

Marco Mascia *

Tutela dei diritti umani e istituzioni pubbliche in Italia

1. A seguito della "positivizzazione" dei diritti umani sul piano internazionale, innescata nel 1976 con l'entrata in vigore dei Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, in numerosi paesi i governi hanno dato vita ad apposite commissioni o comitati, allo scopo di più adeguatamente far fronte agli obblighi assunti.

Le pagine che seguono contengono indicazioni di carattere generale circa le funzioni e la struttura di questi organismi che costituiscono in buona misura una novità non solo per gli ordinamenti giuridici, ma anche per i sistemi politici.

2. Un recente documento delle Nazioni Unite¹ fornisce dati comparati e indicazioni preziose relativamente ad una materia che è, comprensibilmente, molto evolutiva.

Compito principale delle commissioni nazionali dei diritti dell'uomo è quello di proteggere i cittadini contro ogni forma di discriminazione e di violazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

Tali commissioni sono istituite a livello nazionale centrale; ricevono denunce da parte di singoli individui o di gruppi organizzati; sono organi collegiali; i membri sono scelti dal potere esecutivo; godono di indipendenza e autonomia, riconosciute dalla stessa legge o decreto istitutivo; devono informare periodicamente sulla loro attività l'istituzione legislativa; non possono prendere decisioni aventi forza obbligatoria.

Per quanto riguarda la collocazione istituzionale delle commissioni, essa varia a seconda dei paesi; così, ad esempio, in Canada e in Giappone le commissioni operano presso il Ministero della Giustizia; in Norvegia, Danimarca e Italia presso il Ministero degli Affari Esteri; in Spagna, all'interno del Parlamento.

* Dottorando in Relazioni internazionali, Dipartimento di Studi Internazionali, Università di Padova.

¹ Doc. E/CN.4/1987/37 "Istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo", Rapporto del Segretario generale.

Le commissioni sono generalmente composte da rappresentanti dei singoli ministeri, diplomatici, professori universitari, nonché da rappresentanti di organizzazioni nongovernative impegnate nel campo della promozione e della tutela dei diritti umani.

La scelta dei membri avviene in maniera diversa nei vari paesi: negli Stati Uniti essa appartiene al Presidente e deve essere ratificata dal Senato; in Giappone è competente il Ministro della Giustizia; in Italia il Ministro degli Affari Esteri; in Francia il Segretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, incaricato del settore concernente i diritti umani.

Le principali funzioni delle commissioni sono:

a) esaminare sistematicamente le politiche governative in materia di diritti umani, nonché proporre miglioramenti²;

b) esaminare le misure legislative e amministrative al fine di assicurare che il proprio paese sia in regola con gli impegni derivanti dalla ratifica delle convenzioni internazionali in materia;

c) preparare i rapporti sullo stato di attuazione, all'interno del proprio paese, delle norme contenute nelle convenzioni internazionali sui diritti umani, da inviare ai competenti comitati delle Nazioni Unite;

d) esaminare le denunce di violazioni dei diritti umani presentate da individui, associazioni e organizzazioni nongovernative impegnate nel campo della promozione umana;

e) svolgere in maniera attiva un ruolo promozionale e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle questioni che riguardano i diritti umani³.

Le funzioni delle commissioni sono evidentemente ampie ed impegnative. I governi di molti paesi assolvono in maniera non ancora adeguata, o in modo del tutto insufficiente, ai loro nuovi obblighi internazionali.

Nel documento delle Nazioni Unite, sopra citato, si fa presente la necessità che le commissioni:

1) abbiano un mandato esteso e chiaramente enunciato nella costituzione o nella legge ordinaria, che ne stabilisca le competenze e ne garantisca l'indipendenza;

2) possano ricorrere ai tribunali per far applicare le raccomandazioni fatte sulla base di accurate indagini conoscitive.

È quindi importante che, all'interno di ogni paese, la commissione nazionale pur nella sua autonomia abbia legami istituzionali con gli organi esecutivi, legislativi e con quelli giudiziari.

È evidente che se al potere di inchiesta della commissione non si unisce anche un certo potere di applicare le raccomandazioni che scaturiscono dall'indagine, la commissione medesima si troverà nell'incapacità di agire e, in ultima analisi, una tale situazione non potrà che diminuire l'immagine della commissione e scoraggiare i singoli cittadini a ricorrervi in caso di violazioni.

² Per esempio, la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo del Nicaragua, non soltanto si occupa delle violazioni dei diritti umani e di come porvi rimedio, ma anche passa periodicamente in rassegna le leggi e gli atti amministrativi e raccomanda al governo i modi attraverso i quali esse possono essere migliorate.

³ La Commissione australiana, istituita nel 1981, ha recentemente pubblicato un manuale dei diritti umani. In certi paesi sono state create commissioni con il solo fine di promuovere ed educare ai diritti umani (v. la Commissione istituita nel 1984 in Suriname).

Le commissioni nazionali dei diritti dell'uomo devono quindi essere abilitate a far applicare le loro raccomandazioni sia attraverso i tribunali, sia acquisendo esse stesse il potere di prendere decisioni aventi forza obbligatoria.

3. Come noto, la maggior parte dei trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani prevedono strumenti e procedure intese ad assicurare una efficace applicazione delle norme (*enforcement*). Al riguardo, è sancito nei vari trattati l'obbligo per gli stati di presentare rapporti periodici sulle misure legislative, amministrative, giudiziarie, economiche e altre, adottate al fine di tutelare i diritti riconosciuti nei trattati, nonché sui progressi compiuti nel godimento di tali diritti.

4. Circa il contenuto dei rapporti, i quali si distinguono in *iniziali* e *periodici*, il documento delle Nazioni Unite E/C.12/1987/2⁴ fornisce chiari criteri.

I "rapporti iniziali", cioè quelli che devono essere presentati dagli Stati parti entro un anno dall'entrata in vigore dei Patti internazionali, devono:

- a) descrivere la situazione generale del proprio paese con riferimento ai diritti sanciti nel Patto;
- b) presentare i principali programmi e le istituzioni impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti umani;
- c) verificare se tali programmi e istituzioni sono migliorati a seguito dell'entrata in vigore del Patto.

I "rapporti periodici" a loro volta, devono contenere:

- a) tutte le nuove misure legislative, giudiziarie, politiche o di altro tipo adottate, dopo la presentazione del rapporto iniziale, al fine di far rispettare i singoli diritti riconosciuti nel Patto;
- b) i fattori e le difficoltà che influiscono sul rispetto dei diritti riconosciuti nel Patto;
- c) le risposte alle domande e alle osservazioni formulate dal Comitato esaminatore sul rapporto iniziale;
- d) le osservazioni relative alle questioni sollevate nei confronti degli stati dalle istituzioni specializzate;
- e) le misure prese per migliorare la cooperazione e il dialogo con il Comitato competente delle Nazioni Unite.

Sotto il profilo dell'*enforcement*, l'importanza di questi rapporti risiede nel fatto che l'adempimento all'"obbligo di rendicontazione", costringendo i governi a fornire informazioni (e giustificazioni) *direttamente* in sede internazionale sullo stato di attuazione interna delle norme contenute nei vari trattati, assolve ad una funzione di pubblicità – che possiamo definire di tipo intergovernativo – e quindi di reciproco controllo fra stati, relativamente ad una materia che fino a ieri era gelosamente custodita nel santuario delle singole giurisdizioni domestiche.

5. Il governo italiano è anch'esso obbligato a presentare rapporti sulla base

⁴ Si tratta di una Nota del Segretario generale dell'Onu, presentata alla prima sessione del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, e intitolata: «Direttive generali concernenti le forme e i contenuti dei rapporti che gli Stati parti devono presentare conformemente agli articoli 16 e 17 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e al programma stabilito dalla risoluzione 1988 (LX) del Consiglio economico e sociale».

dei seguenti accordi internazionali: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (artt. 16 e 17); Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 28 e 40); Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (artt. 17 e 18); Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (artt. 8 e 9).

Anche nel nostro paese, dunque, il problema della promozione e della tutela dei diritti umani è diventato, specialmente in ragione degli obblighi internazionali, di estrema attualità, in virtù anche della "evoluzione" di principi che parevano immutabili, a cominciare da quello secondo cui i diritti umani rientrano nella giurisdizione esclusiva di uno stato. Questo principio deve considerarsi ormai superato⁵. La sovranità statale non è più un assoluto, risultando intaccata proprio in uno dei suoi attributi essenziali.

La Costituzione repubblicana del 1948 sancisce, com'è noto, il principio del rispetto dei diritti umani: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2).

Il dettato costituzionale risulta oggi integrato da una normativa internazionale che è molto più articolata e specifica, potremmo dire specializzata, anche se ancora poco conosciuta dagli stessi operatori giuridici e dalla classe politica. I due Patti internazionali contengono una lista dettagliata, e aperta, di diritti umani fondamentali. Anche per questa ragione, è essenziale che tali Patti, già ratificati e resi esecutivi con legge ordinaria nel nostro paese, vengano elevati al rango delle norme costituzionali, con ciò intendendo rafforzarne la cogenza.

A seguito di questa maturazione, l'intera struttura dello stato nelle sue varie articolazioni, da quella amministrativa e giuridica a quella politica ed economica, non potrà non orientarsi alla tutela dei diritti umani, in quanto funzione primaria e trasversale ad ogni ambito dell'attività statale.

Si tratta di un obiettivo strategico, la cui realizzazione sarà agevolata in particolare attraverso il potenziamento degli organismi specializzati già operanti in materia oltre che, evidentemente, mediante la creazione di nuovi.

Gli organismi governativi esistenti sono:

il Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo, istituito presso il Ministero degli Affari Esteri;

la Commissione per i diritti umani della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

la Commissione nazionale per la parità uomo-donna, sempre della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

il Comitato di uguaglianza fra uomo e donna in materia di rapporti di lavoro, istituito presso il Ministero del Lavoro.

6. La costituzione del Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo (qui di seguito detto "il Comitato") è il primo atto concreto del nostro governo scaturito dalla ratifica e dall'entrata in vigore in Italia dei due Patti internazionali più volte citati.

⁵ Il governo italiano condivide questa tesi che è, tra l'altro, ribadita nell'intervento dell'Ambasciatore Francesco Mezzalama in questo stesso numero di Rivista.

Istituito con decreto del Ministro per gli Affari Esteri in data 15 febbraio 1978, il Comitato ha due funzioni:

a) «realizzare un sistematico esame delle misure legislative, amministrative e altre che siano state prese o che si reputi opportuno e possibile prendere, tenuto anche conto di esperienze straniere, per attuare gli impegni assunti o che saranno assunti dall'Italia con la ratifica di convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro»;

b) «collaborare con il Ministero degli Affari Esteri alla preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle Organizzazioni internazionali in attuazione di tali convenzioni nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti in relazione ad eventi di particolare rilievo (Conferenze internazionali, Decenni, Anni internazionali, ecc.)» (art. 1 del Decreto).

L'articolo 2 del Decreto stabilisce la seguente composizione del Comitato: due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri; un rappresentante effettivo e uno supplente dei seguenti Ministeri ed Uffici, designati nominativamente dalle rispettive Amministrazioni: Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale; due professori ordinari di diritto internazionale designati dal Ministero degli Affari Esteri per periodi di tre anni, rinnovabili solo una volta; un rappresentante della Società Italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI); un rappresentante del Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo (operante presso la SIOI); un rappresentante della Commissione italiana per l'Unesco. Rappresentanti di altri Ministeri potranno essere invitati a partecipare ai lavori del Comitato se, in base alla loro specifica competenza, sono reputati in grado di contribuire allo svolgimento delle sue funzioni.

Il Comitato è presieduto dal Sottosegretario agli Affari Esteri a ciò delegato e, in caso di sua assenza, dal rappresentante del Ministero degli Affari Esteri di grado più elevato (art. 3). L'Ambasciatore Francesco Mezzalama, capo della delegazione italiana alla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, assolve in atto a questo ufficio.

L'articolo 4, infine, prevede la nomina con decreto del Ministro degli Affari Esteri, fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo, di un Segretario generale. Questo incarico è attualmente ricoperto dal Prof. Luigi Citarrella.

Compito principale del Comitato è, come prima accennato, quello di preparare i rapporti da sottoporre ai competenti organi internazionali. Il rapporto deve essere inoltrato entro un anno dall'entrata in vigore del Patto; i successivi, in via di principio, a cadenza quadriennale, ovvero ogni qualvolta il Comitato competente delle Nazioni Unite ne faccia richiesta.

La posizione dell'Italia al 30 settembre 1987, con riferimento a quattro trattati internazionali, è la seguente:

1) Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ratificato dall'Italia nel 1977): le norme contenute in questo Patto prevedono la elaborazione di 3 tipi di rapporti. Sui diritti economici (enunciati negli articoli da 6 a 9: diritto al lavoro (art. 6), diritto a delle condizioni di lavoro giuste e favorevoli (art. 7), diritti sindacali (art. 8), diritto alla sicurezza sociale (art. 9)), ne è stato presentato uno; sui diritti sociali (enunciati negli articoli da 10 a 12: protezione della famiglia,

della madre e del bambino (art. 10), diritto ad un livello di vita sufficiente (art. 11), diritto alla salute fisica e mentale (art. 12)), né è stato egualmente presentato uno; sui diritti culturali (enunciati negli articoli da 13 a 15; diritto all'educazione (art. 13), principio dell'insegnamento obbligatorio e gratuito per tutti (art. 14), diritto di partecipare alla vita culturale, di beneficiare del progresso scientifico e delle sue applicazioni (art. 15)), non risulta essere ancora stato presentato alcun rapporto.

2) Patto internazionale sui diritti civili e politici, (ratificato dall'Italia nel 1977), le cui norme prevedono, tra gli altri, i seguenti diritti: alla vita, a non essere sottoposto a tortura né a trattamenti o punizioni crudeli, disumane o degradanti, a non essere tenuto in stato di schiavitù, alla libertà e alla sicurezza della propria persona, all'eguaglianza davanti ai tribunali e alle corti di giustizia, al rispetto della vita privata di ognuno, alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di associazione, di partecipare alla direzione degli affari pubblici, nonché di votare e di essere eletto.

Sulle misure che il nostro paese ha adottato e sui progressi compiuti in vista di assicurare il rispetto dei diritti sopra enunciati, il governo italiano ha presentato al Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite un primo rapporto generale nel 1983 e un secondo rapporto generale nel 1986.

3) Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ratificata dall'Italia nel 1971): il governo italiano ha presentato 5 rapporti, l'ultimo dei quali è aggiornato al febbraio 1987.

4) Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (ratificata dall'Italia nel 1984): non è stato presentato nessun rapporto.

Allo stato attuale non è dato di poter commentare i rapporti presentati dall'Italia, per il semplice fatto che non sono ancora stati resi disponibili. Ci ripromettiamo di farlo nei prossimi numeri della Rivista.

Il governo italiano, alla luce dei dati sopra riportati, è, dunque, in ritardo nella presentazione dei rapporti relativi a tutti e quattro gli accordi internazionali. Tale ritardo è dovuto, fondamentalmente, al fatto che il Comitato interministeriale nei suoi primi anni di vita si riuniva raramente.

Nella sua fase più recente, il Comitato sta attivamente operando – risulta che si riunisce una volta al mese – per mettersi in regola con gli obblighi contenuti negli accordi internazionali ed essere, quindi, in grado anche di estendere la sua attività di promozione dei diritti umani all'interno del nostro paese. È, infatti, evidente come le attività del Comitato siano, al momento, molto più limitate di quelle previste dal documento ONU, prima illustrato, per le commissioni nazionali dei diritti dell'uomo.

È pertanto lecito ipotizzare, tenuto anche conto della crescente sensibilità popolare in materia, il graduale ampliamento delle funzioni del Comitato al fine di adeguarsi al livello più alto degli standards indicati dal Segretario generale delle Nazioni Unite.

7. La Commissione per i diritti umani è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31/1/1984. I compiti attribuiti nel decreto sono due: a) «acquisire la più ampia informazione in ordine ai fatti che, in ogni parte del mondo, possono mettere a repentaglio i fondamentali diritti del-

l'uomo universalmente riconosciuti»; b) «assistere il Presidente del Consiglio dei Ministri nella predetta attività di informazione in vista della promozione delle opportune iniziative del governo della Repubblica».

La Commissione trasmette i rapporti sui risultati delle sue indagini al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale decide se possano o meno essere resi pubblici (art. 1 del decreto).

La Commissione è composta da 9 membri, nominati nello stesso decreto istitutivo: Paolo Ungari (professore ordinario di Storia del diritto italiano moderno e contemporaneo alla Luiss, Presidente), Margherita Boniver (pubblicista), Arrigo Levi (giornalista), Antonio Cassese (professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Firenze), Gaetano Arangio Ruiz (professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università "La Sapienza" di Roma), Sergio Cotta (professore ordinario di Filosofia del diritto nell'Università di Roma), Alberto Monticone (professore ordinario di Storia moderna nell'Università di Roma), Sergio Fois (professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Roma), Gianni Baget Bozzo (pubblicista). Segretario della Commissione è il Dott. Eugenio Ficorilli, funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nei tre anni di vita, la Commissione ha rivolto la sua attenzione verso due situazioni di crisi internazionale: l'Afghanistan e il Cile.

Il "Rapporto sull'Afghanistan"⁶, recentemente pubblicato, costituisce il suo primo prodotto. Tale rapporto è stato elaborato dopo che una delegazione, composta da quattro membri⁷, si era recata, dall'1 al 9 novembre 1985, presso le frontiere afgane del Pakistan per raccogliere informazioni e «per acquisire una conoscenza diretta» sulla situazione dei diritti umani in un paese dove allo stesso relatore speciale delle Nazioni Unite, nonché a numerose organizzazioni internazionali nongovernative a fini di promozione umana, era stato negato il permesso di entrata.

Nel 1986, la Commissione ha inviato una analoga delegazione in Cile. Il Rapporto concernente questa missione è in corso di stampa.

Non si può certo dire che il lavoro della Commissione sia rilevante per lo sviluppo in Italia di un sistema istituzionale specificamente finalizzato alla promozione e alla tutela dei diritti umani. Lo scarsissimo, o nullo, impatto di quest'organo è sicuramente dovuto al contenuto estremamente vago del suo mandato, il quale si spiega a sua volta col fatto di essere stato concepito come funzionale alla persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, più che all'"ufficio" della Presidenza e al Consiglio medesimo. Non a caso, l'attenzione della Commissione si è innanzitutto rivolta verso altri paesi, abdicando ad una domanda di ruolo istituzionale "interno" e correndo il rischio di interferire con le competenze del Ministero degli Affari Esteri.

8. Nonostante le inadempienze e, tutto sommato, l'inconsistenza della Commissione, lo stesso Presidente del Consiglio che le aveva dato vita, si era fatto promotore di un disegno di legge (N. 1001) per la "Istituzione dell'Agenzia per i

⁶ Pubblicato come supplemento al N. 5/6, 1986, anno XXXVI, di "Vita Italiana. Documenti e Informazioni", Rivista bimestrale edita dalla Direzione Generale del Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷ Paolo Ungari, Margherita Boniver, Ezio Gandini (in quanto esperto di questioni afgane) e Eugenio Ficorilli.

diritti umani" che sarebbe stata la riproduzione a più alti livelli di istituzionalizzazione della Commissione medesima.

L'Agenzia per i Diritti Umani avrebbe dovuto essere costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e svolgere le seguenti funzioni: promuovere attività di ricerca e di indagine su gravi violazioni dei diritti umani in qualsiasi paese o area geografica; elaborare rapporti su particolari situazioni riguardanti i diritti umani; accertare lo stato di attuazione degli accordi di Helsinki; formulare pareri e raccomandazioni sull'azione che l'Italia può svolgere nel campo dei diritti umani sul piano internazionale (art. 2). L'Agenzia avrebbe altresì dovuto fornire una consulenza alla Presidenza del Consiglio «per ogni aspetto dei notiziari e servizi informativi per l'estero della radiotelevisione italiana che possa avere attinenza con i diritti umani» (art. 4), nonché favorire «lo sviluppo delle trasmissioni destinate ai paesi nei quali è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (art. 4).

All'articolo 2 del disegno di legge si prevedeva, tra l'altro, che «le iniziative dell'Agenzia rivolte all'estero, che possano incidere sui rapporti internazionali tra Stati, vengono assunte d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri».

Il medesimo articolo stabiliva che tutti gli studi, i rapporti, i pareri e le raccomandazioni dell'Agenzia avrebbero potuto essere resi pubblici soltanto dopo la trasmissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale avrebbe avuto anche il compito di presentare annualmente in Parlamento la relazione sulle attività dell'Agenzia medesima.

Tra i poteri riconosciuti all'Agenzia, vi erano quelli di richiedere informazioni e documenti a tutte le pubbliche amministrazioni; intrattenere rapporti con organizzazioni internazionali e nazionali, anche non governative; stipulare contratti di ricerca; disporre e finanziare missioni di studio all'estero; promuovere ogni opportuna iniziativa per la diffusione della conoscenza dei diritti umani (art. 3).

Il disegno di legge prevedeva, inoltre, che il Consiglio direttivo dell'Agenzia sarebbe stato composto da un Presidente e da dieci membri, tutti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Di essi, tre avrebbero dovuto essere designati rispettivamente dal Presidente del Senato, dal Presidente della Camera dei deputati, dal Presidente del CNEL all'infuori delle rispettive assemblee; due dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri; uno dal Ministro degli Affari Esteri; uno dal consiglio di presidenza del Consiglio nazionale delle ricerche e tre dal Presidente dell'Agenzia, che a sua volta sarebbe stato designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 7).

La durata del mandato era di tre anni. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio direttivo sarebbe occorsa la presenza di almeno sei membri, compreso il Presidente (art. 7).

Lo stanziamento finanziario previsto nel disegno di legge era, per il 1984, di 3 miliardi (art. 17).

Fortunatamente, il disegno di legge è decaduto con la fine anticipata della IX legislatura. Il disegno presenta, infatti, numerose carenze e ambiguità.

Si deve innanzitutto rilevare che tra le funzioni previste, nessuna riguarda specificamente il problema della promozione e della tutela dei diritti umani in Italia, laddove questo compito deve essere considerato primario per qualsiasi commissione nazionale preposta al settore.

Non è, inoltre, accettabile che il potere esecutivo, attraverso l'Agenzia, controlli ogni servizio informativo per l'estero della RAI in materia di diritti umani, precludendo così, in un settore strategico come quello dell'informazione, ogni forma di partecipazione e di controllo democratico.

Le competenze attribuite all'Agenzia appaiono chiaramente "eccessive".

Una forte riserva si appunta, in particolare, nei confronti delle competenze internazionali che tale Agenzia avrebbe avuto. È appena il caso di ricordare che l'organo competente in materia è il Ministero degli Affari Esteri. Questa riserva è ancora più inquietante se si tiene conto, come già prima rilevato, che l'Agenzia sarebbe stata paradossalmente priva di competenze più naturali e specifiche quali quelle connesse alle attività di promozione e tutela all'interno del paese.

La composizione prevista è chiaramente di natura autoritaria e cooptatoria, dal momento che 6 membri su 11, e cioè la maggioranza necessaria per prendere le decisioni, sono direttamente o indirettamente nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si fa, infine, notare la totale esclusione, tra le varie componenti del Consiglio direttivo dell'Agenzia, di rappresentanti di organizzazioni nongovernative impegnate nel campo della promozione e della tutela dei diritti umani. Questo dato non può che essere un indicatore del carattere verticistico della Commissione, tenuto conto anche del fatto che le Ong esprimono interessi e bisogni del sociale e, nella maggior parte dei casi, godono di una reale autonomia e indipendenza da qualsiasi governo, partito politico o interesse economico, situazione che consente loro di esprimersi liberamente, senza nessun tipo di condizionamento, in maniera obiettiva e coraggiosa.

A questo proposito, particolarmente significativa è la Risoluzione 1987/40 del 10/3/1987 sulle "Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" adottata per *consensus* dalla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite durante la sua 43° sessione, laddove afferma di riconoscere «il ruolo costruttivo che le organizzazioni nongovernative possono giocare nei confronti delle istituzioni nazionali».

9. Alla luce delle esigenze e carenze sopra accennate, appare necessario, sempre sul piano delle pubbliche istituzioni, che si attivino specifici comitati competenti *ratione materiae* presso i ministeri della Pubblica Istruzione, della Ricerca Scientifica, dell'Industria, degli Interni, della Difesa, della Sanità, con alle spalle appositi uffici con personale qualificato.

Una figura istituzionale che sta emergendo nel sistema italiano per la tutela dei diritti umani, in analogia a quanto già operante in altri paesi, in particolare in quelli scandinavi⁸, è l'*ombudsman*. Difficile è la sua collocazione all'interno dei tradizionali organi legislativi, giudiziari e amministrativi. L'*ombudsman* è, infatti, una istituzione *sui generis* che, come noto, ha per compito principale quello di proteggere i diritti dei singoli individui che si ritengono vittime di una azione amministrativa ingiusta.

⁸ Anche in Spagna è stato creato il *Defensor del Pueblo*, quale organo costituzionale espresso dal Parlamento. Attualmente la carica è ricoperta dal Prof. Gimenez Y Cortes Joaquin Ruiz.

Il Tutore pubblico dell'infanzia si inserisce anch'esso nell'ambito delle istituzioni preposte alla tutela dei diritti umani che stanno nascendo in questi anni in Italia. Una proposta in tal senso figura nel testo del contributo italiano al progetto di Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia⁹, attualmente in discussione alle Nazioni Unite. In Italia, per iniziativa del Comitato italiano per l'Unicef, l'ufficio del Tutore pubblico dell'infanzia sta già da alcuni anni operando, a titolo sperimentale, nelle regioni Umbria e Liguria.

Ad integrare questo sistema di tutela dei diritti umani vi sono delle istituzioni che possiamo definire pubbliche anche se di natura nongovernativa, quali: il Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), il Comitato per i diritti umani della Commissione nazionale Unesco, il Comitato per i diritti umani dell'Accademia dei Lincei, istituito quest'anno e presieduto dal Prof. Edoardo Amaldi, nonché il Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli dell'Università di Padova, il quale è attualmente impegnato nella messa in funzione della Scuola di specializzazione, di durata triennale, in "Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani".

10. Su un piano più squisitamente politico, si dovrebbe attivare il Parlamento, in collegamento diretto con le espressioni più genuine e competenti dell'associazionismo nongovernativo. Trasversali al sistema pubblico di tutela dei diritti umani sono infatti le Ong, che, sempre più numerose e ben organizzate, costituiscono le colonne portanti di tale sistema.

Fra di esse, Amnesty International è sicuramente una delle più importanti. Come noto, questa associazione provvede ogni anno alla pubblicazione di un Rapporto sulle violazioni dei diritti umani, accertate a seguito di approfondite analisi condotte da esperti, in tutti i paesi del mondo.

Si ricorda appena che nei rapporti di Amnesty International degli ultimi anni l'Italia si trova citata, in particolare, per la durata eccessiva della detenzione preventiva, per le procedure giudiziarie relative ai casi politici, per casi di presunta tortura, alcuni dei quali conclusisi con la morte dell'imputato, di maltrattamenti dei detenuti politici, nonché per la detenzione di obiettori di coscienza al servizio militare che si sono visti respinta la domanda di servizio civile alternativo o che hanno attuato l'"autoriduzione", da 20 a 12 mesi, della durata del servizio.

L'indipendenza di questa associazione transnazionale per i diritti umani nei confronti di qualsiasi governo, fazione politica, ideologia, interesse economico o altro, assicura la completa obiettività e attendibilità dei rapporti annuali.

Con Amnesty International va ricordata anche la Lega per il Diritto e la Liberazione dei Popoli che promuove, tra l'altro, le attività del Tribunale Permanente dei Popoli.

Questo associazionismo di promozione umana deve essere riconosciuto e agevolato dalle istituzioni pubbliche, nel rispetto della sua piena autonomia e dei suoi originari caratteri di volontariato. ■

⁹ Pubblicato nel n. 1, 1987 di questa Rivista.