

# L'Italia e i Diritti Umani

## Indice

FABIO RASPADORI, *Prefazione*

### PARTE PRIMA

#### ATTI DEL CONVEGNO:

#### TUTELA DEI DIRITTI UMANI: IL CONTRIBUTO ITALIANO

#### SESSIONE I

*Coordinatore: Prof. Benedetto Conforti*

#### *Considerazioni introduttive*

SERGIO MARCHISIO (Direttore dell'Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche)..

MARIO LANA (Presidente dell'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo)

GIORGIO LOMBARDI (Presidente del Comitato per le scienze giuridiche e politiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche)

BENEDETTO CONFORTI (Membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo)

#### *Relazioni*

FAUSTO POCAR, *Il contributo italiano alla protezione dei diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite*

CARLO RUSSO, *La tutela dell'individuo dinanzi agli organismi giurisdizionali europei: l'esperienza italiana*

MARIA RITA SAULLE, *L'Italia e i diritti economici, sociali e culturali*

#### *Interventi*

MAURO PANZERA, *Contributo dell'Italia nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*

LUCIO GHIA, *World Jurist Association e stato delle istituzioni giuridiche somale*

PAOLO TRICHILO, *La Dimensione umana della CSCE*

GUIDO GERIN, *Nuove prospettive in tema di dignità della persona*

ANTONIO MARCHESI, *La Conferenza Mondiale sui diritti umani: la posizione di Amnesty International*

CARMEN ROSSI, *Il contributo della Convenzione europea all'ordinamento italiano con riferimento al tema della libertà personale*

SALVATORE ORESTANO, *Limiti del diritto alla giustizia in Italia*

VITO MAZZARELLI, *Consulta per la giustizia europea dei diritti dell'uomo*

MARIA RITA PELLEGRINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza italiana*

BENEDETTO CONFORTI, *Considerazioni conclusive*

## SESSIONE II

*Coordinatore: Prof. Francesco Paolo Casavola*

### *Considerazioni introduttive*

FRANCESCO PAOLO CASAVOLA (Presidente della Corte Costituzionale)

### *Relazioni*

GIORGIO GAJA, *L'esecuzione del Patto sui diritti civili e politici nella giurisprudenza italiana*

GIOVANNI CONSO, *Nel santuario c'è la bandiera, ma fuori?*

GIORGIO RECCHIA, *L'applicazione da parte del giudice italiano delle norme sui diritti umani*

PAOLO UNGARI, *Il ruolo delle Istituzioni nazionali per l'attuazione dei diritti umani*

### *Interventi*

ENZO MERIGGIOLA, *L'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di cassazione*

BRUNO NASCIMBENE, *Il contributo alla tutela dei diritti umani: diritto d'asilo e motivi umanitari*

SILVANA ARBIA, *Il ruolo e gli impegni dell'Italia nell'immediato futuro: il contributo della giurisprudenza*

DANIELA CARLÀ, *Meccanismi internazionali di controllo per i diritti economici e sociali*

EUGENIO FICORILLI, *La Commissione per i diritti umani della Presidenza del Consiglio dei ministri*

VANNA PALUMBO, *Considerazioni sull'attività delle Istituzioni nazionali italiane per i diritti umani*

MAURIZIO DE STEFANO, *Ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: ulteriori filtri?*

## PARTE SECONDA

### RAPPORTO SUGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI E NAZIONALI CHE SI OCCUPANO DI DIRITTI UMANI

*Sez. I - Italia: situazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani*

Cap. 1. Convenzioni multilaterali in vigore per l'Italia

Par. 1. Convenzioni a carattere universale

Par. 2. Convenzioni a carattere regionale

- Par. 3. Diritto umanitario
- Par. 4. Genocidio, Crimini contro l'umanità, Tortura
- Par. 5. Schiavitù e lavoro forzato
- Par. 6. Tratta degli esseri umani
- Par. 7. Condizione della donna
- Par. 8. Condizione dei minori
- Par. 9. Protezione della famiglia
- Par. 10. Sicurezza sociale
- Par. 11. Protezione del lavoro
- Par. 12. Lavoratori migranti
- Par. 13. Rifugiati e apolidi
- Par. 14. Diritti culturali
- Par. 15. Discriminazione basata sul sesso
- Par. 16. Discriminazione sul lavoro
- Par. 17. Discriminazione razziale
- Par. 18. Discriminazione nell'educazione

#### Cap. 2. Convenzioni multilaterali non in vigore per l'Italia

- Par. 1. Convenzioni ONU
- Par. 2. Convenzioni OIL
- Par. 3. Convenzioni del Consiglio d'Europa

#### Cap. 3. Convenzioni bilaterali

- Par. 1. Condizione dei minori e protezione dell'infanzia
- Par. 2. Protezione delle minoranze etniche
- Par. 3. Rifugiati
- Par. 4. Libertà di informazione

### *Sez. II - Schede sugli organi internazionali*

#### Cap. 1. Organi delle Nazioni Unite

- Par. 1. Assemblea generale
- Par. 2. Consiglio economico e sociale
- Par. 3. Commissione dei diritti umani
- Par. 4. Commissione sullo *status* della donna
- Par. 5. Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze

Par. 6. Procedura prevista dalla Ris. 1503 (XLVIII) del Consiglio economico e sociale

Par. 7. Procedura prevista dalla Ris. 1235 (XLII) del Consiglio economico e sociale

Par. 8. Gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate o involontarie

Par. 9. Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù

Par. 10. *Special Rapporteur* sulle esecuzioni sommarie o arbitrarie

Par. 11. *Special Rapporteur* sull'intolleranza religiosa

Par. 12. *Special Rapporteur* sulla tortura

Par. 13. Centro dei diritti umani

Par. 14. Alto Commissario per i diritti umani

## Cap. 2. Istituti specializzati delle Nazioni Unite

Par. 1. Procedura di controllo dell'UNESCO sull'attuazione delle convenzioni e risoluzioni sui diritti umani

Par. 2. Procedura di controllo dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni

## Cap. 3. Comitati di controllo istituiti da convenzioni delle Nazioni Unite

Par. 1. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

Par. 2. Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite

Par. 3. Comitato per i diritti economici, sociali e culturali

Par. 4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna

Par. 5. Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura

Par. 6. Comitato dei diritti del bambino

## Cap. 4. Sistema di tutela e controllo istituito dalla CSCE

Par. 1. Meccanismo della dimensione umana

## Cap. 5. Sistema di garanzia e controllo istituito dal Consiglio d'Europa

Par. 1. Commissione europea dei diritti dell'uomo

Par. 2. Corte europea dei diritti dell'uomo

Par. 3. Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa

Par. 4. Segretario generale del Consiglio d'Europa

Par. 5. Procedura di controllo della Carta sociale europea

Par. 6. Comitato europeo per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o punizioni inumani o degradanti

## Sez. III - Schede sugli organi nazionali

Cap. 1. Comitato permanente per i diritti umani della Camera dei deputati

Cap. 2. Commissione per i diritti umani della Presidenza del Consiglio dei ministri

Cap. 3. Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra donna e uomo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

Cap. 4. Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo presso il Ministero degli affari esteri

Cap. 5. Commissione italiana CSCE presso il Ministero degli affari esteri

### *Appendice*

Documento su: *Potenziamento e sviluppo delle Istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani*, presentato dall'Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale e dall'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo

---

## PREFAZIONE

Il 1993 è stato l'anno della seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno. Si è trattato di un importante *forum* internazionale, il cui scopo principale era quello di potenziare l'azione delle Nazioni Unite e degli Stati membri in tema di diritti umani. Mentre le norme internazionali a tutela dei diritti dell'uomo non mancano, è sicuramente insufficiente la loro attuazione, come è dimostrato dalle troppe atrocità di cui il mondo è ancora testimone. La Conferenza di Vienna sui diritti umani, a venticinque anni dalla prima svoltasi a Teheran, è stata un evento di tale rilievo da imporre un esame approfondito della materia da parte di tutti gli addetti ai lavori. E così è stato anche per l'Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale del CNR e per l'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo che, elaborando un comune progetto di attività, hanno analizzato il contributo italiano in tema di tutela dei diritti umani.

Dalla ricerca sono scaturiti tre risultati. Il primo è consistito nell'organizzazione del convegno: "Tutela dei diritti umani: il contributo italiano", svoltosi il 4 giugno 1993 presso la sede centrale del CNR in Roma. Ai lavori hanno partecipato studiosi ed operatori del settore, che sono intervenuti sul ruolo svolto dall'Italia in ambito internazionale ed interno.

La seduta antimeridiana, presieduta da Benedetto Conforti, che ha ricordato il prezioso contributo di Giuseppe Sperduti alla causa dei diritti umani quale membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo, si è imperniata sulle relazioni di Fausto Pocar, Carlo Russo e Maria Rita Saulle, dedicate, rispettivamente, al contributo italiano nel sistema delle Nazioni Unite, all'esperienza italiana dinanzi alla Corte europea dei diritti

dell'uomo ed all'Italia di fronte ai diritti economici, sociali e culturali. Nel pomeriggio, invece, l'attenzione è stata rivolta all'applicazione giurisdizionale delle norme sui diritti umani nell'ordinamento interno, con particolare riferimento al Patto del 1966 sui diritti civili e politici (relazione di Giorgio Gaja) ed alla Convenzione europea (relazione di Giorgio Recchia). Il ruolo delle Istituzioni nazionali in relazione all'attuazione dei diritti umani è stato invece esaminato da Paolo Ungari. Le conclusioni sono state tratte da Francesco Paolo Casavola, con un chiaro riferimento all'esigenza di superare la dimensione statale per un'efficace tutela dei diritti umani. Numerosi sono stati gli interventi di funzionari ministeriali, avvocati, magistrati e rappresentanti di organizzazioni non governative, preceduti da quello dell'allora Ministro della giustizia, Giovanni Conso, che ha toccato temi di scottante attualità. Gli atti del convegno sono contenuti nella prima parte del volume.

Il secondo frutto della ricerca è consistito nell'elaborazione di un documento sul potenziamento e sviluppo delle Istituzioni nazionali<sup>(1)</sup> per la protezione e promozione dei diritti umani in Italia, che è stato presentato in occasione del convegno<sup>(2)</sup>. In seguito ai risultati emersi da un'indagine sui principali organismi governativi ed associazioni che in Italia si interessano ai diritti umani, si è giunti alla conclusione che, per adempiere agli *standard* internazionali, è necessario un riesame complessivo delle strutture che si occupano della materia a livello interno.

Oltre agli organi giurisdizionali preposti all'accertamento del diritto ed a quelli a cui ne è demandata l'esecuzione, nel nostro Paese hanno competenze sui diritti umani alcuni organismi governativi che possono essere considerati *lato sensu* Istituzioni nazionali. Tra questi i principali sono: il Comitato permanente per i diritti umani della Commissione esteri della Camera dei deputati, istituito nel 1989 (l'attuale Commissione esteri, al 30 maggio 1994, non ha ancora deciso se confermare il Comitato permanente); la Commissione per i diritti umani della Presidenza del Consiglio, istituita nel 1984; la Commissione per la parità e le pari opportunità tra donna e uomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, istituita nel 1984 (si tratta di un Istituto specializzato che si occupa solo dei problemi connessi alla discriminazione nei confronti della donna); il Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo presso il Ministero degli affari esteri, creato nel 1978; la Commissione italiana CSCE presso il Ministero degli affari esteri.

In molte Regioni e Comuni è stata istituita la figura del difensore civico, le cui competenze variano in base al mandato assegnatogli dall'ente territoriale in cui opera. Esistono altri organi che hanno compiti di promozione dei diritti umani, tra questi i principali sono: la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, il Comitato italiano per l'UNICEF, il Consiglio italiano per i rifugiati. Infine sono attivi diversi Centri di studio e ricerca, sia statali che non governativi, quali: il Centro di studi e formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, l'Istituto di studi e ricerca sui diritti fondamentali dell'uomo del CNR a Napoli, il Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo della SIOI, ed altri ancora, creati presso Università, sindacati, centri di studio multidisciplinari e del tutto autonomi.

Per completare il quadro, è necessario ricordare che in alcuni Dicasteri esistono uffici od incaricati che si occupano anche se non esclusivamente, di problemi connessi all'attuazione dei diritti umani. Tali presidi sono presenti presso: il Ministero di grazia e giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero del lavoro, il Ministero della sanità, il Ministero della pubblica istruzione ed il Ministero degli affari esteri.

Al numero sicuramente elevato di organismi che a vario titolo si occupano di diritti umani in Italia, tuttavia, non corrisponde un'opera di tutela e promozione particolarmente rilevante. Nessuno di tali organi ha un peso politico che gli consente di incidere sulle scelte compiute dal Parlamento o dal Governo. Inoltre, non esiste un reale coordinamento nell'attività svolta e le risorse umane ed infrastrutturali di cui essi dispongono sono esigue.

In generale gli organi governativi considerati non hanno la possibilità di compiere controlli sull'applicazione delle norme interne ed internazionali, non possono ricevere comunicazioni da individui, né proporre di propria iniziativa alla pubblica amministrazione l'adozione di specifiche misure o il miglioramento di determinate prassi attuative. Tali organismi, inoltre, non sono rappresentativi della società civile a causa delle modalità con cui vengono nominati i membri.

Il terzo risultato si è concretizzato nella predisposizione di un dossier informativo, presentato sempre in occasione del convegno del 1993. L'idea è scaturita da un'analoga iniziativa del *Centre de droit international de Nanterre*, che aveva organizzato a Parigi, nell'ottobre del 1989, un convegno sul tema: *La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*<sup>(3)</sup>. Mentre il documento francese si limitava a fornire materiale sulla prassi internazionale francese in materia di diritti umani, il dossier italiano ha avuto la pretesa di offrire qualche spunto ulteriore. Infatti, oltre alla documentazione sulla prassi italiana (Rapporti presentati dall'Italia ai numerosi organi internazionali che si occupano di diritti umani, massime di sentenze interne, ecc.) il dossier conteneva delle schede relative ai principali organi internazionali ed interni sui diritti umani. Tali schede sono riportate nella seconda parte del presente volume, che si apre con la situazione delle convenzioni in materia di diritti umani riguardante l'Italia, con dati aggiornati al 31 maggio 1993. Le convenzioni sono state classificate in gruppi omogenei, tenendo conto di modelli già seguiti<sup>(4)</sup>, ed evidenziando i dati relativi all'applicazione interna. In tutto sono stati segnalati 94 accordi internazionali, tra multilaterali e bilaterali, che, in generale o su specifiche tematiche, contengono norme relative alla dignità della persona. Sono inoltre riportate le principali convenzioni multilaterali sui diritti umani non ancora in vigore in Italia.

Passando alle schede informative - i cui dati sono aggiornati per lo più a tutto il 1993 -, queste descrivono gli organi di maggior rilievo che operano all'interno di quattro grandi "strutture internazionali": quella dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dei suoi Istituti specializzati, quella dei Comitati creati a strumenti

internazionali dell'ONU, quella del Consiglio d'Europa e quella della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Le schede riguardano solo gli organi che, a vario titolo, sono in contatto con il Governo italiano e con i quali l'Italia è tenuta a collaborare; in alcuni casi, adottano decisioni a cui il nostro Paese deve conformarsi. La parte informativa del volume si chiude con le schede relative agli organi interni che si occupano di diritti umani. Tali organi, istituiti per decreto o per legge, costituiscono le attuali istituzioni nazionali italiane per la protezione e promozione dei diritti umani.

Dall'indagine svolta è emerso che l'Italia appartiene al novero di Paesi che ha ratificato il maggior numero di convenzioni, e che ha assolto in maniera soddisfacente agli adempimenti formali richiesti dai numerosi strumenti internazionali (compilazione di rapporti sull'attuazione di norme sui diritti umani nell'ordinamento interno). Tuttavia, il quadro complessivo che emerge dall'esame della partecipazione italiana all'attività svolta dagli organismi internazionali sui diritti umani non è tra i più incoraggianti.

Infatti, solo in due degli organi dell'ONU esaminati, sono presenti dei rappresentanti italiani (Comitato dei diritti umani e Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna), mentre nell'ambito del sistema del Consiglio d'Europa, l'Italia è attualmente lo Stato parte della Convenzione europea che ha subito più condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, anche dal punto di vista interno, il nostro Paese non ha ancora istituito organi capaci di seguire e stimolare l'azione svolta dagli organismi internazionali di controllo (basti ricordare che presso il Ministro degli affari esteri non sono conservati, né quindi diffusi ad altri Dicasteri, i rapporti che l'Italia presenta all'ONU in materia di diritti umani).

Il 20 dicembre 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riprendendo un'indicazione formulata dalla Conferenza Mondiale di Vienna<sup>(5)</sup>, con la Risoluzione 48/141 ha istituito l'Alto Commissario per i diritti umani, il cui incarico è stato assegnato all'ecuadoriano José Ayala Lasso. La nascita dell'Alto Commissario per i diritti umani rappresenta un importante traguardo per il sistema di controllo delle Nazioni Unite; già in occasione della prima Conferenza Mondiale sui diritti umani di Teheran, era stata avanzata la proposta di istituire tale figura, ma fino ad oggi, forti resistenze da parte di numerosi Paesi ne avevano impedito la creazione. Sebbene l'Alto Commissario non abbia la capacità di emanare disposizioni vincolanti, la sua azione di rapida attivazione e di coordinamento generale dei vari organi che si occupano di diritti umani, potrà far compiere un ulteriore salto di qualità alla struttura, già molto articolata, dell'Organizzazione. E' da augurarsi che la creazione di tale figura costituisca anche uno stimolo per il Governo e le altre istituzioni italiane, affinché si impegnino con rinnovata attenzione alla protezione e promozione dei diritti umani in Italia e nel mondo.

Roma, maggio 1994

FABIO RASPADORI



<sup>(1)</sup> Le Istituzioni nazionali per la protezione e promozione dei diritti umani sono organi istituiti dal Governo o da sue emanazioni e si occupano principalmente, se non esclusivamente, di problemi connessi ai diritti umani. Cfr. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Fact Sheet No. 19, Centre for Human Rights, UN Office at Geneva, 1993, p. 15.

<sup>(2)</sup> Il Documento è contenuto in appendice al presente volume.

<sup>(3)</sup> Gli atti del convegno sono pubblicati in *Droit international et droits de l'homme - La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, Actes du colloque 12-13 octobre 1989, (sous la direction) D'Hubert Thierry et Emmanuel Decaux, Edition Montchrestien Paris, E.J.A., 1990.

<sup>(4)</sup> J.B. Marie, International Instruments Relating to Human Rights, in *Human Rights Law Journal*, 1993, pp. 57-73; Situazioni delle Convenzioni vigenti in Italia, Ministero degli affari esteri, 1994; Insegnamento e ricerche sui diritti umani in Italia, a cura di Maria Rita Saulle, vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1990, pp. 331-397.

<sup>(5)</sup> Nella Dichiarazione e nel Programma d'azione adottato a Vienna il 25 giugno 1993, il par. 18, II Parte, così recita: "The World Conference on Human Rights recommends to the General Assembly that, when examining the report of the Conference at its forty-eight session, it begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights".