

(N. 162-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE CALAMANDREI)

S U L

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Interno

e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1976

Ratifica ed esecuzione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con Protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966

Comunicata alla Presidenza il 19 aprile 1977

ONOREVOLI SENATORI. — Il valore che i Patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti dell'uomo (Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Protocollo facoltativo al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici) hanno sul piano dei grandi principi, la cui osservanza e realizzazione debbono alimentare lo sviluppo positivo delle relazioni fra gli Stati, si misura tanto meglio alla luce delle circostanze storiche, politiche, ideali da cui i Patti stessi sono stati generati.

I. — L'idea, infatti, di affidare la tutela dei diritti dell'uomo — sulla base, ma andando al di là, della Carta dell'ONU e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'ONU nel dicembre del 1948 — a norme internazionali pattizie vere e proprie, in qualche misura reciprocamente vincolanti per gli Stati, fu, negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, a partire dal 1947, una espressione delle profonde maturazioni democratiche sollecitate nella concezione e nella pratica dei rapporti internazionali dalla esperienza terribile attraverso cui l'umanità era passata, e dai mutamenti qualitativi a cui quella esperienza aveva portato quindi nella configurazione civile e politica del mondo. Dopo lo scempio che nazismo e fascismo avevano fatto della libertà e dignità dell'uomo, l'idea motrice di questi Patti l'esigenza di sancire il rispetto e la difesa dei diritti umani come una delle condizioni inderogabili di una giusta e pacifica convivenza fra gli Stati.

Significativo fu, contemporaneamente, che la Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, piuttosto che sancire in un unico Patto, come in un primo momento si era pensato, insieme ai diritti civili e politici anche quelli economici, sociali e culturali, giungesse alla decisione di predisporre invece in ordine a questo secondo complesso di diritti uno strumento apposito e distinto, che ne delineasse tutta la portata e ne rendesse più evidente il carattere largamente programmatico, innovativo, riforma-

tore. In ciò venne senza dubbio a rispecchiarsi una più matura consapevolezza, acquisita anch'essa al livello della organizzazione e della normativa internazionali attraverso lo scontro con il fascismo, della inseparabilità della democrazia dal progresso sociale.

Così come è di significato storico l'affermazione, nell'articolo 1 di ambedue i Patti, del diritto di tutti i popoli alla autodeterminazione, alla libera scelta del proprio statuto politico, ad un libero sviluppo economico, sociale, culturale, e alla libera disposizione delle proprie ricchezze e risorse naturali, quale presupposto per il godimento pieno di tutti i diritti fondamentali dell'individuo. Ampliando e qualificando il principio dell'autodeterminazione enunciato nella Carta delle Nazioni Unite, tale affermazione venne certamente a sancire la legittimità del grande moto di emancipazioni nazionali che dalla fine del colonialismo faceva emergere in quegli anni tanti nuovi Stati e scaturire la diffusione nel mondo dell'indipendenza e della libertà come beni indivisibili.

II. — Anche il fatto stesso che l'elaborazione di questi strumenti, la negoziazione delle loro clausole fino alla adozione di essi dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 e alla loro apertura alla firma il 19 dicembre, abbiano occupato la competente Commissione e l'Assemblea delle Nazioni Unite complessivamente per quasi un trentennio, ha contribuito — a mio avviso — a dare consistenza e sostanza al loro valore pattizio.

Non intendo negare i limiti portati al mordente normativo dei Patti dalle mediazioni, particolarmente delicate e difficili in una materia come questa, che nel corso di quella lunghissima trattativa dovettero essere ricercate tra le diversità delle tradizioni storiche, delle ideologie, dei regimi politici e delle strutture giuridiche proprie agli Stati partecipanti. E non può sorprendere che tali mediazioni abbiano lasciato segni notevoli, se si considera che esse dovettero svolgersi durante gli anni '50 in mezzo agli scogli della « guerra fredda », e in presenza, sempre, di una preoccupazione — che gli

atti dell'ONU testimoniano viva e manifesta, lungo tutto il corso del negoziato, sia negli Stati Uniti sia nell'Unione Sovietica e negli altri paesi dell'Est, sia nei paesi di nuova indipendenza — che questi Patti potessero diventare strumenti di ingerenza nella sovranità interna degli Stati.

Sarebbe tuttavia superficiale vedere solo queste limitazioni, e non anche d'altro lato il loro risvolto positivo, la capacità che si è avuta di elaborare una normativa internazionale dei diritti dell'uomo conciliandola con quelle preoccupazioni, evitando quegli scogli, raggiungendo grazie a quelle mediazioni un comune denominatore fra parti così differenziate. E sarebbe ingiusto non vedere come quel denominatore comune, ben lungi dal risultare minimo e riduttivo nella definizione dei diritti, abbia, al contrario, raccolto dalle varie tradizioni e ideologie, dai vari sistemi a confronto, una articolazione di principi giuridici notevolmente ampia e penetrante, un tessuto molto ricco di garanzie democratiche, di norme di libertà, il « codice » più completo e avanzato che, allo stato attuale degli equilibri nel mondo, la comunità internazionale organizzata nell'ONU potesse darsi nel campo dei diritti umani. **E un esperto autorevole della materia come il professor Francesco Capotorti il quale, in uno studio su questi Patti (*Patti internazionali sui diritti dell'uomo*. Studio introduttivo di F. Capotorti - Pubblicazioni della SIOI - Padova, CEDAM, 1967) constata come essi si presentino più completi e articolati sia della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sia della Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo formulata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, sia, per quanto riguarda i diritti sociali, della Carta sociale europea stipulata dallo stesso organismo nel 1961.**

III. — Il carattere, appunto, relativamente avanzato dei Patti delle Nazioni Unite balza evidente da tutta una serie di aspetti significativi dei loro contenuti.

Nel preambolo, pressochè identico nei due Patti, è da notare il legame indissolubile, di condizionamento reciproco, che viene stabilito tra il diritto alle libertà civili e poli-

tiche ed il godimento dei diritti economici, sociali, culturali.

Il diritto al lavoro (all'articolo 6 del Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali) non soltanto viene affermato ma si dice che, al fine di assicurarne il pieno esercizio, gli Stati debbono elaborare programmi di sviluppo economico rivolti a realizzare la piena occupazione, nella salvaguardia — si aggiunge — del godimento delle libertà politiche ed economiche fondamentali per gli individui.

Nello stesso Patto, all'articolo 13, il diritto all'istruzione viene qualificato nel senso che essa « deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità, e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali » e « ... deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi, e incoraggiare lo sviluppo delle attività dell'ONU per il mantenimento della pace ».

Ancora, infine, nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, è da rilevare all'articolo 15 il modo molteplice in cui vengono impostati i diritti della cultura, sia come diritto di ciascuno di partecipare alla vita culturale e di beneficiare del progresso scientifico e delle sue applicazioni, sia come dovere degli Stati di garantire con appropriate misure il mantenimento, lo sviluppo e la diffusione della scienza e della cultura, sia come libertà della ricerca scientifica e della creazione artistica.

Nel Patto sui diritti civili e politici — oltre alle libertà cardinali della democrazia, le libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di opinione e espressione, di riunione pacifica, di associazione, sancite negli articoli dal 18 al 22 — vanno menzionati numerosi altri articoli, rivolti a garantire (art. 9) il rispetto della legalità e del controllo giudiziario, a tutelare (art. 10) la dignità della persona umana anche nella condizione del detenuto, a condannare la tortura e ogni pena crudele, inumana, degradante, ed a vietare che, senza un libero consenso, si

possa essere sottoposti a esperienze mediche o scientifiche (art. 7).

L'esercizio della libertà trova un suo coronamento, nell'articolo 25, in quelli che potrebbero essere chiamati i diritti alla partecipazione. E cioè: il diritto e la possibilità di partecipare alla direzione degli affari pubblici; il diritto di elettorato attivo e passivo « in elezioni — viene precisato — che siano periodiche, oneste, a suffragio universale ed eguale, e a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori »; il diritto di accedere in condizioni generali di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

Merita inoltre attenzione l'articolo 20, senza precedenti nella Dichiarazione universale e nella Convenzione europea, secondo il quale debbono essere vietati per legge « qualsiasi propaganda a favore della guerra » e « appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza ».

In ambedue i Patti, infine, ricorre insistentemente la condanna di ogni forma di discriminazione, per motivi di nascita, di censo, di origine nazionale o sociale, di opinioni politiche o di altro genere, di religione, di lingua, di sesso, ed in primo luogo per motivi di razza. Va ricordato che a quest'ultimo proposito la normativa contenuta nei due Patti è da considerarsi specificamente integrata dalle apposite Dichiarazione e Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, approvate dall'ONU nel 1964 e 1965, e che l'Italia ha ratificato nella passata legislatura.

IV. — In generale dal punto di vista italiano si può osservare senza presunzione che i principi e le norme fondamentali, i diritti e i doveri che la Costituzione repubblicana enuncia a base della nostra democrazia, le grandi linee di sviluppo democratico che la Carta costituzionale prescrive nel campo dei rapporti civili, etico-sociali, economici, politici, sono nell'essenziale del tutto all'unisono con lo spirito e la lettera di questi patti.

In ciò tanto maggiore è il motivo di conforto in quanto l'esperienza nostra nazio-

nale, della unità e della lotta antifascista, ci dettò qui in Italia la Costituzione molti anni prima che le Nazioni Unite formulassero questi strumenti internazionali. L'impegno della loro attuazione nel nostro paese, ora che li vogliamo ratificare, non fa dunque per noi che venire a coincidere con l'impegno di portare innanzi fino al compimento l'attuazione del nostro dettato costituzionale.

A maggiore ragione, d'altronde, vi è perciò da chiedersi come mai si sia atteso dieci anni a portare al voto del Parlamento la ratifica italiana, e ci si arrivi solo quando, ormai da un anno, altri paesi hanno contribuito a raggiungere le 35 ratifiche necessarie a far entrare in vigore i due Patti a norma degli articoli 27 del primo e 49 del secondo. Sarebbe stato auspicabile che l'Italia avesse invece pesato e contato per l'entrata in vigore di strumenti internazionali come questi, impegnando prima la propria volontà democratica a sostegno del loro valore.

V. — I due Patti lasciano agli Stati contraenti la facoltà di limitare l'esercizio dei diritti individuali quando ciò sia necessario in relazione a circostanze e a compiti considerati tali da investire interessi sovrani degli Stati stessi.

Per i diritti economici, sociali e culturali il Patto relativo consente (art. 4) la limitazione del loro godimento « unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica », alla condizione che le restrizioni siano stabilite per legge, e « soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti ». Un criterio, quest'ultimo, la cui portata riduttiva della facoltà di deroga ai diritti risulta meno vaga alla luce dell'articolo 5, n. 1, dove si afferma che « nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata nel senso di implicare un diritto di qualsiasi Stato, gruppo o individuo di intraprendere attività o di compiere atti miranti a sopprimere uno dei diritti o delle libertà riconosciuti nel presente Patto, ovvero a limitarlo in misura maggiore di quanto è previsto nel Patto stesso ».

Per i diritti civili e politici i casi di limitazione previsti sono numerosi e più circostanziati. Riguardano la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità e moralità pubbliche, dei diritti e libertà altrui, ai cui fini possono essere introdotte restrizioni della libertà di movimento e di residenza in un Paese e della libertà di uscirne (art. 12), della libertà di manifestare la propria religione e le proprie convinzioni (art. 18, dove in luogo del termine « sicurezza nazionale » si usa quello di « sicurezza pubblica »), della libertà di espressione, la cui restrizione è consentita anche ai fini della protezione della reputazione altrui (art. 19), del diritto di riunione pacifica e della libertà di associazione (art. 21 e art. 22), sulle cui restrizioni si precisa ulteriormente che esse possono essere solo « quelle... che siano necessarie in una società democratica » intendendosi che le deroghe consentite non debbono intaccare il quadro dei principi fondamentali della democrazia. L'articolo 5, n. 1, inoltre, con formulazione identica in questo Patto a quella dello stesso articolo e numero nell'altro, afferma anche per i diritti civili e politici la esigenza che a nessuna restrizione sia consentito tendere a sopprimerli o a limitarli al di là dei fini dichiarati.

Tutte le limitazioni all'esercizio dei diritti civili e politici — così come per i diritti economici, sociali e culturali — debbono essere espressamente stabilite dalla legge. A questa regola fanno eccezione la facoltà di espellere uno straniero senza che egli possa far valere le proprie ragioni contro il provvedimento « se vi si oppongono imperiosi motivi di sicurezza nazionale » (art. 13), e la facoltà di derogare al principio della pubblicità del processo « per motivi di moralità, di ordine pubblico o sicurezza nazionale in una società democratica » o nell'interesse della vita privata delle parti, o se « per circostanze particolari la pubblicità nuocerebbe agli interessi della giustizia » (art. 14).

Misure tali da derogare a gran parte degli obblighi sanciti dal Patto relativo ai diritti civili e politici sono consentite, a norma dell'articolo 4 dello stesso Patto, « in caso di

pericolo pubblico eccezionale, che minacci la esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale ». La limitazione, nondimeno, non è applicabile neppure in questo caso a diritti dell'uomo assolutamente inderogabili come il diritto alla vita, il divieto della tortura e delle pene crudeli e degradanti, il divieto della schiavitù, le libertà di pensiero, di coscienza, di religione. Nè la deroga per pericolo pubblico eccezionale può comportare discriminazioni fondate esclusivamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale. Inoltre ogni Stato contraente che si avvalga di questa facoltà di deroga deve immediatamente darne informazione motivata agli altri Stati contraenti tramite il Segretario generale dell'ONU.

Una clausola attraverso la quale lo spazio lasciato alle possibilità di restrizione può invece risultare alquanto indefinito è quella con cui l'articolo 25 del Patto, sui diritti civili e politici, nel sancire i diritti che prima chiamavo diritti alla partecipazione (diritto di partecipare alla direzione degli affari pubblici, elettorato attivo e passivo, ecc.), afferma che essi debbono potersi esercitare « senza restrizioni irragionevoli ». La « ampiezza... pericolosa » di una simile formulazione viene rilevato nello studio già citato dal professor Francesco Capotorti, in quanto da essa « le parti sono implicitamente autorizzate a introdurre tutte quelle limitazioni che possono considerarsi ragionevoli », e « la portata degli obblighi imposti dalla norma agli Stati contraenti è evidentemente assai indebolita da una facoltà che lascia a ciascuno di loro un così esteso margine di apprezzamento ».

VI. — Più che nella casistica delle deroghe è però sulla efficacia tassativa di cui hanno potuto essere dotati i meccanismi di verifica e controllo dell'applicazione dei Patti che maggiormente hanno pesato le mediazioni delle quali prima parlavo, la necessità di contemperare contenuti normativi quali sono quelli dei Patti, destinati a operare nella vita interna delle società nazionali, con la salvaguardia del principio della non interferenza e delle regole della sovranità, impre-

scindibili sempre, ma più che mai nel quadro storico attuale dei rapporti internazionali.

Entrambi i Patti fanno obbligo agli Stati contraenti di presentare rapporti periodici sulle misure interne adottate per dare attuazione ai diritti riconosciuti e sui progressi compiuti nel godimento di essi. Tali rapporti, per quanto riguarda i diritti economici, sociali e culturali, vengono esaminati dal Consiglio economico e sociale dell'ONU, e, per quanto riguarda i diritti civili e politici, da uno speciale Comitato dei diritti dell'uomo, formato da 18 membri eletti dagli Stati contraenti.

A seguito dell'esame dei rapporti il Consiglio economico e sociale presenta di tanto in tanto all'Assemblea dell'ONU raccomandazioni di ordine generale, mentre il Comitato dei diritti dell'uomo redige e trasmette a tutti gli Stati contraenti osservazioni, anch'esse, di carattere generale. Resta quindi sempre esclusa la formulazione di giudizi specifici, indirizzati a un singolo governo a proposito di un determinato fatto.

Il Patto sui diritti civili e politici prevede inoltre che il Comitato possa intervenire per la conciliazione di controversie sorte sulla materia fra due Stati contraenti, purchè ambedue gli Stati gli abbiano riconosciuto in generale tale competenza e accettino nella fattispecie il suo intervento. Infine il Protocollo facoltativo aggiunto al Patto sui diritti civili e politici — del quale, pure, il disegno di legge all'esame del Senato propone la ratifica — prevede che petizioni individuali di persone che si considerino vittime di una violazione del Patto possano essere ricevute dal Comitato, e che esso possa chiedere spiegazioni allo Stato chiamato in causa, e trasmettere poi allo Stato e al petizionario le sue vedute conclusive.

Più in là di queste misure i meccanismi di verifica e controllo dell'applicazione dei Patti non vanno, e, anche così, le preoccupazioni che essi possano dare luogo ad inge-
renze fanno sì che, non soltanto continuino a ritardare molte ratifiche, ma manchino addirittura ancora numerose firme, fra cui,

particolarmente cospicua, quella degli Stati Uniti, i quali, pur avendo votato a suo tempo a favore dei Patti in sede di Assemblea generale dell'ONU, non li hanno poi e finora sottoscritti. L'Unione Sovietica, da parte sua, ha firmato (nel 1968) e ratificato (nel 1973) i due Patti, ma non ha firmato nè ratificato il Protocollo facoltativo.

VII. — La limitata capacità vincolante di cui i Patti sono forniti non deve però, ancora una volta, indurci a sottovalutare il fatto che — per citare nuovamente il giudizio di Capotorti — « il sistema descritto, per quanto ben lontano dall'essere perfetto, è il più avanzato che sia possibile a livello universale, e per la garanzia di tutti i diritti dell'uomo, date le condizioni reali della comunità internazionale contemporanea ». Nè il valore dei Patti deve apparirci sminuito per il divario esistente tra i principi che essi sanciscono e situazioni concrete che, purtroppo in numerosi paesi, in dimensioni e modi tra loro profondamente diversificati, non paragonabili nè storicamente nè socialmente nè politicamente, ed in gradazioni anch'esse molto differenti, tutte nondimeno in maniera più o meno grave o calpestando con la persecuzione fascista, o offendono con la discriminazione razziale, religiosa o politica, o ledono con la repressione del dissenso i diritti dell'uomo.

Al contrario la ratifica di questi strumenti delle Nazioni Unite deve essere un'occasione e deve servire per dare solenne evidenza alla funzione che, nella comunità internazionale dell'epoca nostra, nei suoi equilibri, nella dinamica del suo progresso pacifico e civile, i Patti sui diritti dell'uomo vengono ad assolvere ed esaltare. È la funzione che fa della libertà e dignità dell'individuo, del rispetto e della promozione di esse ad ogni titolo da parte degli Stati, un termine di riferimento e di paragone, un metro decisivo di verifica nella convivenza fra le sovranità degli Stati alla stessa stregua del loro impegno per la pace e dello sviluppo della loro cooperazione ed insepa-

tabilmente da quell'impegno e da quello sviluppo.

Tale connessione globale ha trovato nell'Atto finale di Helsinki il suo compendio relativamente più organico, e dovrà ricevere nuovo e più coerente impulso dall'incontro che l'Atto di Helsinki ha fissato si tenga a Belgrado in questo 1977 per verificare la applicazione dei suoi principi. Ed alla vigilia dell'incontro di Belgrado la ratifica di questi Patti da parte italiana, come l'espressione di una volontà di sollecitare l'applicazione delle loro norme in tutte le direzioni, potrà contribuire anche alla incisività complessiva della politica che, con la convergenza di tutte le sue forze democratiche, l'Italia va conducendo, sia ai fini di una preparazione equilibrata e costruttiva di quell'incontro, sia in generale per far progredire

in Europa e nel mondo la collaborazione fra gli Stati, la sicurezza, la democrazia.

VIII. — Tutte queste considerazioni, relative al contenuto dei due Patti ed al Protocollo, e di ordine politico più ampio, portano a concludere la presente relazione nel senso di chiedere al Senato l'approvazione del disegno di legge di ratifica.

Le dichiarazioni interpretative formulate negli articoli 3 e 4 del disegno di legge, rilevanti e necessarie agli effetti della applicazione nel nostro ordinamento giudiziario della normativa del Patto sui diritti civili e politici, non intaccano minimamente l'adesione piena che la ratifica intende dare allo spirito e alla lettera dei Patti.

CALAMANDREI, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

26 gennaio 1977

La Commissione comunica di non aver nulla da osservare per quanto di competenza.

BRANCA

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare i seguenti Atti internazionali, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966:

- a) Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali;
- b) Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici;
- c) Protocollo facoltativo al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data agli Atti internazionali di cui all'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità rispettivamente agli articoli 27, 49 e 9 degli Atti stessi.

Art. 3.

L'espressione « *arrestation ou detention illégales* » contenuta nel paragrafo 5 dell'articolo 9 del Patto relativo ai diritti civili e politici, deve essere interpretata come riferita esclusivamente agli arresti o detenzioni contrarie alle disposizioni del paragrafo 1 dello stesso articolo 9.

Art. 4.

L'ultima frase del paragrafo 1 dell'articolo 15 del Patto relativo ai diritti civili e politici « *Si postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le delinquant doit en bénéficier* » deve essere interpretata come riferita esclusivamente alle procedure ancora in corso. Conseguentemente, un individuo già condannato con sentenza passata in giudicato non potrà beneficiare di una legge che, posteriormente alla sentenza stessa, prevede l'applicazione di una pena più lieve.