

Infrastruttura nazionale per i diritti umani: l'Italia è in ritardo

Antonio Papisca*

1. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 aprile 2007 è stato istituito il «Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani». Il successivo Decreto dell'11 maggio 2007 dello stesso Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e del Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità e di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto per la ristrutturazione del «Comitato interministeriale per i diritti umani», CIDU, quale «organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo».

La definizione del mandato dei due Comitati rientra nella più ampia sfera di competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri come previsto dal primo comma dell'art. 95 della Costituzione: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri».

Dunque, con due organi specificamente preposti al campo dei diritti umani, il Governo risponde all'esigenza di dotare l'apparato dello Stato di strumenti idonei a gestire una materia tanto delicata e complessa quanto di altissimo profilo giuridico e politico. È appena il caso di sottolineare che la lettura aggiornata dei pertinenti articoli della Costituzione, in particolare degli artt. 2, 3, 10, 11 e 52, deve essere fatta con riferimento sia agli obblighi assunti dall'Italia con la ratifica delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani sia all'automatico conformarsi del nostro ordinamento a principi e norme generali del Diritto internazionale ai sensi dell'art. 10 della Costituzione.

È il caso anche di sottolineare che il Diritto internazionale dei diritti umani e la relativa *machinery* sono in fase di continua evoluzione e complessificazione, anche organizzativa, da cui

* Professore ordinario di Relazioni internazionali, titolare della Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace», Direttore del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova.

discende un imperativo, ormai definitivamente chiaro, per gli stati che si vincolano all'osservanza delle norme e dei principi giuridici internazionali: essi devono attrezzarsi con strutture adeguatamente specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, distinguendo tra gli apparati strettamente governativi e le strutture «indipendenti».

I due Comitati prima citati pertengono alla sfera delle competenze, dei poteri e delle funzioni delle istituzioni governative, non meno necessarie, ovviamente, di quegli organismi «indipendenti» la cui istituzione è insistentemente raccomandata, in particolare, dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE. Giova qui ribadire con forza che, per i diritti umani, prescindere dalle istituzioni significa deprivarli di ogni valida garanzia. Dato questo per scontato, una volta per tutte, occorre altresì sottolineare che la garanzia piena – cioè democratica e concreta – dei diritti fondamentali esige che ci siano anche strutture che promanano direttamente dalla società civile e che si prefiggono, non soltanto di partecipare alla formazione delle politiche ma anche di promuovere e sviluppare la cultura dei diritti umani e di prevenirne la violazione per vie che sono diverse da quelle perseguite dai poteri governativi. I cosiddetti «Principi di Parigi», fatti propri dalla Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, forniscono un elenco esaustivo dei requisiti che devono connotare le «Istituzioni nazionali dei diritti umani», appunto quali istituzioni indipendenti di società civile. Tali istituzioni sono state successivamente individuate – concordemente, in ambito ONU, Consiglio d'Europa, OSCE, Unione Europea – nella «Commissione nazionale per i diritti umani» e nel «Difensore Civico Nazionale». Esse devono essere costituite in virtù di atto legislativo (auspicabilmente, di natura costituzionale) e i loro membri devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'Esecutivo ma da organi parlamentari. Le loro competenze sono essenzialmente consultive, di informazione e di monitoraggio.

2. Torniamo ora agli organismi governativi. Il «Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani» è presieduto dal Presidente del Consiglio il quale può delegare le relative funzioni al Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità. Esso si compone, oltre che del Ministro ora

evocato, anche dei Ministri degli Affari Esteri, della Difesa, della Giustizia, dell'Interno, della Pubblica Istruzione, del Lavoro, della Solidarietà sociale, per le Politiche europee, per la Famiglia. Considerato che i diritti della persona sono anche economici, sociali e culturali, oltre che civili e politici, che nelle università sono attivati corsi di laurea di primo e secondo livello, specificamente attinenti al campo dei diritti umani, e che il settore delle biotecnologie ha assunto un considerevole rilievo per l'intera materia, per la bioetica in specie, non si capisce perché non facciano parte del Comitato il Ministro per la Salute, il Ministro dell'Economia e il Ministro per l'Università e la Ricerca.

L'art. 1 del Decreto assegna al Comitato funzioni di «*indirizzo e guida* strategica», in particolare quella di adottare «le linee programmatiche», come dire di dare corpo a una politica organica e sistematica nel nostro specifico campo. Opportunamente nel Preambolo del Decreto si sottolinea che compito precipuo del Comitato è quello di «garantire un'efficace attività di *indirizzo e coordinamento* strategico in materia di *tutela* dei diritti umani» (corsivo aggiunto).

La «guida» presuppone evidentemente il «coordinamento» quale necessario prerequisite funzionale al perseguimento di superiori finalità sostantive.

L'aggettivo «strategico» sta a indicare che l'attività del Comitato deve essere debitamente programmata in funzione di obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Questo comporta che il Comitato eserciti, continuativamente, attività di monitoraggio relativamente alle dinamiche e alle procedure attinenti alla tutela dei diritti umani.

Il Decreto dispone, come prima accennato, che il Comitato eserciti funzioni «in materia di *tutela* dei diritti umani», non dice anche di «*promozione*». È qui il caso di ricordare che la «tutela» dei diritti umani è perseguibile sia per via giudiziaria – giustizia ordinaria, giustizia amministrativa, giustizia costituzionale, con prosieguo alla Corte europea dei diritti umani (è la via della sanzione, *ex post factum*) –, sia per via extra-giudiziaria – difesa civica, politiche pubbliche, provvedimenti amministrativi (è la via della prevenzione, *ex ante factum*). Evidentemente il Comitato eserciterà le sue funzioni lungo questa seconda via. Si evince in particolare che, per quanto riguarda la via giudiziaria, il Comitato non potrà interferire nella sfera di competenze e poteri che sono appannaggio esclusivo della magistratura, con

la precisazione che, qualora nei procedimenti giurisdizionali non vengano rispettati, per esempio, il principio dell'equo processo o quello dei tempi ragionevoli, mettendo in crisi la politica e l'immagine delle istituzioni italiane anche in ambito internazionale, rientra allora nei compiti del Comitato farsi parte attiva, in debita forma, nel segnalare a chi di competenza (Presidente della Repubblica, Consiglio Superiore della Magistratura) le disfunzioni.

3. L'art. 1 del Decreto dell'11 maggio 2007 stabilisce che il «Comitato interministeriale per i diritti umani» opera (*rectius*: continua a operare) presso il Ministero degli Affari Esteri ed è «l'organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo».

La ristrutturazione del CIDU si è resa necessaria soprattutto perché è, per così dire, sopraggiunta l'istituzione del Comitato dei Ministri e occorre quindi trovare forme di collegamento e coordinamento fra i due organi. La composizione del CIDU, fatta di rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni, è necessariamente più ampia di quella del Comitato dei Ministri. I principali compiti sono quelli di fornire «supporto tecnico» al Comitato dei Ministri, esaminare sistematicamente le misure che vengono adottate per dare esecuzione agli obblighi internazionali, promuovere l'adozione dei provvedimenti che si rendono necessari a questo fine, predisporre il testo di una relazione annuale al Parlamento, intrattenere e sviluppare relazioni con le organizzazioni della società civile.

Per i rapporti fra i due Comitati si pone dunque la questione di una corretta divisione del lavoro. È fuor di dubbio che autorità e poteri maggiori fanno capo al Comitato dei Ministri, organo essenzialmente politico. Il Comitato Interministeriale è invece un organo accentuatamente tecnico, con il compito di facilitare il travaso della normativa internazionale nel nostro ordinamento e nel far sì che lo Stato italiano sia puntuale (e quanto più possibile verace, sistematico ed esaustivo) nel rendicontare presso i competenti organismi internazionali relativamente a quanto realizzato in ottemperanza agli obblighi assunti con la ratifica delle convenzioni giuridiche internazionali. In sostanza, il compito maggiore è quello di redigere i sempre più numerosi rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare alle competenti istanze internazionali e di partecipare alla di-

scussione che su di essi avviene presso le suddette istanze.

Per redigere buoni rapporti, la collaborazione delle varie Amministrazioni è assolutamente indispensabile, ma questo obiettivo si è rivelato, negli anni trascorsi, spesso faticoso da conseguirsi. Proprio per superare questo imbarazzante (e indecoroso) stato di cose e costringere le varie Amministrazioni a fornire tutta la necessaria collaborazione al CIDU, l'autorità del Comitato dei Ministri può e deve essere efficacemente esercitata: *ad adiuvandum*. Evidentemente, occorre che il rapporto fra i due Comitati sia corretto, che cioè, oltre che continuativo, si basi sul riconoscimento della primazia del Comitato dei Ministri il quale, come prima ricordato, ha una competenza generale nel tracciare le linee della politica, interna ed esterna, dell'Italia in materia di diritti umani. È ben vero che ambedue i Comitati hanno funzioni di coordinamento, ma la funzione di coordinamento assegnata al Comitato dei Ministri è di carattere generale, riguarda la politica interna e la politica estera (come dire, si proietta *ad intra* e *ad extra*) e deve pertanto estrinsecarsi anche nei riguardi del Comitato Interministeriale, non viceversa. L'art. 4 dello stesso Decreto stabilisce espressamente che il Comitato dei Ministri «svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività del CIDU» così come «degli altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani al fine di assicurarne la coerenza nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo». Coerentemente, l'art. 2 del Decreto istitutivo del Comitato dei Ministri dispone che alle riunioni di questo partecipi anche il Presidente del Comitato Interministeriale per fornire in via continuativa il «supporto tecnico, nei limiti delle proprie competenze». Insomma il Comitato dei Ministri è gerarchicamente sopraordinato al CIDU. Non si capisce pertanto perché, stando al Decreto relativo al CIDU, il rapporto annuale sui diritti umani in Italia e nel contesto internazionale debba essere presentato al Parlamento dal Ministro degli Esteri e non, più coerentemente, dal Presidente del Consiglio o, su delega di questo, dal Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità.

Suona inoltre improprio il secondo comma dell'art. 3 del Decreto istitutivo del Comitato dei Ministri laddove dispone che «il CIDU *può* proporre al Presidente del Comitato di inserire, all'ordine del giorno delle riunioni del Comitato stesso, la discussione di specifici argomenti funzionali alla corretta appli-

cazione delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani» (corsivo aggiunto). Dovrebbe invece intendersi che il CIDU si faccia carico di tenere puntualmente e costantemente informato il Comitato dei Ministri, per la ragione essenziale che l'attività di coordinamento è indispensabile per l'organicità e l'efficacia della politica interna-estera dell'Italia.

4. È ora lecito aspettarsi, anzi pretendere, che i due Comitati tengano in debito conto quanto virtuosamente in atto nel nostro Paese soprattutto a partire dal 1991, da quando cioè la cosiddetta «Norma pace diritti umani» è stata inclusa in migliaia di Statuti di Comuni e Province e in numerosi Statuti e Leggi regionali¹. La novità e il rilievo politico, oltre che giuridico, di questo fenomeno sono di tutta evidenza: siamo in presenza del fatto che ordinamenti sub-nazionali «riconoscono» formalmente la pace come diritto fondamentale delle persone e dei popoli, con contestuale, espresso riferimento sia alla Costituzione repubblicana sia al Diritto internazionale dei diritti umani. In Italia, in virtù appunto di questa ampia insemminazione di principi forti di natura costituzionale, è in corso un processo di vera e propria saldatura tra Diritto interno e Diritto internazionale, con l'interessante risultato che la prima parte della nostra Costituzione risulta per così dire blindata: dall'alto, in virtù del Diritto internazionale, dal basso, in virtù del Diritto degli enti di governo locale e regionale.

Questa dinamica corrisponde d'altronde a quel più vasto fenomeno di compenetrazione «interno-internazionale» che è favorito, *rectius* provocato, dai molteplici processi che alimentano l'interdipendenza planetaria e la globalizzazione nelle sue varie articolazioni, positive e negative.

L'Italia si caratterizza anche per il ricco e variegato bacino di risorse impegnate nel volontariato per la concreta, capillare promozione di valori umani universali dentro e fuori del nostro Paese. La tendenza di questo associazionismo è a comunicare e coordinarsi attraverso «reti» e «reti delle reti», nazionali e transnazionali: esponenziali di questa realtà sono, in particolare, il «Coordinamento nazionale degli Enti locali per la pace e i diritti umani» – associazione formata da oltre 700 tra Comuni, Province e Regioni – e la «Tavola della Pace» (oltre 800 associazioni e gruppi di volontariato coinvolti), i quali organizzano, tra l'altro, le sessioni biennali dell'«Assemblea dell'ONU dei Popoli»,

¹ A. Papisca, *Pace diritti umani: proposta di articolo per gli Statuti degli Enti locali*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vol. IV, n. 2, 1990; Id., *Diritti umani e pace, il ruolo delle città*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vol. V, n. 3, 1991, pp. 7-9; G. Lombardi, M. Mascia, P. Merlo, *Pace e diritti umani negli Statuti comunali: il caso della Regione Veneto*, Padova, Cedam, 1997 (Collana «Studi e ricerche sui diritti umani» del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova).

seguite dalla tradizionale Marcia per la Pace Perugia-Assisi.

Un altro elemento, di rilievo istituzionale, che deve prioritariamente interessare, in particolare, il Comitato dei Ministri fin dall'inizio del suo funzionamento, è costituito dall'ormai fitta (e, per molti aspetti, disomogenea e frammentata) rete dei Difensori civici e dei Tutori pubblici dei minori operanti a livello comunale, provinciale e regionale².

Un ulteriore aspetto che caratterizza la realtà italiana è dato dall'impegno che non poche università stanno approfondendo nell'impartire specifici corsi di insegnamento e nell'attivare interi, organici corsi di laurea (triennali e biennali) appunto nella materia dei diritti umani, della pace e della cooperazione allo sviluppo (emblematico, per l'ampiezza e l'organicità dell'offerta formativa *in re*, è il caso dell'Università di Padova), formando migliaia di giovani competenti³.

Dopo aver sommariamente richiamato la fertile realtà di «società civile» solidarista di cui è dotata il nostro Paese, una realtà che attende di essere valorizzata e adeguatamente «spesa» dalle istituzioni governative in sede internazionale quale grande risorsa di potere politico democratico, si è obbligati a ritornare a un triste *leit motiv*: l'Italia è, da sempre, carente di una politica organica dei diritti umani perché, da sempre, mancano «indirizzò», «guida», capacità di «ricapitolare» in chiave olistica il patrimonio di impegni, testimonianze ed esperienze della nostra società civile.

In sede internazionale, l'Italia continua a essere, troppo spesso, assente dai sempre più numerosi e specializzati organismi che si occupano di diritti umani, le delegazioni italiane alle varie sessioni di tali organismi (e, specialmente, nei gruppi di lavoro in cui si elaborano testi di nuove convenzioni giuridiche e dichiarazioni di principi) danno l'impressione di improvvisare. Tenuto conto del fatto che la materia dei diritti umani è divenuta oggetto di Diritto internazionale e per l'effettività di questo opera una fitta rete transnazionale e sopranazionale di istituzioni e di organizzazioni e movimenti di società civile, la *ratio* funzionale del Comitato dei Ministri, oltre che, ovviamente, del CIDU, non potrà non essere segnata, fin dall'inizio, dall'impegno a rendere decorosa, attiva e costante la partecipazione internazionale dell'Italia e a dare ascolto e valorizzare il ricco bacino di risorse umane, motivate e competenti, alimentato dalle numerosissime formazioni, organizzate e non, di società civile.

² N. Olivetti Rason, L. Strumendo (a cura di), *Il Difensore Civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997 (Collana «Studi e ricerche sui diritti umani» del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova); L. Strumendo (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione*, Padova, Cedam, 1998 (Collana «Studi e ricerche sui diritti umani» del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova).

³ *La riforma universitaria in Italia e gli sviluppi del tradizionale percorso diritti umani e pace nell'Università di Padova*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», vol. 1, n. 1, 2004, pp. 175-183.

5. Non sarà inutile ricordare – e per questo faccio ricorso a vicende da me personalmente vissute – che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha funzionato per anni una «Commissione dei diritti umani», formata da pochi membri *intuitu personae*, con funzioni consultive *ad personam* del Presidente del Consiglio. Nella sua ultima composizione (tra la fine degli anni novanta e l'inizio del nuovo secolo), ne facevano parte, sotto la presidenza dell'On. Prof. Virginio Rognoni, tra gli altri, il Prof. Giovanni Conso, il Prof. Carlo Russo, l'Ambasciatore Mario Alessi e lo scrivente. La Commissione, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio, era una sorta di ectoplasma, dissoltosi dopo un ultimo tentativo mirante a indurre il Governo a promuovere la creazione di «Istituzioni nazionali dei diritti umani» secondo quanto insistentemente raccomandato al nostro Paese dalle grandi istituzioni internazionali. In seno alla Commissione si avvertiva un pesante disagio da «vuoto professionale» e si era concordi nel ritenere che si dovesse finalmente procedere alla creazione di genuine «Istituzioni nazionali dei diritti umani», cioè: Commissione nazionale indipendente e Difensore Civico Nazionale. In questa rivista è riportato il testo di una Nota da me preparata su richiesta del Presidente di quella Commissione e avallata dal consenso degli altri membri. I tentativi esperiti dal Presidente Rognoni perché se ne tenesse debito conto in sede di Governo, andarono a vuoto. Quello fu il canto del cigno di una tanto anomala quanto inutile Commissione. Ritenemmo infatti che sarebbe stato del tutto improduttivo continuare a riunirci (il locale *ad hoc* deputato dalla Presidenza del Consiglio era in via del Tritone).

Nello stesso periodo, va segnalata l'ampia «indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti nella realtà internazionale», condotta dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, sotto la presidenza del Sen. Enrico Pianetta, senza peraltro alcun esito di natura «infrastrutturale» (vedi in particolare il lungo resoconto stenografico della seduta di mercoledì 5 dicembre 2001, Senato della Repubblica, XIV Legislatura)⁴.

L'intera vicenda dovrebbe suonare da monito per qualsiasi ulteriore intrapresa mirante ad attrezzare il nostro Paese *in re* diritti umani, debitamente allineandolo con quasi tutti gli altri Paesi europei e in conformità con i «Principi di Parigi», prima evocati.

⁴ Senato della Repubblica, Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Il Senato e la tutela dei diritti umani. Bilancio e prospettive della Commissione per i diritti umani del Senato alla luce dell'indagine conoscitiva sui livelli e sui meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale*, Indagini conoscitive, Raccolta di atti e documenti, Roma, Senato della Repubblica, 2003, pp. 77-123.

Con la creazione dei due Comitati abbiamo certamente rafforzato il versante governativo e ci si augura che essi funzionino concretamente e correttamente.

Si tratta ora di impiantare le strutture del versante «indipendente», come d'altronde esplicitamente dichiarato e scritto nell'atto di candidatura dell'Italia al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, come dire in faccia al mondo.

In questa direzione stanno spingendo, con competenza e tenacia, le 73 organizzazioni non-governative che fanno parte del cartello denominato «Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani», costituitosi nel 2001. Questo Comitato «promozionale» ha indetto un Convegno a Roma il 5 dicembre 2006, invitandovi sia i parlamentari coinvolti in proposte legislative portanti specificamente sulla creazione di Istituzioni nazionali per i diritti umani, sia il rappresentante dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. In questo numero della rivista è riportato il testo del disegno di legge n. 1463 portante su «Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela delle persone detenute o private della libertà personale», insieme con le osservazioni formulate dal responsabile dell'Unità «Istituzioni nazionali dei diritti umani» dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite.

6. È lecito attendersi che il Comitato dei Ministri e il CIDU, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, facciano proprie le sollecitazioni che provengono dal Comitato promotore delle ONG allo scopo di favorire la definitiva sistemazione delle strutture permanentemente preposte ai diritti umani, bilanciando la valenza governativa e la valenza «indipendente».

Perché la funzione del Comitato dei Ministri sia «efficace», come richiesto esplicitamente dal Decreto istitutivo, occorre che esso disponga della conoscenza la più completa e aggiornata possibile sia delle risorse interne (Difensori civici, Assessorati locali e regionali, Comitati regionali diritti umani, pace, cooperazione allo sviluppo, associazioni e reti di ONG), sia dei «siti» internazionali (Commissioni, Comitati, Gruppi di Lavoro) all'interno dei quali deve realizzarsi – in maniera organica, competente e continuativa – il contributo dell'Italia *in re* diritti umani alla politica internazionale.

È indispensabile che, fin dall'inizio, la Segreteria tecnica del

Comitato faccia conoscere, con una apposita Nota, la «filosofia» che ispira il funzionamento del Comitato, innanzitutto richiamando i principi che stanno a fondamento del Diritto internazionale dei diritti umani e della Costituzione e che sono esplicitati, oltre che nella Dichiarazione finale della Conferenza di Vienna del 1993, anche nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, nella giurisprudenza delle Corti regionali dei diritti umani (europea, interamericana, africana) e nella quasi-giurisprudenza degli attuali sette Comitati delle Nazioni Unite preposti a sorvegliare l'applicazione di altrettante Convenzioni giuridiche internazionali.

Tra le prime attività del Comitato potrebbero figurare, come prioritarie, le seguenti:

- preparare il programma degli eventi celebrativi del 60° anniversario della Dichiarazione Universale, dell'Anno Europeo del Dialogo Interculturale, del 60° della Costituzione Repubblicana;
- preparare un incontro con i Difensori civili e i Tutori pubblici dei minori;
- preparare un incontro con i Comitati regionali dei diritti umani;
- promuovere l'istituzione di un «gruppo di lavoro diritti umani» all'interno della Conferenza Stato-Regioni;
- organizzare una conferenza sui diritti umani economici e sociali;
- organizzare una conferenza sui diritti umani culturali e delle minoranze;
- promuovere l'istituzione dell'Ufficio «Diritti Umani» nei Ministeri che ne sono tuttora privi;
- istituire «tavoli di coordinamento» relativamente ad aree tematiche quali: pari opportunità; diritti dei bambini; diritti delle persone con disabilità; educazione e formazione ai diritti umani; difesa civica; diritto all'informazione; diritti economici e sociali; diritti umani e solidarietà internazionale; dimensione diritti umani delle missioni di pace internazionali;
- attivarsi, come già prima sottolineato, per accelerare la creazione della Commissione Nazionale dei Diritti Umani e del Difensore Civico Nazionale;
- stabilire protocolli d'intesa con la Conferenza nazionale dei Difensori civili regionali, comunali e provinciali;
- stipulare convenzioni o protocolli di collaborazione con i

Centri universitari specializzati nella materia dei diritti umani. In prospettiva ravvicinata, la Segreteria tecnica del Comitato dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di chiedere al Parlamento che la presentazione del Rapporto annuale sullo stato dei diritti umani, previsto dal Decreto CIDU, avvenga auspicabilmente nella Giornata internazionale dei diritti umani e che al Rapporto faccia seguito un'ampia discussione, con l'intervento anche delle più rappresentative ONG del settore: insomma, una macro *hearing* sui diritti umani, a cadenza annuale, genuinamente democratica.

7. Da ultimo, mi sia consentita una rapida riflessione all'insegna del *mysterium coniunctionis*.

L'Italia, Roma in specie, è significativa per il progressivo sviluppo del Diritto internazionale dei diritti umani e del collegato Diritto internazionale penale. Nel 1950, a Roma è avvenuta la firma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il primo strumento giuridico internazionale deputato a rafforzare l'obbligatorietà della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Nel 1993, presso il Ministero degli Affari Esteri è stata elaborata la proposta italiana, indirizzata al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per la creazione del Tribunale internazionale sui crimini nella ex Jugoslavia: insieme con la proposta della Francia, è il progetto più organico in materia⁵. Nel 1998, a Roma si è svolta la Conferenza diplomatica che ha prodotto il Trattato relativo allo Statuto della Corte Penale Internazionale: questa non esisterebbe, oggi, se non ci fosse stata l'accelerazione impressa dalla creazione dei Tribunali internazionali relativi alla ex Jugoslavia e al Ruanda. Il riferimento è a tappe miliari nella costruzione, anzi nell'avanzamento in direzione umanocentrica, della civiltà del diritto su scala planetaria.

L'auspicio è che, ai massimi livelli decisionali del nostro sistema politico, ci si renda conto, una volta per tutte, della responsabilità che discende dall'alta caratura politica, oltre che storica e culturale, della simbologia di queste coincidenze. Altrimenti detto: di quanta intelligenza politica ha bisogno la nostra classe governante per rendersi conto di ciò che comporta l'imperativo etico *noblesse oblige*?

⁵ Per la ricostruzione di questa vicenda, che ha visto come protagonisti l'On. Emma Bonino, l'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro e l'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, vedi A. Papisca, *Giustizia penale internazionale: il contributo dell'Italia alla costituzione del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità della ex Jugoslavia*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vol. VII, n. 2, 1993, pp. 117-131.