbiamente ad un effetto rafforzativo, di programmazione, che prelude a nuovi e più stringenti rapporti internazionali.

Infine, vorrei osservare che non va sottovalutato l'aspetto politico, che può consistere nel riproporre nella sua interezza il senso di un cammino già percorso, lungo il quale procedere più rapidamente.

**FRANCESCO RUTELLI.** Vorrei sapere dal dottor Caggiano quali siano le controversie tra Stati all'interno del sistema delle Nazioni Unite – almeno quelle di maggiore rilevanza ed interesse per la nostra Commissione – che riguardino non tanto le

relazioni bilaterali in caso di conflitto, quanto fatti obiettivi. Domando, cioè, se avvenga che gli Stati sollevino controversie per ragioni obiettive, che non intacchino i loro interessi nazionali (in particolare in situazioni di conflitto), rispetto ad altri paesi che fanno parte del sistema di garanzia dei diritti umani.

GIAN DOMENICO GAGGIANO, *Vicedirettore della Società italiana per l'organizzazione internazionale*. Ringrazio innanzitutto i membri della Commissione per il loro apprezzamento nei confronti del lavoro svolto dalla SIOI, e da me personalmente; il mio stesso contributo, benché limitato nel tempo, ha potuto avvalersi della grande esperienza e della tradizione che la SIOI ha nel campo della cooperazione internazionale.

Tra le osservazioni che sono state formulate, apprezzo in maniera particolare quelle concernenti il significato di breccia sul piano internazionale dei recenti strumenti adottati dalle Nazioni Unite. Fino al 1956, non era stata ancora riconosciuta al Consiglio economico e sociale alcuna competenza ad esaminare ricorsi individuali; nel 1965, è nato il primo comitato di sorveglianza; nel 1970, è stata definita la procedura di cui alla risoluzione n. 1503: il sistema nel suo complesso, dunque, ha meno di vent'anni. Sono stati compiuti grandi passi in avanti, e può, forse, essere considerata ormai chiusa una seconda fase, caratterizzata dalla discussione sulla protezione dei diritti umani a livello internazionale, dopo una prima fase di grande incertezza.

Per quanto concerne l'intervento dell'onorevole Rutelli, osservo che vi sono state attività di sorveglianza nei singoli Stati. Cito l'esempio del Cile: in fondo, il riconoscimento dell'esistenza di un limite alla competenza interna degli Stati, per quanto attiene alle violazioni generalizzate e sistematiche, che caratterizzano cioè una vera e propria politica di uno Stato, si è avuto in relazione al Cile. Al riguardo, si può addirittura indicare un anno, il 1976, nel quale sono state effettuate le prime visite di rilevazione del

fatto (*fact finding*) da parte di alcuni comitati nel Cile. Il Governo del paese non ha ritenuto di potersi sottrarre ad esse, in base a quell'elemento che caratterizza l'esistenza di una consuetudine, l'*opinio iuris ac necessitatis*; infatti, alla base del comportamento del governo cileno, che pur aveva gravi difficoltà nel giustificare determinati comportamenti, vi è stata la convinzione di non poter sfuggire all'obbligo di ricevere una visita di sorveglianza, derivante da una norma di diritto internazionale.

La sorveglianza è stata esercitata frequentemente nei confronti dell'America latina (per esempio, dell'Uruguay, dell'Argentina), con riferimento a pratiche relative a *desaparecidos*, mediante una procedura estremamente interessante. È stato in genere nominato un responsabile, spesso di provata autorità scientifica, con la competenza di compiere un'analisi e di trarre conclusioni in ordine alle violazioni dei diritti umani compiute in un singolo paese. Vi sono stati, quindi, relatori per i vari Stati, cui è stata necessariamente riconosciuta autorevolezza nel momento in cui si sono proposti agli Stati medesimi sotto inchiesta. Inoltre, il centro dei diritti umani a Ginevra, cui le segnalazioni relative a violazioni vengono trasmesse, ha rappresentato un ulteriore incremento dell'autorità e dell'autorevolezza dei relatori per i singoli paesi.

Quanto alle controversie tra Stati, devo osservare che è molto difficile che uno Stato ricorra contro un altro, per ovvi motivi di politica estera; qualcosa, però, sta cambiando. Per esempio, vi è stato il recente ritiro da parte dell'Unione Sovietica delle riserve alla convenzione sul genocidio. Un famoso parere della Corte internazionale di giustizia, citato da tutti gli internazionalisti, aveva definito i limiti di ammissibilità delle riserve ai trattati (devono essere compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, eccetera); soltanto di recente, però, a distanza di moltissimi anni, in un clima politico mutato, l'Unione Sovietica, che attraverso il regime delle riserve aveva posto una serie di presidi per una politica restrittiva

nella protezione dei diritti umani, ha sostanzialmente dato ragione alla Corte internazionale di giustizia.

Le convenzioni in materia di diritti umani escludono la possibilità di riserve, nonché — come indicato nell'articolo 60 della convenzione di Vienna sul diritto del trattato — il noto principio *inadimplenti non est adimplendum*; tali convenzioni, infatti, si riferiscono a valori di grande rilievo, per cui è inconcepibile che uno Stato si rifiuti di dare adempimento agli obblighi convenzionali in base al fatto che una parte contraente ha commesso violazioni.

Negli anni cinquanta, si parlava di *treaty making law* per indicare una sorta di consuetudine collegata all'accettazione ed all'applicazione generali; tale formulazione giuridica è stata superata, ma indubbiamente la convenzione di Vienna ha sottolineato la specificità dei trattati in materia di diritti umani, che non possono essere considerati e disciplinati alla stregua degli altri trattati, poiché hanno alla base valori di grande rilievo per l'intera comunità internazionale e richiedono pertanto una loro specifica regolamentazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Caggiano ed i colleghi intervenuti e desidero inoltre esprimere la mia gratitudine ai membri del Comitato permanente per i diritti umani. Personalmente, ritengo che vadano create, nell'ambito della Commissione affari esteri e comunitari, le condizioni per una continuità di riflessione e di azione nel campo dei diritti umani. Ritengo che il Comitato per i diritti umani rappresenti uno strumento estremamente utile in un periodo come quello attuale, denso di avvenimenti, alcuni dei quali sono indubbiamente positivi, mentre altri hanno implicazioni drammatiche: sono convinto, pertanto, che esso dovrebbe essere trasformato in un organismo permanente, in modo che le iniziative assunte non debbano poi perdersi nei vari « cambi della guardia ». Il Comitato ha infatti già avviato alcune linee importanti e desidero in proposito esprimere parole di ammirazione nei confronti del-

l'onorevole Rutelli, che io stesso ho designato come presidente del Comitato. Tutto ciò dimostra che anche in poco tempo si può fare qualcosa di molto interessante.

Desidero lamentare la grave carenza dimostrata dai *mass media* nei confronti della problematica dei diritti umani: questi si accorgono soltanto di episodi eclatanti come quelli delle fosse di Katyn, oppure di qualche ubriacatura del sabato sera, mentre è molto difficile far affermare la coscienza che i temi attinenti ai diritti umani si trovano alla radice di qualsiasi opera di democratizzazione. Alla ricerca di ciò che suscita emozione, si attacca qualche episodio di razzismo che si verifica nel nostro paese, senza valutare che alla base di tale atteggiamento vi è la mancanza, appunto, di una coscienza dei diritti umani.

Non si è mai svolta, d'altra parte, un'opera di autentica educazione su temi tanto profondi e delicati, che a mio avviso dovremmo sottoporre in una prossima occasione all'attenzione dell'Assemblea plenaria, pur sapendo che spesso, purtroppo, l'aula rimane vuota quando si trattano argomenti di questo tipo. Ciò servirebbe, comunque, a dare la dimostrazione storica che non soltanto un comitato, ma la Camera nel suo complesso si sta occupando delle problematiche in questione. Per compiere un passo avanti nella direzione voluta, credo che sarebbe utile creare qualche precedente clamoroso: desidero comunicare, per esempio, che sono tentato di chiedere l'autorizzazione affinché la nostra Commissione possa inviare una delegazione a Vilnius, anche se so che ciò potrà suscitare il timore che si tratti di una provocazione politica, mentre ovviamente non lo è. Di fronte alle grida di dolore che si alzano da alcune regioni del mondo e che non vengono ascoltate se non per un momento, perché poi tutto si risolve soltanto in un'emozione provvisoria, ritengo che si dovrebbe avere la possibilità di effettuare delle analisi direttamente sul posto. Penso che ciò rientrebbe tra i doveri dei vari Governi e, forse, dei Parlamenti. Non si può infatti rimanere insensibili di fronte

all'angoscia di popolazioni che ora intravedono la possibilità di un atto di giustizia, attraverso lo spiraglio aperto da un'intelligente opera di trasformazione.

La nostra richiesta di recarci a Cuba è stata respinta, nonostante fosse stata avanzata (di ciò mi è testimone l'onorevole Rutelli, come io lo sono per lui) con tutto il garbo possibile, ponendo attenzione ad ogni sfumatura. Su *l'Unità* di pochi giorni fa è stato però pubblicato un servizio di grandissimo valore sugli errori compiuti da Castro in materia di diritti umani. Si è trattato di un atto di grande coraggio, qualità che anche i nostri Governi dovrebbero avere in misura maggiore. Indicare ad un paese alcune linee di condotta non significa, infatti, provocare una guerra, ma dare una speranza alle popolazioni. Persino la Chiesa, a mio avviso, ha dimostrato un'eccessiva prudenza, dovuta probabilmente alla paura di rovinare alcuni rapporti ormai avviati.

Non è ammissibile seguire una simile linea, perché si danneggia l'intera politica di uno Stato, quando per salvare alcuni risultati raggiunti si chiudono gli occhi di fronte ad altre gravi questioni. Ciò coincide con quanto ha affermato il Presidente della Repubblica, il quale ha dichiarato preferibile, alle restrizioni, la libertà più clamorosa ed avanzata: è un'affermazione un po' audace, ma che ha una sua profonda validità, soprattutto quando si tratta della materia dei diritti umani.

Ritengo, in conclusione, che la nostra Commissione stia svolgendo un buon lavoro e ringrazio il dottor Caggiani per il contributo che ci ha fornito, invitandolo a mantenere sempre stretti rapporti con il Parlamento, perché insieme è possibile raggiungere risultati positivi.

**La seduta termina alle 16,15.**