



GRUPPO DI STUDIO E  
D'INFORMAZIONE  
PER LA SVIZZERA ITALIANA  
«COSCIENZA SVIZZERA»

---

**Documentazione  
informativa**

---

LUGLIO 1983

82.043

**Rapporto  
sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo**

del 2 giugno 1982

---

---

## Compendio

*Il postulato Nanchen, accettato dal nostro Collegio, ammette che la Svizzera, nel quadro della sua politica estera, attua già una politica di difesa dei diritti dell'uomo ma ritiene che dovrebbe accentuarla. Noi condividiamo quest'opinione.*

*Dopo aver espresso, in occasione di altri interventi parlamentari, il nostro parere su singole questioni sollevate dal postulato Nanchen, con il presente rapporto trattiamo il postulato nel suo insieme. Il rapporto contiene inoltre, come chiesto dal postulato Oehler, un resoconto sul rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro della Conferenza su la sicurezza e la cooperazione in Europa e, facendo seguito al rapporto presentato in risposta alla mozione Schmid sulla conclusione di una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici, informa sui lavori compiuti in materia di protezione delle persone private della loro libertà. In seguito tratta le questioni sollevate dal postulato Dabler circa l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La politica svizzera rispetto a tutta questa tematica viene dunque presentata qui nel suo organico insieme.*

*Per motivi corrispondenti agli obiettivi permanenti della politica estera del nostro Paese, siamo giunti alla conclusione che la ratificazione dei due Patti internazionali del 1966 relativi ai diritti dell'uomo e la ratificazione della Carta sociale europea, come anche l'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite, recentemente propostavi, rivestono un'importanza particolare nell'ottica di un'intensificazione della nostra azione in favore della difesa dei diritti dell'uomo. La Svizzera potrebbe così disporre delle basi convenzionali e istituzionali necessarie a questo alto scopo.*

*Siamo del parere che la Svizzera, conformemente alla sua vocazione umanitaria — segnatamente per esprimere la sua solidarietà verso la comunità internazionale — deve condurre, su piano internazionale, una politica globale e coerente nel campo dei diritti dell'uomo.*

## **1        Introduzione**

### **11       Postulato Nanchen**

Il 2 ottobre 1978, l'onorevole Nanchen ha proposto, in Consiglio nazionale, un postulato del seguente tenore:

Il Consiglio federale è invitato a presentare all'Assemblea federale un rapporto sulle possibilità d'intensificare la sua azione in favore della difesa dei diritti dell'uomo nel quadro degli strumenti esistenti (Convenzioni di Ginevra in favore del diritto umanitario, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa), in seno alle diverse organizzazioni che operano in favore dei diritti dell'uomo (Comitato internazionale della Croce Rossa, «Amnesty International», Unione internazionale per la protezione dell'infanzia, ecc.) oppure mediante adesione ai Patti internazionali delle Nazioni Unite relativi ai diritti economici, sociali e culturali e ai diritti civili e politici.

Il rapporto dovrebbe esaminare in quale misura criteri umanitari analoghi a quelli menzionati nella legge sul materiale bellico dovrebbero essere presi in considerazione anche per l'applicazione delle leggi concernenti la garanzia dei rischi delle esportazioni e la garanzia dei rischi degli investimenti.

Il Consiglio federale è parimente invitato a informare, nel suo rapporto, circa lo stato d'avanzamento dei lavori in vista della conclusione di una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici, come è stato chiesto nella mozione Werner Schmid.

Questo postulato è stato trattato dal Consiglio nazionale, il 22 marzo 1979, contemporaneamente alla mozione Oehler, del 27 settembre 1978, relativa ai diritti dell'uomo nel quadro della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). In quest'occasione, il capo del Dipartimento federale degli affari esteri ha dichiarato, a nome del nostro Consiglio, di accettare il postulato Nanchen (BU N 1979 395). Per quanto concerne la mozione Oehler, accettata alla stessa data sotto forma di postulato, l'on. Aubert si è parimente impegnato a informare il Parlamento sul futuro della CSCE e a esporne le conseguenze per la politica estera svizzera (BU N 1979 395).

In parecchie altre occasioni abbiamo avuto l'opportunità di esprimere il nostro parere sulle diverse questioni sollevate dal postulato Nanchen, segnatamente nel messaggio del 18 febbraio 1981 concernente i Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (FF 1981 I 901), come anche nella nostra risposta, del 26 agosto 1981, all'interpellanza Crevoisier del 2 giugno 1981 concernente i diritti dell'uomo in generale e i trattati internazionali in materia (BU N 1981 1341).

### **12       Genesi della tutela dei diritti dell'uomo su piano internazionale**

La nozione di «diritti dell'uomo» è il risultato di una lunga evoluzione filosofica, politica, sociale e religiosa che ebbe quali momenti salienti la Magna

Charta di Giovanni senza Terra (12 giugno 1215) e la «Petition of Rights» (7 giugno 1628), in Inghilterra, nonché una prima proclamazione negli Stati Uniti d'America allorché, il 4 luglio 1976, il Congresso dichiarò che tutti gli uomini nascono uguali e beneficiano di taluni diritti inalienabili quali la vita, la libertà e la ricerca della felicità. Inizialmente i diritti dell'uomo erano anzitutto una questione d'interesse nazionale. Essi assunsero bensì dimensione internazionale dopo la Rivoluzione francese, e a questo proposito fu determinante la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789, tuttavia non giunsero sino a beneficiare d'una vera protezione su piano internazionale <sup>1)</sup>.

Di massima, il trattamento riservato da uno Stato ai suoi cittadini era infatti, fino a poco tempo fa, considerato di sua esclusiva competenza. Per contro, lo Stato che accettava sul suo territorio cittadini stranieri trovavasi obbligato, in virtù del diritto internazionale consuetudinario, ad accordar loro un minimo di protezione giuridica (norma detta dello «standard minimo»). A quest'obbligo, ancora oggi generalmente riconosciuto, corrisponde il diritto di ogni Stato di esercitare, quando talune condizioni risultano adempiute, la protezione diplomatica in favore dei suoi cittadini all'estero. Dopo la Seconda guerra mondiale, in parallelo con l'internazionalizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo è apparso un nuovo concetto: la salvaguardia degli interessi legittimi di ciascun individuo indipendentemente dalla nazionalità <sup>2)</sup>.

Il riconoscimento internazionale dei diritti fondamentali dell'uomo è certamente uno degli eventi più significativi del dopoguerra. Nel preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite, i popoli delle Nazioni Unite hanno affermato la loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo. Nell'articolo 1 dello Statuto è precisato che uno dei fini dell'Organizzazione è quello di conseguire la cooperazione internazionale promuovendo e incoraggiando «il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione». Questa disposizione riflette la reazione dei Paesi rappresentati alla Conferenza di San Francisco del 1945 di fronte agli orrori della guerra e la loro volontà di sottolineare la relazione esistente tra il rispetto dei diritti dell'uomo e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L'adozione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, ha segnato una tappa decisiva sulla via dell'internazionalizzazione della protezione dei

<sup>1)</sup> Cfr. tuttavia lo sviluppo del diritto delle Convenzioni di Ginevra e segnatamente l'adozione, nel 1864, della prima Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti negli eserciti di campagna, nel messaggio del 18 febbraio 1981 concernente i Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (FF 1981 I 901).

<sup>2)</sup> Il sistema di protezione internazionale dei diritti delle minoranze istituito dalla Società delle Nazioni recava vantaggio unicamente ai membri delle minoranze etniche, religiose o linguistiche in Europa. Cfr. inoltre le convenzioni internazionali adottate sotto gli auspici della Società delle Nazioni per abolire la schiavitù (RS 0.311.37) e reprimere la tratta delle donne e dei fanciulli (RS 0.311.33 e 0.311.34).

diritti dell'uomo<sup>1)</sup>. L'influenza della Dichiarazione è stata considerevole. Divenuta fonte d'ispirazione per legislatori nazionali e internazionali, essa costituisce il fondamento per gli accordi sulla protezione dei diritti dell'uomo, su piano mondiale (Patti delle Nazioni Unite del 1966) e regionale (p. es.: Convenzione europea del 1950).

### **13 Concetti fondamentali della tutela dei diritti dell'uomo**

#### **131**

La salvaguardia dei diritti dell'uomo realizza nel diritto positivo un determinato concetto dei rapporti dell'uomo con la società e riflette le idee fondamentali affermatesi in questo campo. All'epoca della sua proclamazione, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo esprimeva, sia per quanto concerne le libertà individuali classiche, sia per quanto attiene ai diritti sociali ed economici, una concezione comune accettabile per la maggior parte degli Stati. Quest'ultimi si erano trovati d'accordo nel considerare che «il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo» (preambolo della Dichiarazione).

Questa interpretazione liberale e individualistica dei diritti dell'uomo, recepita nella Dichiarazione del 1948<sup>2)</sup>, si è trovata subito in contrasto con nuovi concetti fondati su ideologie differenti o collegati al fenomeno della decolonizzazione che ha caratterizzato gli anni 60.

La concezione ideologica dei diritti dell'uomo, difesa dagli Stati comunisti, ricerca la radice di tali diritti non nella «natura» dell'individuo ma nella dialettica della situazione dell'uomo rispetto al processo di produzione sociale. I diritti sociali ed economici assumono quindi un'importanza particolare a scapito delle libertà individuali classiche che questi Stati garantiscono costituzionalmente ai loro cittadini unicamente «conformemente agli interessi del popolo e al fine di rafforzare e sviluppare il regime socialista» (cfr. ad es. gli art. 50 e 51 della Costituzione sovietica del 7 ottobre 1977). Questa subordinazione dei diritti dell'uomo alle esigenze della società e dello Stato fa sì che gli strumenti internazionali sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo sono applicabili, nell'ordinamento giuridico interno di questi Stati, solo nella misura in cui risultano compatibili con il loro regime sociale, economico e politico.

Per numerosi Stati che hanno ottenuto l'indipendenza nel processo di decolonizzazione degli ultimi trent'anni, i diritti dell'uomo appaiono inscindibili

<sup>1)</sup> Il testo della Dichiarazione è allegato al presente rapporto. Cfr. anche il messaggio del 21 dicembre 1981 concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (in seguito «Messaggio ONU»), allegato 3, FF 1982 I 593.

<sup>2)</sup> Questo concetto si ritrova nella Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo, adottata il 22 novembre 1969 a San José (Costa Rica) dall'Organizzazione degli Stati americani.

da quelli dei popoli. Questa interpretazione soprattutto sociale dei diritti dell'uomo non esclude invero il loro carattere individualistico di diritti istituiti per la persona. Quanto al diritto dei popoli di autodeterminarsi, esso va considerato connesso con lo sviluppo economico che, dal canto suo, è considerato diritto collettivo. Il godimento e l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dell'individuo sono fortemente dipendenti dai progressi realizzati nella politica nazionale e internazionale di sviluppo economico e sociale. Questo concetto si riflette chiaramente nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli <sup>1)</sup>, adottata nel 1981 dall'Organizzazione dell'unità africana. Questa Carta pone l'accento non solo sui diritti degli individui e dei popoli ma anche sull'idea che a questi diritti corrispondono dei doveri verso la famiglia e la società.

Questi nuovi concetti trovano la loro concreta espressione in parecchi testi delle Nazioni Unite ma, segnatamente, nella Risoluzione 32/130, adottata dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1977 <sup>2)</sup> e proclamante che i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono inscindibili e interdipendenti e che il godimento completo dei diritti civili e politici è impossibile senza la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali. Inoltre, secondo questa risoluzione, la priorità deve essere accordata alla ricerca di soluzioni per le violazioni massicce e flagranti dei diritti dell'uomo, sia dei popoli che degli individui, quali quelle costituite dall'apartheid, da qualsiasi forma di discriminazione razziale, dal colonialismo, dalla dominazione e dall'occupazione straniera, ecc. Infine, la risoluzione afferma che è indispensabile realizzare un nuovo ordine economico internazionale per promuovere efficacemente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Successivamente, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dichiarato a più riprese che il diritto allo sviluppo è un diritto inalienabile dell'uomo e che la pace e la sicurezza internazionali sono elementi indispensabili alla completa realizzazione di questo diritto (Risoluzione 36/133 del 14 dicembre 1981).

## 132

Siamo del parere che la tendenza a promuovere il riconoscimento di nuovi diritti non centrati sull'individuo bensì fondati su esigenze collettive (cfr. n. 131 in fine) non deve in alcun modo relativizzare i diritti civili e politici, né quelli economici, sociali e culturali, che restano di primaria importanza.

<sup>1)</sup> Mediante risoluzione 36/154 del 29 gennaio 1982, l'Assemblea generale ha riconosciuto l'importanza di questi accordi regionali per la salvaguardia e il promovimento dei diritti dell'uomo.

<sup>2)</sup> La risoluzione s'intitola: «Altri metodi e mezzi che si offrono nel quadro degli organismi delle Nazioni Unite per meglio assicurare il godimento effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Cfr. anche messaggio ONU, FF 1982 I 612.

## 14 Diritti dell'uomo e relazioni internazionali

Nella Raccomandazione 829 (1978) relativa ai diritti dell'uomo nel mondo, adottata il 27 gennaio 1978, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato segnatamente che il problema dei diritti dell'uomo tende a divenire parte integrante delle relazioni internazionali di ogni giorno. Infatti questo problema occupa un posto sempre più importante nei rapporti fra Stati. Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali deve essere considerato dagli Stati come un obbligo di diritto internazionale. Secondo la prassi delle Nazioni Unite, segnatamente, uno Stato non può trincerarsi dietro il principio della non-ingerenza nei suoi affari interni per opporsi al fatto che la situazione dei diritti dell'uomo sul suo territorio venga discussa, ad esempio, nel quadro di un consesso internazionale oppure sia oggetto d'interventi di altri Paesi. L'entrata in vigore, nel 1976, dei Patti internazionali relativi ai diritti dell'uomo, coronamento degli sforzi intrapresi dalle Nazioni Unite per approntare una Carta internazionale dei diritti dell'uomo, come anche la recezione, nell'Atto finale di Helsinki del 1° agosto 1975 (FF 1975 II 912), del principio n. VII che disciplina le relazioni tra gli Stati partecipanti alla CSCE (cfr. n. 223) hanno contribuito ampiamente a far sì che il rispetto dei diritti dell'uomo divenisse una questione d'interesse internazionale, non più considerabile quindi come totalmente rientrante nel campo riservato dello Stato.

Benché il problema dei diritti dell'uomo sia divenuto un elemento importante delle relazioni mondiali, l'internazionalizzazione della loro salvaguardia urta nondimeno pur sempre contro massicci ostacoli. Numerosi Stati, attenendosi ad un drastico concetto della sovranità, persistono ad invocare il principio della non-ingerenza negli affari interni per opporsi alle critiche relative al rispetto dei diritti dell'uomo, sia in generale sia per quanto li concerne. Inoltre, anche se il principio della salvaguardia dei diritti dell'uomo è oggi giorno parte integrante del diritto internazionale, sussistono tuttavia considerevoli divergenze per quanto concerne la natura e il contenuto di questi diritti. Sconcerta la contraddizione esistente tra i progressi realizzati per rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, segnatamente mediante l'elaborazione di norme internazionali, e la situazione reale sul piano del rispetto effettivo di questi diritti nel mondo.

Per di più sussistono serie divergenze circa l'allestimento e il conseguente sviluppo di metodi e mezzi destinati a garantire il controllo, su piano internazionale, degli impegni assunti dagli Stati in materia di salvaguardia dei diritti dell'individuo. Avremo l'occasione di ritornare su questo elemento determinante per ogni politica intesa a promuovere i diritti dell'uomo su piano internazionale; per il momento ci limitiamo a costatare che il meccanismo di controllo internazionale è ancora rudimentale, ad eccezione tuttavia del sistema istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. n. 222).



- 2**      **La Svizzera e i diritti dell'uomo**
- 21**     **Tutela dei diritti dell'uomo su piano bilaterale**
- 211**    **Interventi per il rispetto dei diritti dell'uomo  
in tempo di pace**

Nel corso degli ultimi anni, abbiamo più volte condannato ogni violazione dei diritti dell'uomo, indipendentemente dal regime politico in cui si era prodotta. Quest'atteggiamento, perfettamente conciliabile con il nostro statuto di neutralità, si è concretato ad esempio nell'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel nostro sostegno a iniziative per assicurare il rispetto di questi diritti nel quadro della CSCE (Atto finale firmato a Helsinki nel 1975). Fondandoci su questi strumenti internazionali, abbiamo potuto intervenire direttamente presso altri Stati quando ritenevamo che la violazione dei diritti dell'uomo richiedesse un simile passo. Inoltre, considerato il fatto che il rispetto dei diritti dell'uomo è parte integrante delle relazioni internazionali (cfr. n. 14), condanniamo, ogni volta che lo riteniamo opportuno, le gravi e ripetute violazioni di questi diritti avvenute in alcuni Paesi, segnatamente la tortura e la pratica consistente nel far sparire persone.

Per essere credibile, la politica del nostro Consiglio in materia di interventi umanitari, deve rimanere coerente e fondarsi su criteri obiettivi. I nostri interventi sono dettati soprattutto da considerazioni umanitarie e da esigenze di solidarietà internazionale. Essi non concernono unicamente determinate regioni del mondo né tengono conto del regime politico dei governi in questione; debbono invece conformarsi al criterio dell'efficacia, veramente fondamentale in questa materia. Quindi un intervento avrà maggiore successo se sarà intrapreso presso un governo con cui la Svizzera mantiene strette relazioni ed è vincolata da interessi reciproci. Inoltre non possono essere trascurati gli interessi svizzeri in generale onde bisogna, in certi casi, tener in considerazione la sensibilità dell'opinione pubblica.

Altro criterio importante è quello della natura della violazione. In proposito occorre saper distinguere tra casi singoli e situazioni di violazioni massicce e flagranti dei diritti dell'uomo. Nei casi singoli, l'obiettivo principale dell'intervento è di migliorare la sorte della vittima. I beneficiari di questi interventi sono spesso persone legate in qualche modo al nostro Paese (nazionalità svizzera, relazioni familiari o affaristiche, autorizzazioni d'entrata in Svizzera, ecc.). Nelle situazioni di violazione massiccia e flagrante dei diritti dell'uomo di cui sia vittima una parte della popolazione di uno Stato, l'intervento tende a metter fine a una politica sistematica del governo. Trattasi, anche in questi casi, di valutare attentamente il risultato che ci si potrebbe ragionevolmente aspettare da una tale azione.

Qualsiasi decisione deve fondarsi su un'informazione obiettiva e sicura. Le organizzazioni umanitarie, governative o no, possono essere, grazie alle loro attività, fonti interessanti di informazioni in mancanza delle quali sarebbe spesso difficile intervenire con cognizione di causa. Il Dipartimento federale degli affari esteri intrattiene strette relazioni con il Comitato interna-

zionale della Croce Rossa e segnatamente con la Lega delle Società nazionali della Croce Rossa. Inoltre ha contatti con organizzazioni non governative quali la Commissione internazionale dei giuristi e Amnesty International. Queste organizzazioni svolgono un'importante funzione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nazionale o internazionale circa i casi di violazione dei diritti dell'uomo.

I passi necessari dipendono soprattutto dall'esito auspicato; possono quindi variare assai, secondo le circostanze, da un discreto intervento presso l'amministrazione del Paese in causa all'intervento ufficiale a più alto livello accompagnato, all'occorrenza, da una pubblica dichiarazione di riprovazione di una determinata politica. Nel messaggio del 21 dicembre 1981 concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite, avevamo fatto notare che se il nostro Paese aderirà all'ONU, rimarrà fedele, per quanto concerne il rispetto dei diritti dell'uomo nei casi concreti, ai metodi di lavoro della diplomazia classica e eviterà, per quanto possibile, di associarsi alle condanne pubbliche nei confronti di determinati Stati (FF 1982 I 501).

## **212 Interventi per il rispetto dei diritti dell'uomo in tempo di guerra**

A contare dal 1863, anno di fondazione del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la Svizzera ha svolto un ruolo importante nell'elaborazione del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati<sup>1)</sup>. Inoltre essa partecipa, come quasi tutti gli altri Stati, alle Convenzioni di Ginevra concernenti la protezione delle vittime della guerra. Gli Stati contraenti sono obbligati non solo a rispettare ma anche a far rispettare queste Convenzioni in qualsiasi circostanza. Il nostro Collegio ha pertanto avuto l'occasione di rammentare quest'obbligo agli Stati coinvolti in conflitti. Su piano generale, l'obbligo di rispettare e di far rispettare le Convenzioni di Ginevra è stato solennemente ribadito nella Risoluzione n. VI adottata dalla XXIV Conferenza internazionale della Croce Rossa, tenutasi a Manila nel 1981. La Svizzera è stata uno dei maggiori artefici di questa risoluzione.

## **22 Tutela dei diritti dell'uomo su piano regionale**

### **221 Nel quadro del Consiglio d'Europa**

#### **221.1**

Giusta l'articolo primo dello Statuto del Consiglio d'Europa (RS 0.192.030), lo scopo di quest'organizzazione è «di attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro co-

<sup>1)</sup> Cfr. messaggio del 18 febbraio 1981 concernente i Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (FF 1981 I 901).

mune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale». Questo scopo deve essere perseguito segnatamente «mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Ogni Stato che diviene membro del Consiglio d'Europa «riconosce il principio della preminenza del diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; inoltre «si obbliga a collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento dello scopo così definito (art. 3 dello Statuto)».

Queste disposizioni dello Statuto del Consiglio d'Europa sono state concrete, sul piano dei diritti civili e politici e delle libertà fondamentali, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (detta Convenzione europea dei diritti dell'uomo) del 4 novembre 1950 e dai suoi Protocolli aggiuntivi. Questa Convenzione, che impegna attualmente, tranne un'unica eccezione, tutti gli Stati membri del Consiglio, esprime una concezione dei diritti dell'uomo comune agli Stati democratici dell'Europa occidentale. Inoltre ha creato un sistema originale di garanzia collettiva di tali diritti, istituendo una Commissione e una Corte europea dei diritti dell'uomo incaricate di assicurare il rispetto degli impegni assunti dagli Stati contraenti.

Nell'ambito dei diritti sociali ed economici, la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, fa riscontro alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È stata ratificata da tredici degli Stati membri del Consiglio d'Europa. La Carta definisce gli obiettivi della legislazione sociale degli Stati contraenti. Prevede un sistema di controllo che si basa sulla presentazione di rapporti periodici e si ispira, in larga misura, alle norme e ai meccanismi elaborati dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Il 27 aprile 1978 i Ministri degli affari esteri degli Stati membri del Consiglio d'Europa, riuniti in seno al Comitato dei ministri, hanno adottato una Dichiarazione sui diritti dell'uomo nella quale, dopo aver riaffermato l'importanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, hanno deciso di accordare la priorità ai lavori intrapresi in vista di esaminare le possibilità di ampliare l'elenco dei diritti individuali, segnatamente nel campo sociale, economico e culturale. Questi Stati si sono pure impegnati a partecipare attivamente alla salvaguardia e allo sviluppo dei diritti dell'uomo al fine di contribuire al rafforzamento della pace, della sicurezza mondiale e della cooperazione internazionale, come pure al progresso economico e sociale di tutti i popoli.

Gli obiettivi definiti e gli impegni presi in questa Dichiarazione sono stati concretati nel secondo piano a media scadenza delle attività intergovernative del Consiglio d'Europa per il periodo dal 1981 al 1986. Questo piano mette l'accento sulla necessità di rafforzare la protezione dell'individuo, consolidando le garanzie offerte dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e prendendo nuove iniziative in materia di salvaguardia dei diritti individuali nei campi sociale, economico e culturale. D'altronde, sul piano delle relazioni esterne del Consiglio d'Europa, il Comitato dei ministri, in risposta segnatamente a interventi di membri dell'Assemblea consultiva, ha avuto l'occasione, a più riprese, durante quest'ultimi anni, di esprimere le

preoccupazioni degli Stati membri riguardo alle numerose violazioni dei diritti dell'uomo che si verificano in diverse regioni del mondo. Il Comitato dei ministri ha voluto ricordare che era pienamente cosciente dei legami stretti che intercorrono tra la protezione dei diritti dell'uomo all'interno degli Stati e il rafforzamento della pace e della giustizia nel mondo.

A più riprese il Comitato dei ministri ha affermato inequivocabilmente che la lotta contro il terrorismo sotto tutte le sue forme è indispensabile al mantenimento delle istituzioni democratiche negli Stati membri del Consiglio <sup>1)</sup>.

Inoltre ha adottato, il 14 maggio 1981, una dichiarazione intitolata «Dichiarazione sull'intolleranza - una minaccia per la democrazia», nella quale ha espresso fermamente la sua condanna di tutte le forme d'intolleranza, qualunque ne sia l'origine, l'ispirazione o lo scopo. Infine, il 29 aprile 1982, il Comitato dei ministri ha adottato una Dichiarazione sulla libertà d'espressione e d'informazione nella quale ha in particolare sottolineato la fedeltà degli Stati membri ai principi della libertà d'espressione e d'informazione in quanto fondamenti di una società democratica e pluralista.

## 221.2

Aderendo il 6 maggio 1963 al Consiglio d'Europa, la Svizzera si è impegnata a collaborare sinceramente e operosamente alla realizzazione degli obiettivi statuari di questa organizzazione. Nel campo della protezione dei diritti dell'uomo, i nostri sforzi si sono concentrati anzitutto sulla ratificazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che si è verificata il 28 novembre 1974 (RS 0.1). Abbiamo l'intenzione di sottoporvi un messaggio concernente l'approvazione del primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione, firmato dalla Svizzera il 19 maggio 1976, e del Protocollo n. 4 che riconosce certi diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella Convenzione e nel primo Protocollo aggiuntivo.

Conformemente alla politica definita nei nostri rapporti del 16 novembre 1977 sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1977 III 881) e del 16 gennaio 1980 sulle linee direttive della politica di governo (FF 1980 I 548), ci proponiamo di sottoporvi, prima della fine della legislatura attuale, un messaggio sulla ratificazione della Carta sociale europea. Questa ratificazione deve permetterci di riaffermare la nostra solidarietà nei confronti degli Stati membri del Consiglio d'Europa e di dimostrare l'interesse che nutriamo per gli sforzi intrapresi da questa organizzazione onde rafforzare la protezione dei diritti dell'individuo, non solamente sul piano delle libertà fondamentali, ma pure nel campo sociale ed economico.

Nel quadro delle attività intergovernative del Consiglio d'Europa, la Svizzera prende parte attivamente ai lavori che si svolgono nel settore I intito-

<sup>1)</sup> Il 15 gennaio 1982 il Comitato dei ministri ha adottato una raccomandazione agli Stati membri concernente la cooperazione internazionale in materia di azione giudiziaria contro gli atti di terrorismo e di repressione dei medesimi (Raccomandazione n. R (82) 1).

lato: «Salvaguardia e sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Attribuiamo un'importanza particolare alla salvaguardia e al miglioramento dell'efficacia del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come pure all'incoraggiamento dell'educazione e dell'informazione in materia di tali diritti. Sottolineamo inoltre l'utilità degli scambi di vedute che avvengono regolarmente su certe attività intraprese in altre organizzazioni internazionali, segnatamente all'ONU, per esempio in merito all'elaborazione di un progetto di convenzione contro la tortura (cfr. n. 3 più avanti).

## **222 Bilancio delle esperienze fatte dalla Svizzera con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

Nella sua mozione del 26 settembre 1977, adottata sotto la forma del postulato il 29 novembre 1977, il consigliere agli Stati Dobler ha sollevato la questione di sapere in che misura fosse stato recato danno alla Costituzione federale con le decisioni degli organi istituiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che ostacoli ne risultassero sul piano legislativo. Ha inoltre domandato «se questa situazione non arrischia, a lungo andare, di rendere illusorie le nostre istituzioni (certi diritti fondamentali e popolari)».

Le informazioni che seguono dovrebbero dissipare queste inquietudini e permetterci di raccomandarvi di togliere di ruolo questo postulato.

L'originalità del sistema di garanzia collettiva dei diritti dell'uomo, instaurato dalla Convenzione, sta nell'intervento di organi internazionali indipendenti, incaricati di assicurare il rispetto degli impegni assunti dagli Stati contraenti. Il diritto di ricorso individuale, riconosciuto dalla Svizzera a decorrere dal 28 novembre 1974 e attualmente da sedici Stati membri del Consiglio d'Europa (RU 1982 285), costituisce incontestabilmente la chiave di volta di questo sistema di cui noi, a più riprese, abbiamo sottolineato l'unicità. Al termine di quasi otto anni d'esperienza con questo sistema, e col relativo controllo da parte della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo, come pure da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il bilancio può essere considerato, per noi, globalmente positivo: alla fine del 1981, infatti, 238 richieste presentate contro la Svizzera erano state registrate dalla Commissione che ne ha dichiarate 176 irricevibili e solo 19 ricevibili perché non manifestamente infondate; 8 sono state tolte di ruolo (di cui 1 pur dichiarata ricevibile); 54 sono pendenti. Delle 19 anzidette, una sola si è conclusa con una sentenza della Corte che non ha costatatato alcuna violazione da parte della Svizzera (sentenza Schiesser, 1979). Quattro richieste si sono concluse con una decisione del Comitato dei ministri, senza costatazione espressa di violazione; 2 altre, in fine, sono sfociate in una composizione pacifica, in virtù di una procedura prevista dalla Convenzione. Tra le richieste pendenti, 3 sono esaminate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e 6 altre (congiunte) dal Comitato dei ministri.

Riteniamo che la procedura di controllo istituita dalla Convenzione suddetta non porti pregiudizio al nostro ordine giuridico interno. Da una parte, in

effetti, le richieste presentate a Strasburgo sono ricevibili solo dopo che siano stati esauriti i rimedi di diritto interni; d'altra parte, la presentazione di una richiesta alla Commissione non ha né effetto sospensivo né effetto cassatorio in rapporto alla decisione interna definitiva. D'altronde il Tribunale federale stesso ha espresso il parere che le garanzie costituzionali scritte e non scritte del diritto svizzero possono essere utilmente concretate dalle disposizioni corrispondenti della Convenzione, «con le precisioni apportate dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali istituiti da questa Convenzione» (DTF 106 Ia 404, 406; si veda anche DTF 102 Ia 381 e 105 Ia 186, cons. Ic non pubblicato).

E neppure sul piano legislativo la Convenzione ha costituito un impedimento<sup>1)</sup>. Ha senza dubbio svolto a più riprese un ruolo importante nella fase iniziale di ogni revisione legislativa interna<sup>2)</sup>. Queste revisioni tuttavia sono state introdotte senza nessuna pressione esterna; sono state condotte a buon fine secondo le procedure legislative abituali e corrispondevano a imperativi interni ampiamente riconosciuti dalle vostre Camere. D'altronde, in virtù del desiderio da voi espresso, sin dal 1969 (FF 1977 III 60), abbiamo potuto recentemente ritirare, con effetto al 1° gennaio 1982 (RU 1982 292) la riserva che avevamo formulato nel 1974 a proposito dell'articolo 5 della Convenzione.

Trattandosi infine degli effetti delle decisioni obbligatorie degli organi di Strasburgo (sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo o decisioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa), non si può certamente escludere che un giorno o l'altro la Corte o il Comitato dei ministri giunga alla conclusione che la Svizzera ha violato la Convenzione. Ma questo rischio, assunto solidalmente dagli Stati democratici dell'Europa occidentale che hanno accettato di sottomettersi a questo controllo internazionale di carattere sussidiario, non può assolutamente giustificare un indietreggiamento della Svizzera in questo campo. Del resto considerazioni di questo ordine ci hanno spronati a rinnovare una terza volta, a partire dal 28 novembre 1980 e per un nuovo periodo di tre anni, il riconoscimento del diritto di presentare domande individuali, previsto all'articolo 25 della Convenzione (RU 1982 291).

## 223 Nel quadro della CSCE

Uno dei grandi meriti della CSCE è stato quello di aver innalzato il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compresa la libertà di pen-

<sup>1)</sup> È interessante ricordare in questo contesto che l'articolo 2 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, che entrerà in vigore il 1° gennaio 1983, prevede espressamente l'irricevibilità della domanda di cooperazione in materia penale se c'è motivo di ammettere che la procedura all'estero non è conforme ai principi della procedura fissati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (FF 1981 I 737).

<sup>2)</sup> Vedi in particolare la recente revisione del 6 ottobre 1978 del Codice civile sulla privazione della libertà a fini di assistenza, art. 397a-397f CCS e gli sviluppi del messaggio del 17 agosto 1977, FF 1977 III 1.

siero, di coscienza, di religione o di credo, al livello di cardine normativo per le mutue relazioni tra gli Stati partecipanti (FF 1975 II 903). La norma in parola figura nel primo capitolo dell'Atto finale di Helsinki, come principio n. VII (FF 1975 II 912) e rientra nel novero dei dieci principi che devono essere applicati nei rapporti tra i trentacinque Stati che partecipano alla CSCE. Si trova allo stesso livello degli altri nove, poiché, secondo i termini dell'Atto finale, «tutti i principi . . . sono d'importanza fondamentale e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri». L'importanza del principio dei diritti dell'uomo è inoltre sottolineata dalla compresenza della terza parte (il cosiddetto «terzo paniere») dell'Atto finale, vale a dire dalle disposizioni concrete concernenti i contatti umani (riunioni di famiglie, matrimoni, ecc.), l'informazione, la cultura e l'educazione che vengono interpretate spesso come altrettanti «regolamenti d'esecuzione» del principio n. VII. La terza parte contiene un certo numero di regole di comportamento che derivano da diritti dell'uomo classici, come il diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, o il diritto all'informazione. Lo scopo della CSCE è dunque di creare un legame tra il comportamento interno di ognuno degli Stati partecipanti e il suo comportamento esterno. Questa idea direttiva è contenuta nella frase chiave del principio n. VII: «Gli Stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione fra loro, come fra tutti gli Stati».

Le riunioni successive della CSCE di Belgrado (1977-1978) e di Madrid (a partire dal 1980) hanno mostrato ogni volta l'impatto dell'inclusione di questo principio nell'Atto finale. Hanno permesso, così, una discussione approfondita del comportamento di certi Stati in questo campo scabroso, senza che sia loro stato possibile impedire un tale dibattito con il pretesto che esso violava il principio n. VI della non ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano. Ciononostante bisogna constatare che un vero dialogo non ha quasi potuto svolgersi. A Belgrado si è rimasti alle mutue recriminazioni e alla propaganda, registri peraltro scontati, vista la tensione esistente in questo campo sin dall'inizio del 1977 e risultante dal doppio effetto dei movimenti di dissidenti all'Est e della campagna del presidente Carter per i diritti dell'uomo. A Madrid gli Stati neutri e non allineati hanno presentato, nel dicembre 1981, un progetto di documento finale che contiene, in materia di diritti dell'uomo, idee nuove la cui approvazione segnerebbe un passo avanti in rapporto all'Atto finale di Helsinki.

Tuttavia la situazione instauratasi in Polonia a decorrere dal 13 dicembre 1981 ha perturbato il clima delle relazioni Est-Ovest a un punto tale da bloccare completamente la negoziazione di nuovi testi a Madrid, come si è visto al momento della fase di febbraio-marzo 1982. Quest'ultima in effetti, durante 5 settimane, è servita soltanto a denunciare le violazioni dei diritti dell'uomo in Polonia. L'unica decisione possibile è consistita nell'aggiornare di otto mesi la riunione di Madrid. Ciononostante, malgrado la mancanza di risultati tangibili in questo campo, i dibattiti di Belgrado e di Madrid

hanno già raggiunto uno scopo: la creazione di un foro in cui, a intervalli regolari, il comportamento di tutti gli Stati può essere discusso liberamente. Ciò è di importanza capitale. In effetti, siccome il comportamento di uno Stato verso l'esterno non può più essere disgiunto dal suo atteggiamento sul piano interno, si può sperare di realizzare, nel corso degli anni, progressi lenti ma reali, sia per quanto concerne il principio n. VII sia per quanto concerne il terzo paniere. L'insuccesso relativo di Belgrado e di Madrid non ha finora modificato per nulla questo modo di vedere. Tutt'al più ha sottolineato l'importanza del clima politico dominante quando si vuol progredire in questo campo.

Nel corso delle riunioni successive della CSCE, la Svizzera ha partecipato attivamente, ma senza polemica, ai dibattiti sull'applicazione dell'Atto finale nel campo dei diritti dell'uomo. Ha affermato che il concretamento del principio n. VII è la condizione indispensabile della distensione e della sicurezza, come pure un elemento importante di politica estera. Nel dibattito sul terzo paniere, la Svizzera ha inoltre dichiarato che a proprio modo di vedere la CSCE non è soltanto una conferenza che riunisce i governi: essa deve permettere al più gran numero di cittadini dei Paesi partecipanti di profittare dei risultati. Infatti, grazie ai contatti personali, alle possibilità di viaggiare, alle visite, alle riunioni di famiglie, ai matrimoni misti, ecc., gli abitanti dei Paesi partecipanti approfittano direttamente dei lavori della CSCE. Piccoli passi in avanti nella vita quotidiana hanno per l'individuo un'importanza più immediata del semplice appello ai grandi principi. In quest'ottica la Svizzera ha utilizzato i negoziati della CSCE per appoggiare, dietro le quinte, domande di riunioni di famiglie o di matrimoni misti indirizzate alle delegazioni della quasi totalità dei Paesi dell'Est. Tali Stati hanno risposto in generale in via bilaterale, indicando i casi risolti. La Svizzera è ancora intervenuta direttamente presso certe delegazioni dei Paesi dell'Est quando un caso umanitario particolarmente grave lo richiedeva, e l'ha fatto anche se le persone interessate non avevano legami diretti con essa. Per ciò che concerne il risultato di tali interventi è stato spesso difficile farsi un'idea precisa in proposito; l'assenza, nella maggior parte dei casi, di legami diretti con la Svizzera complica ulteriormente il compito.

In generale l'Atto finale non è rimasto senza effetti sulle nostre relazioni bilaterali con i Paesi dell'Est nel campo umanitario. Dopo la Conferenza di Helsinki del 1975 la situazione è migliorata globalmente, in particolare per quanto concerne i matrimoni misti e le riunioni di famiglie, con, ciononostante, ancora molti punti oscuri. In ogni caso l'Atto finale fornisce alle nostre rappresentanze nei Paesi interessati un mezzo eccellente per insistere sulla composizione di queste vertenze relative a problemi umanitari. Inoltre liste identiche a quelle utilizzate durante le riunioni della CSCE sono state presentate, al momento delle visite ufficiali in questi Paesi, facendo sempre riferimento all'Atto finale. Nessun Paese può permettersi ormai di rifiutare una tale lista senza porsi in contraddizione con gli impegni da esso assunti nella CSCE.

L'Atto finale della CSCE e le riunioni successive della Conferenza hanno permesso alla Svizzera di far sentire la sua voce davanti all'Europa intera



su una questione che avrà sempre una grande risonanza nell'opinione pubblica, e a giusta ragione. Sta nell'interesse della Svizzera continuare a partecipare attivamente a queste trattative Est-Ovest sui diritti dell'uomo che interessano Paesi a noi molto vicini per quanto riguarda la geografia, la storia e la cultura e in cui il nostro credito è grande. Dobbiamo riflettere sull'opportunità di nuove iniziative in questo campo, rendendoci conto che finché le relazioni Est-Ovest continueranno a deteriorarsi sarà difficile fare passi decisivi in avanti. Inoltre, come abbiamo visto, l'Atto finale ci offre tutta una gamma di possibilità di interventi bilaterali d'ordine umanitario che non possono ormai più essere considerati come pregiudizi per la sovranità dello Stato interessato. Abbiamo interesse a mantenere vivo il nostro impegno anche in questo campo.

### **23 Tutela dei diritti dell'uomo su piano universale**

Le basi d'un sistema internazionale di protezione dei diritti dell'uomo furono poste innanzitutto sul piano universale, segnatamente mediante la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (cfr. allegato). Questo sistema, strutturalmente e contenutisticamente viemeglio precisato nel 1966 mediante due Patti delle Nazioni Unite concernenti anch'essi i diritti dell'uomo, non si è posto mai come esclusivo: è sempre stato ammesso infatti che v'era posto anche per forme di cooperazione regionale indirizzate verso lo stesso scopo. Di fatto la protezione dei diritti dell'uomo su piano regionale si è attuata in tre continenti, Africa, America ed Europa, ed ha apporato la prova che era più facile porre in opera un meccanismo di controllo efficiente sul piano regionale piuttosto che sul piano universale.

I numerosi Stati che hanno ratificato le pertinenti convenzioni universali conferiscono a quei testi un significato e un'importanza che, per differenti ragioni, variano assai.

Molti Stati, ritenendo che non è ancora possibile giungere all'attuazione di tutti i diritti dell'uomo, pensano che i diritti riconosciuti nelle diverse convenzioni, prescindendo da quelli considerati fondamentali come il diritto alla vita o il divieto della tortura, si pongono innanzitutto come finalità da realizzare gradualmente: conseguentemente questi Stati concludono che non è essenziale impostare un meccanismo efficace di controllo attuativo sul piano internazionale.

Ricordiamo, in questo contesto, che gli Stati comunisti hanno assunto in merito un atteggiamento ancora più negativo dacché, giusta la loro concezione collettivista, i diritti dell'uomo riflettono il grado di sviluppo della società a un momento determinato: date queste premesse, essi relativizzano il contenuto individualistico delle libertà fondamentali e si pronunciano sempre contro ogni meccanismo internazionale volto a garantire i diritti dell'uomo, qualora non venga fatto salvo il libero apprezzamento delle autorità statali competenti.

D'altro canto, le dittature, di qualunque tendenza, rifiutano anch'esse ogni meccanismo internazionale di controllo e, quando siano chiamate a pronun-

ciarsi, non intervengono in favore del rispetto dei diritti dell'uomo, temendo di vedere un giorno tale intervento ritorcersi contro di esse.

Le considerazioni, svolte qui sotto, circa diverse convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, non devono mascherare il fatto che, oggi, ogni iniziativa per migliorare la protezione di questi diritti sul piano universale incontra forzatamente ingenti difficoltà.

## **231 Nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite**

### **231.1 Carta internazionale dei diritti dell'uomo**

Lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza discriminazione di razza, di sesso, di lingua o di religione, nonché dei mezzi per assicurarne il rispetto, figura tra le finalità di cooperazione internazionale enumerate nell'articolo primo dello Statuto delle Nazioni Unite <sup>1)</sup>. Dopo l'istituzione dell'ONU, nel 1945, il Consiglio economico e sociale e la sua Commissione dei diritti dell'uomo decisero d'elaborare una Carta internazionale dei diritti dell'uomo, composta d'una dichiarazione di principi, d'una convenzione con forza obbligatoria per gli Stati che la ratificassero e dei necessari disposti di attuazione. Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale adottò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamandola ideale comune proposto a tutti i popoli e a tutte le nazioni, nonché punto di riferimento eminente per l'opera da svolgere sia sul versante giuridico sia su quello politico. Dopo lunghe discussioni nella Commissione dei diritti dell'uomo e, poscia, nella terza Commissione (questioni sociali e umanitarie), l'Assemblea generale adottò, il 16 dicembre 1966, due strumenti distinti: il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui diritti civili e politici, corredato d'un Protocollo facoltativo. Il primo testo è entrato in vigore il 3 gennaio 1976, il secondo, colla sua aggiunta facoltativa, il 23 marzo 1976 <sup>2)</sup>.

Oggi, sei anni dopo l'entrata in vigore dei Patti, si può dire che il bilancio dell'attività degli organi di controllo, da essi creati, risulta positivo. Il Comitato dei diritti dell'uomo, istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, dà un contributo importante al rispetto e alla promozione dell'uomo nel mondo.

Il nostro Collegio è favorevole ai Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo <sup>3)</sup>, i quali, sul piano universale, propongono dei cataloghi di diritti molto simili a quelli proposti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalla Carta sociale europea. Rispondendo all'interrogazione Crevoisier, del 2 giugno 1981, dichiarammo infatti che prospettavamo, nel quadro degli sforzi di normalizzazione delle nostre relazioni con le Nazioni Unite, la possibilità di proporre alle vostre Camere l'ade-

<sup>1)</sup> Cfr. il messaggio ONU, allegato 3 (FF 1982 I 609).

<sup>2)</sup> Per quanto concerne i diritti garantiti dai Patti e le loro misure attuative, vedi il messaggio ONU, allegato 3 (FF 1982 I 610).

<sup>3)</sup> Cfr. il rapporto del 29 giugno 1977 sulle relazioni della Svizzera con l'ONU e i suoi istituti specializzati (FF 1977 II 689 e 762-764).

sione della Svizzera ai due Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo (BU N 1981 1341).

Riteniamo che una nostra politica attiva in favore del rispetto dei diritti dell'uomo esige l'adesione ai Patti delle Nazioni Unite. La ratificazione, da parte del maggior numero possibile di Stati, delle pertinenti convenzioni internazionali, e segnatamente di quelle contemplanti un meccanismo di controllo applicativo, è condizione essenziale per rafforzare la protezione di questi diritti nel mondo. In questa prospettiva, i due Patti costituiscono, in una con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, un'indispensabile triade normativa di riferimento, sia sul piano universale sia rispetto agli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. In particolare, il Patto concernente i diritti civili e politici può apprestare il fondamento di interventi motivati contro violazioni dei diritti dell'uomo commesse non soltanto rispetto a cittadini dello Stato che interviene bensì anche, da un profilo generale, rispetto ad ogni persona che si trova sul territorio dello Stato accusato e che dipende dalla sua giurisdizione. Noi disegnamo di firmare prossimamente i due Patti e di sottoporli poi alla vostra approvazione.

### **231.2 Normative particolari**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha elaborato un certo numero di convenzioni concernenti aspetti particolari dei diritti dell'uomo <sup>1)</sup> quali la Convenzione del 9 dicembre 1948 sulla prevenzione e la repressione del genocidio, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata il 21 dicembre 1965, nonché la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna <sup>2)</sup>, adottata dall'Assemblea generale il 18 dicembre 1979 nell'ambito del Decennio della donna.

La Svizzera non ha ratificato la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio dacché questa ratificazione avrebbe comportato modifiche importanti nella nostra legislazione penale, i cui disposti risultano del resto pienamente sufficienti per reprimere eventuali atti di genocidio. Persistiamo a ritenere che non v'è alcun interesse, per il nostro Paese, ad aderire a questa Convenzione, segnatamente in quanto abbiamo già tenuto conto di taluni suoi disposti nella nuova legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (FF 1981 I 737, vedi art. 3 cpv. 2 lett. a), nonché nella revisione del Codice penale e del Codice penale militare, specie per quanto attiene all'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale riveste importanza particolare nell'opera di codificazione dei diritti dell'

<sup>1)</sup> Cfr. messaggio ONU, allegato 3 (FF 1982 I 610).

<sup>2)</sup> Per quanto concerne i diritti e i meccanismi di controllo di questi due testi, vedi l'allegato 3 del messaggio ONU (FF 1982 I 610 e 611).

uomo avviata dalle Nazioni Unite. Ratificato da più di 110 Stati, questo strumento puntualizza l'obbligo fondamentale, assunto dai membri delle Nazioni Unite giusta l'articolo 56 dello Statuto, di agire, sia congiuntamente sia singolarmente, per raggiungere le finalità dell'Organizzazione tra le quali figura appunto quella di favorire e potenziare il rispetto dei diritti dell'uomo per tutti, senza distinzione alcuna di razza. Il divieto della discriminazione razziale è considerato dalla Corte internazionale di giustizia dell'Aia, sullo stesso piano del divieto d'aggressione e di genocidio, come preciso obbligo degli Stati verso la comunità internazionale nel suo insieme. Ancora di recente, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha ribadito la propria convinzione che la ratifica di questa Convenzione su base universale è necessaria per realizzare le finalità del decennio di lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale (Ris. 36/81 del 28 ottobre 1981). L'Assemblea ha inoltre adottato recentemente (Ris. 36/55 del 25 novembre 1981) un'importante dichiarazione sull'eliminazione d'ogni forma di intolleranza e discriminazione basata sulla religione o l'ideologia.

Nel nostro rapporto del 29 giugno 1977 sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi istituti specializzati dal 1972 al 1976, rileviamo che, secondo le conclusioni d'un apposito studio, i problemi sollevati, nei confronti del nostro diritto interno, da un'adesione della Svizzera alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale non erano affatto insormontabili (FF 1977 II 763). Nella nostra risposta a un'interrogazione Crevoisier, del 2 giugno 1981 (BU N 1981 1341), abbiamo tuttavia precisato che la necessità di stabilire delle priorità, per gli affari da trattare ancora nella presente legislatura, ci induceva a rinviare la presentazione del pertinente messaggio alla legislatura successiva; frattanto proponiamo di intensificare i lavori preparatori per la ratificazione di detto testo, richiamandoci segnatamente agli studi comparati, svolti nel quadro del Consiglio d'Europa, circa i disposti delle legislazioni nazionali concernenti la lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale.

Non abbiamo invece l'intenzione di proporvi l'adesione della Svizzera alla Convenzione sull'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid, testo già adottato dall'Assemblea generale dell'ONU il 30 novembre 1973. Questa Convenzione infatti, che non è stata ratificata da alcuno Stato occidentale, presenta sul piano giuridico imperfezioni e lacune importanti. Comunque il nostro Collegio ha già, in diverse occasioni, dichiarato che la Svizzera condanna senza riserva alcuna la politica d'apartheid, contraria sia alle tradizioni e all'ideale elvetico, sia ai principi riconosciuti da tutta la comunità internazionale. Inoltre, quando avremo aderito alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, saremo vincolati dal suo articolo 3, che già tocca l'apartheid, in quanto recita: «gli Stati contraenti condannano in particolar modo la segregazione razziale e l'apartheid e si impegnano a prevenire, vietare ed eliminare sui territori sottoposti alla loro giurisdizione, tutte le pratiche di tale natura».

Il nostro Paese ha dato una collaborazione fattiva ai lavori della Conferenza mondiale del Decennio delle Nazioni Unite per la donna, tenutasi a Copenhagen dal 14 al 30 luglio 1980. In questo quadro, il capo della nostra

delegazione ha ricordato gli sforzi compiuti nel nostro Paese, segnatamente sul piano legislativo, per garantire la parità dei diritti tra l'uomo e la donna. Le revisioni legislative in cantiere e quelle prospettate in seguito all'accettazione, da parte del popolo e dei Cantoni, il 14 giugno 1981, del nuovo articolo 4 capoverso 2 della Costituzione federale, dovrebbero completare le basi per una nostra ratifica della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

### **231.3 Normative del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC)**

Non è facile, per uno Stato imparcecipe delle Nazioni Unite, dare un giudizio sugli sforzi fatti in favore dei diritti dell'uomo da parte dell'ECOSOC e segnatamente dalla sua Commissione dei diritti dell'uomo <sup>1)</sup>.

#### **231.31**

Una procedura, divenuta recentemente assai importante, è quella prevista dalla Risoluzione 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970; essa ha consentito alla Commissione dei diritti dell'uomo di esaminare, in questi ultimi anni, migliaia di comunicazioni concernenti delle violazioni dei diritti dell'uomo <sup>2)</sup>.

#### **231.32**

Da diversi anni, l'ECOSOC si occupa dei diritti del fanciullo ed ha, in questo contesto, incaricato la Commissione dei diritti dell'uomo di elaborare un progetto di convenzione sui diritti del fanciullo. La Svizzera, che sostiene gli sforzi internazionali per migliorare la protezione dell'infanzia, partecipa come osservatore.

#### **231.33**

La pratica, sovente in uso negli Stati dittatoriali, di far scomparire delle persone costituisce, oggi come oggi, una delle più gravi violazioni dei diritti dell'uomo: migliaia di persone sgradite al regime o considerate indesiderabili vengono rapite, sia direttamente da organi statali sia con il loro aiuto, attivo o passivo, per essere poi torturate e assassinate o comunque detenute in modo inumano in luoghi segreti.

A diverse riprese il nostro Paese ha pubblicamente condannato questa pratica e lo ha fatto, quest'anno ancora, nell'ambito della Commissione dei diritti dell'uomo, ove ha statuto di osservatore, nonché nel corso di conferenze internazionali, quali la Conferenza mondiale del decennio delle Na-

<sup>1)</sup> Per quanto concerne l'attività di questa Commissione, vedi l'allegato 3 del messaggio ONU (FF 1982 I 613).

<sup>2)</sup> Per più ampi dettagli, vedi il messaggio ONU (FF 1982 I 613).

zioni Unite per la donna, in Copenhagen nel 1980, e la Conferenza internazionale (XXIV) della Croce Rossa, in Manila nel 1981.

Inoltre la Svizzera interviene, secondo le circostanze, in casi determinati per conoscere la sorte riservata a persone annunciate come scomparse.

## **231.34**

La Svizzera partecipa attivamente, sempre come osservatore, alle riunioni del Gruppo di lavoro, della Commissione dei diritti dell'uomo, incaricato d'elaborare un progetto di convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (cfr. n. 321 qui sotto).

## **232 Nel quadro degli istituti specializzati**

### **232.1 Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)**

Il 10 maggio 1944, la Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro, riunitasi in Filadelfia, adottava una dichiarazione concernente le finalità e gli obiettivi dell'OIL (RU 1948 861). Questa dichiarazione elenca come obiettivi fondamentali la lotta contro il bisogno e la realizzazione di condizioni che consentono, a tutti gli esseri umani, di perseguire il loro progresso materiale e il loro sviluppo spirituale, nella libertà, nella dignità e nella sicurezza economica, con parità di possibilità. A contare dalla sua creazione, nel 1919 in quanto istituzione autonoma associata alla Società delle Nazioni, l'OIL si è dedicata a formulare precise norme internazionali e a farle applicare. Una delle sue particolarità è il principio della tripartecipazione: l'Organizzazione, infatti, fa capo per tutte le sue attività, a gruppi nazionali rappresentanti paritariamente sia il governo, sia i datori di lavoro sia i lavoratori. La Conferenza internazionale del lavoro, che si riunisce ogni anno in Ginevra, ha elaborato un insieme di convenzioni e raccomandazioni tra le quali molte concernono tematiche direttamente connesse con la protezione dei diritti dell'uomo: libertà sindacale, negoziazione collettiva, abolizione del lavoro forzato, eliminazione della discriminazione per l'impiego o la professione, parità di remunerazione tra uomo e donna per un lavoro uguale, protezione del lavoro dei fanciulli, nella misura in cui sia ancora ammesso, sicurezza e igiene del lavoro, sicurezza sociale ecc.

Per garantire il rispetto delle norme sancite, l'OIL ha costituito un sistema di controllo periodico, incardinato sull'esame, da parte di una commissione peritale indipendente <sup>1)</sup>, dei rapporti che i giovani debbono presentare circa l'attuazione delle convenzioni ratificate; inoltre, ogni anno, nel quadro della Conferenza internazionale del lavoro, una commissione tripartita <sup>2)</sup> è incaricata di verificare l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni.

<sup>1)</sup> Uno Svizzero ha partecipato per vent'anni a questa commissione.

<sup>2)</sup> Uno Svizzero ha presieduto questa commissione nel 1981.

Infine, giusta la Costituzione dell'OIL, ogni membro può intentare un'azione innanzi all'Ufficio internazionale del lavoro (UIL) contro un altro membro che disattenda i propri obblighi pattizi. Esiste del pari una procedura speciale per l'esame dei ricorsi concernenti la libertà sindacale, i quali vanno proposti dapprima al Comitato delle libertà sindacali del Consiglio d'amministrazione dell'OIL, composto giusta la norma della tripartecipazione, indi a una commissione d'inchiesta e di conciliazione per le libertà sindacali, formata di membri partecipanti a titolo individuale.

Come il nostro Collegio già l'ha ricordato, nel suo rapporto del 16 aprile 1969 sulla 52ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro (FF 1969 I 529 sunto), la Svizzera ha svolto un ruolo essenziale nel lavoro ideologico da cui è poi nata l'OIL. Nel citato rapporto sottolineavamo l'importanza dell'attività normativa di questa Organizzazione e definivamo una politica precisa circa la ratificazione delle convenzioni internazionali del lavoro, atta a consentirci di rannodare le fila con l'opera pionieristica che il nostro Paese aveva svolto alle origini del movimento internazionale di protezione dei lavoratori (FF 1969 I 530 sunto). Questo orientamento è stato ribadito a più riprese, per esempio nel messaggio dell'8 maggio 1974 concernente due convenzioni internazionali sul lavoro (FF 1974 I 1557), ma specie in merito alla Convenzione n. 87 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, il cui testo è stato approvato dalle vostre Camere. Noi abbiamo l'intenzione di proseguire questa politica, puntualmente rispondente all'atteggiamento favorevole da noi sempre assunto rispetto agli sforzi svolti dall'OIL per garantire all'uomo, sul lavoro, i suoi fondamentali diritti.

### **232.2 Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)**

L'articolo 1 della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), del 16 novembre 1945, prevede, nel paragrafo 1, che l'Organizzazione «... si propone di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, e che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli» (RS 0.401). Per eseguire questa finalità statutaria, la Conferenza generale dell'UNESCO ha sviluppato, mediante raccomandazioni e convenzioni, un'intensa opera a sostegno dei diritti dell'uomo in tutti gli ambiti della propria competenza, segnatamente nei settori dell'educazione e dell'informazione. Un sistema di rapporti periodici consente di controllare l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle raccomandazioni e convenzioni adottate. Una di queste ultime, quella concernente la lotta contro la discriminazione nell'insegnamento, del 14 dicembre 1960, prevede un sistema di rapporti periodici presentati dagli Stati Parti circa i provvedimenti attuativi da essi adottati. Questa Convenzione reca un Protocollo facoltativo, del 10 dicembre 1962, istitutivo d'una Commissione di conciliazione e

buoni uffici incaricata di risolvere le vertenze che insorgessero tra le Parti della Convenzione.

Per quanto attiene ai diritti dell'uomo, nell'ambito di competenza dell'UNESCO, il Consiglio esecutivo dell'Organizzazione ha adottato, il 28 aprile 1978, un insieme di norme nuove concernenti la procedura per l'esame dei singoli casi e delle questioni di cui l'UNESCO fosse adita. Questa procedura prevede che il Comitato delle convenzioni e raccomandazioni (CRE)<sup>1)</sup>, organo sussidiario del Consiglio esecutivo, esamini le comunicazioni concernenti casi determinati di violazione dei diritti dell'uomo, nonché questioni relative a violazioni massicce, sistematiche o flagranti di questi diritti e delle libertà fondamentali. Le comunicazioni sinora trattate provengono da tutte le regioni del mondo. Nonostante il suo carattere protogiudiziario, questa procedura ha pur spinto i governi degli Stati a pronunciarsi sulla fondatezza delle comunicazioni che li concernono ed ha fruttato, a diverse riprese, soluzioni soddisfacenti.

Questi ultimi anni, l'informazione e la comunicazione hanno assunto crescente importanza nel programma d'attività dell'UNESCO. Nel 1978, la XX<sup>a</sup> Conferenza generale ha adottato la dichiarazione sui principi fondamentali concernenti il contributo degli organi d'informazione al rafforzamento della pace e della comprensione internazionale, alla promozione dei diritti dell'uomo e alla lotta contro il razzismo, l'apartheid e l'incitazione alla guerra. Questa dichiarazione contiene talune considerazioni sul principio della libertà dell'informazione, corrispondenti alla politica difesa costantemente dal nostro Collegio.

La Svizzera ritiene, da un profilo generale, che l'azione dell'Organizzazione in favore dei diritti dell'uomo dovrebbe incentrarsi essenzialmente sull'insegnamento e la diffusione di tali diritti; l'accento dovrebbe venir viepiù messo sulla protezione dei diritti fondamentali derivanti dalla dignità connessa con la persona umana, quali la libertà d'opinione, la libertà d'espressione e il diritto all'educazione.

### **233      Nel quadro dell'Unione interparlamentare (UIP)**

Il gruppo svizzero dell'Unione interparlamentare conduce una politica attiva in favore dei diritti dell'uomo; esso propone e promuove iniziative in tal senso ed appoggia le risoluzioni adottate, d'anno in anno, dalla Conferenza interparlamentare.

### **234      Nel quadro del diritto bellico**

Abbiamo indicato, più sopra (n. 212) le possibilità offerte dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai loro due Protocolli aggiuntivi del 1977 ai fini del rispetto dei diritti dell'uomo in determinate situazioni.

<sup>1)</sup> Un delegato svizzero ha partecipato al CRE durante quattro anni dal 1976 al 1980.



Trattasi ora di descrivere l'importanza di questi strumenti per la protezione da essi assicurata, su un piano generale, ai diritti dell'uomo durante i conflitti armati.

I nuovi tipi di conflitti armati e il riemergere di dottrine politiche comportanti elementi discriminatori, per esempio il concetto di guerra giusta, hanno fatto avvertire il bisogno, rivedendosi le Convenzioni di Ginevra del 1949 e, segnatamente, il diritto bellico d'anteguerra ormai obsolecente, di rafforzare la protezione delle vittime dei conflitti armati così da assicurare l'equità di trattamento. Per esempio, i rifugiati e gli apolidi non entravano nel novero delle persone protette dalle Convenzioni di Ginevra; inoltre occorreva fissare un livello imperativo minimo, applicabile ovunque ed a qualunque persona.

È stato soprattutto grazie all'appoggio del terzo mondo che si poté sancire questo rinnovo normativo <sup>1)</sup> dovuto a un'iniziativa del Belgio, dei Paesi Bassi e della Svizzera presa durante la Conferenza diplomatica tenutasi in Ginevra dal 1974 al 1977 su invito del nostro Collegio.

### **235      Nel quadro della protezione dei rifugiati**

La Svizzera ha sempre dato opera assidua a migliorare la sorte dei rifugiati segnatamente durante i conflitti armati (cfr. qui sopra n. 234). Essa è uno dei membri più attivi del Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR) <sup>2)</sup>.

Sul piano internazionale il nostro Paese ha partecipato, questi ultimi anni, alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale (Ginevra 1977), nonché a due conferenze sui rifugiati dell'Asia del Sud-Est (Ginevra 1979) e dell'Africa (Ginevra 1981). Alla Conferenza internazionale della Croce Rossa in Manila, nel 1981, la Svizzera si è associata agli Stati che sostenevano l'accordo, tra il CICR e l'ACR, volto a garantire una migliore assistenza ai rifugiati. All'inizio di quest'anno, il nostro delegato alle missioni di soccorso in caso di catastrofe all'estero ha avuto un carteggio con l'ACR ai fini di una più stretta collaborazione con questo istituto in tema d'aiuto ai rifugiati.

Come lo ricordammo nel nostro messaggio del 31 agosto 1977 a sostegno d'una legge sull'asilo (FF 1977 III 113), la Svizzera è uno degli Stati europei conosciuti come terre d'asilo. La legge sull'asilo, del 5 ottobre 1979, entrata in vigore il 1° gennaio 1981, ha attuato miglioramenti importanti nella situazione dei rifugiati nel nostro Paese. Con la Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, ratificata dalla Svizzera nel 1955 (RS

<sup>1)</sup> Art. 73 e 75 del Protocollo aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), dell'8 giugno 1977 (FF 1981 I 919) e art. 4 a 6 del Protocollo aggiuntivo alle dette Convenzioni relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II), dell'8 giugno 1977 (FF 1981 I 969). I due Protocolli sono stati ratificati dal nostro Paese il 17 febbraio 1982.

<sup>2)</sup> Cfr. messaggio ONU, allegato 2 (FF 1982 I 584).

0.142.30), questa legge appresta la normativa sufficiente perché la Confederazione possa seguire una politica liberale rispetto alle persone che cercano asilo nel nostro territorio <sup>1)</sup>.

## **24 Tutela dei diritti dell'uomo sul piano delle relazioni economiche**

Il postulato Nanchen chiede al nostro Collegio d'esaminare in qual misura criteri umanitari analoghi a quelli recepiti nella legge sul materiale di guerra possano venir considerati nell'applicazione delle leggi sulla garanzia dei rischi dell'esportazione e la garanzia dei rischi degli investimenti. Queste due tematiche specifiche trovano connesse alla questione del rispetto dei diritti dell'uomo in quanto criterio influenzante le relazioni economiche del Paese, segnatamente per quanto attiene alle esportazioni di merci e di capitali nonché agli investimenti all'estero.

Da un profilo generale, il nostro Collegio ha avuto occasione recentemente di richiamare <sup>2)</sup> che la politica economica esterna del nostro Paese, come la sua politica estera, s'ispira al principio dell'universalità. L'applicazione di questo principio comporta l'impostazione e il mantenimento di relazioni ufficiali con governi dei più diversi orientamenti politici. Il mantenimento di relazioni commerciali su scala mondiale risponde, a un tempo, a questa massima di politica estera e alla nostra fondamentale finalità in tema di relazioni economiche esterne. Questo atteggiamento di principio rappresenta, di fronte a una lotta internazionale viepiù intensa per la conquista dei mercati, una condizione indispensabile per il mantenimento e la sicurezza dei posti di lavoro in patria. Se si prescinde dal materiale di guerra (cfr. n. 241 qui sotto), il nostro Paese non ha mai assunto a criterio d'esportazione dei beni il fatto che un Paese rispetti o no i diritti dell'uomo <sup>3)</sup>. Tale politica non preclude tuttavia al nostro Collegio, se lo giudica opportuno, di intervenire con adeguati mezzi in favore del rispetto dei diritti dell'uomo in un Paese determinato.

Per quanto concerne l'esportazione di capitali, il nostro Collegio rilevava, nella sua risposta a un'interrogazione ordinaria Carobbio del 1° dicembre 1977 (BU N 1978 I 415), che i criteri stabiliti per rilasciare l'autorizzazione di esportare capitali sono tassativamente elencati nella legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (art. 8, RS 952.0). Questo disposto conferisce alla Banca nazionale il diritto di veto, o quanto meno quello di subordinare l'autorizzazione a talune condizioni, «ove la ten-

<sup>1)</sup> Questa politica collima segnatamente con la lettera e lo spirito della Risoluzione (67) 14 sull'asilo alle persone minacciate di persecuzione, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 29 giugno 1967, nonché con la Dichiarazione sull'asilo territoriale, adottata dal Comitato dei ministri il 18 novembre 1977.

<sup>2)</sup> Cfr. la nostra risposta a un'interrogazione ordinaria Hubacher, del 3 dicembre 1981.

<sup>3)</sup> Vedi la nostra risposta a un'interrogazione ordinaria Carobbio, del 2 ottobre 1979, concernente l'esportazione di impianti nucleari verso l'Argentina (BU N 1979 II 1724).

denza del cambio, quella del tasso d'interesse del denaro o dei capitali ovvero la protezione degli interessi economici del Paese lo giustifichino». Altri criteri, quali il rispetto dei diritti dell'uomo nel Paese debitore non sono previsti. In questa occasione dichiaravamo che non ci sembrava opportuno di proporre la modifica di detta legge su tale preciso punto e rilevavamo inoltre, nel quadro della revisione della legge sulle banche entrata in vigore il 1° luglio 1971 (RU 1971 809), che le vostre Camere avevano rifiutato di sostituire la nozione «interessi economici», figurante nel passo precitato, con quella più ampia di «interessi generali del Paese».

## **241      Esportazione di materiale bellico**

L'articolo 11 capoverso 2 della legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale di guerra (RS 514.51) prevede che nessuna autorizzazione d'esportazione sarà rilasciata:

- a. a destinazione di territori nei quali sono scoppiati o minacciano di scoppiare conflitti armati oppure sono manifeste tensioni pericolose,  
e
- b. se vi è motivo di presumere che forniture di materiale bellico a un determinato Paese compromettano gli sforzi perseguiti dalla Svizzera nell'ambito delle relazioni internazionali, segnatamente quanto al rispetto della dignità umana, all'aiuto umanitario o all'assistenza allo sviluppo.

In pratica nessun divieto d'esportare materiale bellico ha dovuto esser pronunciato sino ad oggi, sulla sola base della lettera b del precedente disposto, i criteri ivi enunciati essendo sempre stati applicati in connessione con i criteri enunciati nella lettera a. La locuzione «tensioni pericolose» ha ricevuto un'interpretazione ampia che copre tutte le tensioni di natura politica, economica e sociale. Questa nozione, combinata con il criterio del rispetto della dignità umana, obbliga a vietare, giusta la volontà del legislatore, la fornitura d'armi a Stati ove i diritti dell'uomo vengono violati in modo flagrante e sistematico: vengono prese in considerazione, segnatamente, le situazioni in cui i diritti d'una parte della popolazione sono notoriamente ignorati, per esempio la prassi della discriminazione razziale.

## **242      Garanzia dei rischi delle esportazioni**

La legge federale del 26 settembre 1958 sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11) addita, come finalità della garanzia, il mantenimento e lo sviluppo delle possibilità di lavoro nonché la promozione del commercio esterno (art. 1 cpv. 1). Nel 1980, l'enunciato di questa finalità è stato completato da un disposto sancente che, per le esportazioni verso i Paesi sottosviluppati più poveri, la Confederazione deve tener conto dei principi fondamentali della politica svizzera in tema d'aiuto allo sviluppo (art. 1 cpv. 2). Questa legge è divenuta, così, pienamente rispondente ai principi esposti qui innanzi (n. 24).

## 243      **Garanzia dei rischi degli investimenti**

In virtù dell'articolo 1 capoverso 1 della legge federale del 20 marzo 1970 su detta garanzia (RS 977.0), la Confederazione può agevolare, concedendo garanzie per rischi particolari, la realizzazione di investimenti all'estero. Giusta il capoverso 2, queste garanzie devono di norma essere limitate agli investimenti effettuati nei Paesi in sviluppo. Gli investimenti devono contribuire al promovimento dell'economia in tali Paesi e devono stare in uno stretto rapporto con l'economia svizzera; inoltre essi non devono contrastare gli interessi generali del Paese.

La promozione dell'economia è assunta pertanto a condizione preminente del conferimento della garanzia. Le considerazioni determinanti per la politica elvetica di cooperazione allo sviluppo, in connessione con i diritti dell'uomo (cfr. n. 25), valgono quindi anche per la garanzia dei rischi degli investimenti.

## 25      **Tutela dei diritti dell'uomo sul piano della cooperazione allo sviluppo**

Il postulato Nanchen non fa parola dell'importanza da attribuire al rispetto dei diritti dell'uomo nella politica in favore dei Paesi in sviluppo tuttavia, nel quadro dell'esame parlamentare del nostro messaggio del 12 marzo 1979 per la partecipazione all'aumento del capitale delle banche internazionali di sviluppo (FF 1979 I 833), il capo del Dipartimento degli affari esteri ha dichiarato, a nome dell'Esecutivo, che la difesa dei diritti dell'uomo si poneva come problema generale di grande importanza, da esaminare approfonditamente nel rapporto in discussione (BU S 1979 417).

Una politica estera intesa a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo è credibile soltanto se si applica, senza discriminazione alcuna, a tutti gli Stati, di qualunque sistema economico e politico e di qualunque livello di sviluppo.

Tuttavia bisogna pur riconoscere che i diritti dell'uomo assumono pienezza di significato soltanto allorché la società e l'economia risultano organizzate in modo sufficiente a consentire, all'insieme della popolazione, di soddisfare i bisogni essenziali. Lo sforzo dei Paesi in sviluppo per incrementare ed organizzare la loro economia, e quindi anche la nostra cooperazione a questo sforzo, rivestono una funzione importante in materia di rispetto dei diritti dell'uomo. D'altro canto tale rispetto, assieme alla cooperazione allo sviluppo, mira a favorire l'affermarsi della personalità umana e a conferire agli individui la possibilità di partecipare attivamente allo sviluppo economico, sociale e culturale della società cui appartengono.

Nel nostro messaggio del 9 luglio 1980 per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo (FF 1980 II 1061), il nostro Collegio dichiarava che la violazione flagrante dei diritti dell'uomo può mettere in forse la continuazione di un programma di cooperazione allo sviluppo (come di fatto è accaduto frattanto a diverse riprese), ma che occorre comunque esaminare la situazione caso per caso, nonché abordarne i

problemi in modo duttile. Aggiungevamo che, nei Paesi ove i diritti dell'uomo sono conculcati, larghi strati popolari vivono sovente in condizioni miserrime. Occorre allora, tranne in situazioni estreme, non interrompere lo sforzo di cooperazione in favore dei più poveri, dacché «quando delle vite umane sono minacciate dal peggioramento della situazione economica, dalla diminuzione della produzione alimentare, dalla chiusura di ospedali e di dispensari, dall'impossibilità per un Paese di continuare a importare beni essenziali, quando la maggior parte della popolazione è senza lavoro, i progetti di assistenza tecnica e di aiuto finanziario, che si rivolgono direttamente alle popolazioni più misere, possono diventare un mezzo, se non per far rispettare i diritti dell'uomo, almeno per assicurare la sopravvivenza di molte persone che comunque non sono responsabili del comportamento delle loro autorità ma ne sono le vittime» (FF 1980 II 1086).

Nella risposta a un'interpellanza del gruppo PdT/PSA/POCH, del 2 giugno 1981, circa lo stanziamento di un credito al Marocco <sup>1)</sup>, il nostro Collegio riaffermava questa sua posizione e ricordava che si rende ben conto dell'importanza del rispetto dei diritti dell'uomo in un Paese suscettivo di beneficiare dell'aiuto elvetico.

Il nostro Collegio non ha ragione alcuna di deviare da questa linea politica. puntualmente conforme alle finalità definite nella legge del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale (RS 974.0).

### **3 Protezione delle persone private di libertà**

#### **31 Attività sul piano interno**

Stante il crescente numero di detenuti politici e l'insufficienza della protezione offerta dal diritto internazionale vigente, il consigliere nazionale Werner Schmid presentava, il 17 dicembre 1970, una mozione invitante l'Esecutivo «a preparare la conclusione d'una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici». La mozione, accettata l'11 marzo 1971 dal Consiglio nazionale e il 17 giugno 1971 dal Consiglio degli Stati, venne poscia trasmessa al nostro Collegio che incaricò l'Istituto Henry-Dunant, in Ginevra, d'elaborare uno studio incentrato sulla sorte dei detenuti politici. Sulla base di questo studio venne poi redatto il rapporto concernente la conclusione d'una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici del 29 giugno 1977 (FF 1977 II 971).

Lo studio dell'Istituto Henry-Dunant menzionava, tra le varie proposte atte a migliorare la situazione dei detenuti politici, l'adozione di una convenzione-tipo, sancente precisi obblighi e configurata come una specie d'accordo tra un numero ristretto di Stati, cui altri Stati si aggredirebbero in seguito. Nello spirito degli autori, lo sforzo doveva incardinarsi segnatamente sul momento attuativo e, all'uopo, si prospettavano strumenti ana-

<sup>1)</sup> BU N 1981 III 1386; vedi anche un postulato Ziegler-Ginevra del 5 marzo 1981 sullo stesso tema.

loghi a quelli messi in opera dal CICR, vale a dire l'istituzione di commissioni autorizzate a visitare senza preavviso qualunque luogo di detenzione, compresi i commissariati di polizia e i centri di primo interrogatorio.

Il nostro Collegio, preoccupato di svolgere un'azione efficace e realistica, condizioni indispensabili per i compiti di carattere umanitario, ha proposto alle vostre Camere di avviare, in una prima fase, delle consultazioni con i governi che condividono queste preoccupazioni rispetto alla protezione dei detenuti, onde determinare, con essi, i mezzi più efficaci per rafforzarne la sicurezza. Questi colloqui si svolsero nel 1978 con numerosi Paesi occidentali ed anche del Terzo mondo e fecero emergere essenzialmente i punti seguenti: da un profilo generale, i periti consultati hanno fatto valere che, stante le numerose iniziative delle Nazioni Unite, un'iniziativa elvetica separata non era opportuna; comunque essi esprimevano seri dubbi circa la possibilità di giungere alla conclusione di una convenzione d'impianto universale sulla protezione dei soli detenuti politici; essi misero innanzi anche l'argomento che bisognava sforzarsi piuttosto d'assicurare migliori condizioni di detenzione a tutte le persone private di libertà, senza voler stabilire discriminazioni tra le persone protette; consideravano anche poco realistica l'idea di concludere una convenzione fra pochi Stati, nella speranza che altri membri della comunità internazionale si aggregassero poi a tale nucleo iniziale, dacché questo, nato isolato, avrebbe rischiato di rimanerlo essendo altamente improbabile che l'iniziativa facesse macchia d'olio visto il drastico sistema di controllo attuativo prospettato nel testo. L'esperienza fatta dal nostro Paese, segnatamente in occasione della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (1974 a 1977), ha poi confermato la fondatezza delle considerazioni, qui sopra elencate, presentate nel corso dei colloqui dai nostri interlocutori.

In parallelo con i passi fatti, il nostro Dipartimento degli affari esteri ha seguito con attenzione il lavoro di un gruppo di giuristi, svizzeri e stranieri, riuniti a Ginevra nell'intento di redigere un progetto di convenzione per il trattamento delle persone private di libertà, derivato dalla proposta contenuta nel rapporto dell'Istituto Henry-Dunant<sup>1)</sup>. Nel giugno del 1978, durante un colloquio organizzato all'Università di San Gallo, gli autori del progetto annunciarono che trasformavano il testo, inizialmente prospettato quale convenzione internazionale indipendente, in un protocollo facoltativo e aggiuntivo della futura convenzione contro la tortura, in elaborazione presso la Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Questo progetto venne poi sottoposto ufficialmente al capo del nostro Dipartimento degli affari esteri l'11 luglio 1978 dal segretario generale della Commissione internazionale dei giuristi.

Dopo un'approfondita analisi dello sbocco di tutti questi approcci, è risultato manifesto che l'attività maggiormente atta a migliorare la sorte dei detenuti politici consisteva, almeno nella fase attuale, nel rafforzare il con-

<sup>1)</sup> Cfr. risposta all'interrogazione ordinaria Blum, del 19 giugno 1978 (BU N 1978 II 1932).

tributo della Svizzera ai lavori delle Nazioni Unite (cfr. n. 321 qui sotto). Questo punto di vista venne ribadito dalla decisione del gruppo internazionale dei giuristi, in Ginevra, di lavorare nel quadro della Commissione dei diritti dell'uomo.

## **32      Attività sul piano delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa**

Le diverse attività svolte dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa per migliorare la sorte delle presone private di libertà concernono il rafforzamento del divieto della tortura<sup>1)</sup> e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, la protezione contro la giustizia sommaria e gli atti arbitrari, nonché il miglioramento delle condizioni materiali di detenzione.

### **321      Progetto di convenzione internazionale contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**

Il 9 dicembre 1975, la 30<sup>a</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la dichiarazione sulla protezione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, dichiarazione che era stata elaborata, in Ginevra, ad opera del quinto congresso per la prevenzione criminale e il trattamento dei delinquenti. L'8 dicembre 1977, con la sua Risoluzione 32/62, l'Assemblea generale pregava la Commissione dei diritti dell'uomo d'elaborare un progetto di convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo conto dei principi già enunciati della predetta dichiarazione del 1975. Nella sua 34<sup>a</sup> sessione, nel 1978, la Commissione dei diritti dell'uomo istituiva, con l'autorizzazione del Consiglio economico e sociale, un gruppo di lavoro aperto a tutti i membri e incaricato d'elaborare il progetto di convenzione. Questo gruppo di lavoro partì da un progetto di convenzione internazionale contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti preparato dal governo svedese, nonché da un progetto di convenzione sulla prevenzione e la soppressione della tortura, proposto dall'Associazione internazionale di diritto penale. La Svizzera, vivamente interessata a questi approcci, che seguivano la linea degli sforzi già fatti per migliorare la sorte dei detenuti politici e quella tracciata dai lavori della Conferenza diplomatica per la riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario nei conflitti armati, ottenne di poter partecipare come osservatore alle riunioni di questo gruppo di lavoro.

Occorre ricordare che la tortura, nonché i trattamenti crudeli, inumani o degradanti, sono già tassativamente vietati dal diritto internazionale vigente

<sup>1)</sup> Oltre agli sforzi delle Nazioni Unite per rafforzare il divieto della tortura va menzionata la Risoluzione 36/151 dell'Assemblea generale del 16 dicembre 1981 che trasforma il Fondo delle Nazioni Unite per il Cile in Fondo per le vittime della tortura.

sia per il tempo di pace <sup>1)</sup> sia per il tempo di guerra <sup>2)</sup>. Il progetto di convenzione contro la tortura tende dunque a rafforzare i divieti già vigenti imponendo ai Partecipanti di prendere ogni provvedimento, segnatamente se completivo della loro legislazione penale, idoneo ad assicurare la prevenzione e la repressione degli atti di tortura, nonché la protezione e il risarcimento delle eventuali vittime. Per questi negoziati, il nostro Collegio formulava quattro obiettivi principali: il mantenimento del diritto vigente, dacché i progressi già compiuti non devono affatto venir indeboliti da una nuova normativa; una definizione quanto possibile duttile dell'atto di tortura, così da poter colpire qualunque trattamento inumano; la sottoposizione degli atti definiti dalla convenzione alla giurisdizione universale; infine il rafforzamento del sistema di controllo applicativo, così da garantire l'efficacia della normativa futura.

Per quanto concerne il controllo da esercitare sull'applicazione del diritto, il gruppo dei giuristi internazionali, animato dalla Commissione internazionale di giuristi e dal Comitato svizzero contro la tortura, autore d'un progetto di protocollo facoltativo alla convenzione contro la tortura (come s'è detto qui sopra nel capitolo 31) si è sforzato di far convergere sul proprio progetto l'approvazione del maggior numero di membri della comunità internazionale. Questo progetto, che prevede la creazione d'un comitato internazionale d'inchiesta autorizzato ad ispezionare autonomamente e senza preavviso tutti i luoghi di detenzione dipendenti dalla giurisdizione degli Stati contraenti, ha suscitato un certo interesse ed ha avuto un sostegno di massima da parte della Svezia, dell'Austria, dell'Italia e della Svizzera <sup>3)</sup>, vincolato però al fatto che la discussione di tal protocollo non ritardasse il compimento dei lavori già avviati per elaborare la convenzione contro la tortura. Il progetto di protocollo è stato formalmente comunicato, dal Costa Rica, alla Commissione dei diritti dell'uomo, agli inizi del 1980, affinché servisse come base per il lavoro della Commissione non appena la convenzione fosse stata adottata. Inoltre, in seguito ad un'iniziativa di alcuni dei suoi membri svizzeri, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adottava, il 26 gennaio 1981, la Raccomandazione 909 (1981) nella quale invitava segnatamente i governi degli Stati membri del Consiglio a fare il possibile affinché la Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite esaminasse con particolare cura, nella prospettiva di rafforzare l'applicazione della futura convenzione, il progetto di protocollo facoltativo non appena il testo convenzionale fosse stato sottoposto al Consiglio economico e sociale. Il

<sup>1)</sup> Patto internazionale concernente i diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, articolo 7; sul piano europeo, Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, articolo 3 (RS 0.101).

<sup>2)</sup> Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra (RS 0.518) coi due Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977 (FF 1981 I 993 e 1063); art. 44 e 46 della Convenzione dell'Aia del 18 ottobre 1907 concernenti le leggi e gli usi della guerra per terra (RS 0.515.112).

<sup>3)</sup> Questo appoggio è stato reso possibile segnatamente grazie al preavviso favorevole espresso in merito, nel 1980, da un lato dalla Conferenza dei direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e, d'altro lato, dai direttori dei penitenziari svizzeri.



Comitato dei ministri, rispondendo a tale raccomandazione, espresse l'idea che era auspicabile recepire nella convenzione soltanto talune norme fondamentali, circa il riscontro della sua applicazione, mentre un meccanismo di controllo più drastico avrebbe dovuto poi essere istituito mediante un protocollo facoltativo, da negoziare dopo l'adozione della convenzione <sup>1)</sup>.

La delegazione svizzera ha partecipato attivamente, come osservatore, alle riunioni del gruppo di lavoro della Commissione dei diritti dell'uomo nella 35<sup>a</sup> (1979), 36<sup>a</sup> (1980), 37<sup>a</sup> (1981) e 38<sup>a</sup> (1982) sessione. I lavori, incentrati sin dall'inizio sul progetto svedese, sono proseguiti in modo soddisfacente nel corso della 35<sup>a</sup> e della 36<sup>a</sup> sessione cosicché buona parte del testo poté essere messo in punto; tuttavia manca sempre il consenso su due gruppi di disposti fondamentali, trattati nel corso delle due ultime sessioni.

Nonostante numerosi sforzi di compromesso taluni Stati, pur rimasti in minoranza, permangono infatti contrari al principio della giurisdizione presoché universale, nonché alla norma connessa dell'«aut dedere, aut judicare» <sup>2)</sup> che obbliga ogni Stato Parte a perseguire, e se del caso a giudicare, l'autore presunto d'un atto di tortura, qualunque sia la sua nazionalità e il luogo dell'atto, qualora esso trovisi sul territorio di tale Stato e non venga estradato. Orbene, una convenzione contro la tortura che non includesse questi principî non costituirebbe, in fondo, alcun passo innanzi rispetto allo stato attuale del diritto internazionale.

Un altro ostacolo incontrato dai lavori di approntamento del nuovo testo è quello dell'introduzione nel progetto di disposti applicativi affidabili, dacché taluni Stati rifuggono dall'impostare un sistema coattivo di controllo. Il nostro Paese invero è favorevole al previsto sistema, che ricalca il progetto svedese, dacché esso concilia due imperativi essenziali vale a dire, da un lato, l'impostazione di un efficiente meccanismo di controllo e, d'altro lato, la necessità d'assicurare l'accettazione della convenzione da parte del maggior numero possibile di Stati. Le discussioni sulla messa in opera hanno tuttavia dimostrato chiaramente la difficoltà di conciliare tali due imperativi.

Nonostante le difficoltà testé indicate, il nostro Collegio ritiene che sarà possibile giungere a soluzioni eccettabili da parte della grande maggioranza degli Stati, ed è in questa prospettiva che l'osservatore svizzero nella Commissione dei diritti dell'uomo ha appoggiato senza riserva alcuna la Risoluzione 44 (XXXVIII), dell'11 marzo 1982, la quale propone al Consiglio economico e sociale di prorogare nel 1983 il mandato del gruppo di lavoro incaricato d'elaborare il progetto di convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

<sup>1)</sup> Occorre rilevare in questo contesto che la delegazione svizzera al sesto Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione criminale e il trattamento dei delinquenti (Caracas 1980) ha appoggiato la proposta d'elaborare un protocollo aggiuntivo alla futura convenzione internazionale contro la tortura.

<sup>2)</sup> Vedasi il progetto d'articolo 6<sup>bis</sup> del Codice penale nel nostro messaggio del 24 marzo 1982 concernente la Convenzione europea per la repressione del terrorismo e la modificazione del Codice penale svizzero (FF 1982 II 1).

### 322 **Protezione contro la giustizia sommaria, gli atti arbitrari e i cattivi trattamenti; condizioni di detenzione delle persone private di libertà**

I diritti dell'uomo permangono indissolubilmente vincolati alla persona umana. Conseguentemente, in caso di conflitti armati, l'individuo deve parimenti, ancorché in misura minore, beneficiare della protezione conferita a tali diritti. Questo principio deve applicarsi anche alle persone private di libertà, benché in questo caso la protezione venga sovente definita in testi giuridici di natura differente, a seconda che tali persone siano private di libertà in tempo di pace oppure in tempo di guerra.

In tempo di guerra, le persone in residenza forzata oppure internate beneficiano della protezione accordata dalla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 concernente la protezione dei civili in tempo di guerra <sup>1)</sup> ratificata il 31 marzo 1950 dalla Svizzera, nonché dai due Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra <sup>2)</sup> adottati l'8 giugno 1977 e ratificati dalla Svizzera il 17 febbraio 1982.

In tempo di pace, le norme del diritto positivo che reggono l'amministrazione imparziale ed equa della giustizia e quelle che proteggono le persone private di libertà contro atti arbitrari e cattivi trattamenti, eventualmente commessi dalle autorità che le detengono, sono sancite dal Patto internazionale delle Nazioni Unite concernenti i diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966, e, su piano europeo, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 ratificata dal nostro Paese il 28 novembre 1974.

In questo campo esistono anche strumenti internazionali privi di forza obbligatoria. A questo livello, le condizioni di detenzione delle persone private di libertà son rette dall'insieme di norme minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti, del 1955, e dall'insieme di norme minime per il trattamento dei detenuti allegato alla Risoluzione (73) 5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Ambedue questi insiemi normativi sono in revisione: il primo verrà presentato, nella sua nuova stesura, al settimo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione criminale (1985); il secondo viene attualmente riesaminato, ai fini d'una sua completa riformulazione, su ordine del Comitato europeo per i problemi della criminalità. La Sesta Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è adita attualmente d'un progetto d'insieme di principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a una forma qualunque di detenzione o d'arresto, concernenti del pari la protezione contro la giustizia sommaria, gli atti arbitrari e i cattivi trattamenti e, d'altro lato, le condizioni di detenzione delle persone private di libertà. Il nostro Collegio ha comunicato alla Segreteria delle Nazioni Unite che esso annette grande importanza ad ogni iniziativa volta a migliorare la sorte di tutte le persone private di libertà e che si interessa conseguentemente molto all'avvenire di questo progetto.

<sup>1)</sup> Vedasi il messaggio del 5 dicembre 1949 (FF 1949 II 1121, non tradotto in italiano).

<sup>2)</sup> Vedasi il messaggio del 18 febbraio 1981 (FF 1981 I 901).

Occorre qui anche citare, in questo contesto, il Codice di comportamento per i responsabili dell'applicazione delle leggi, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979. Questo codice mira a garantire la protezione di tutti i diritti e di tutti gli interessi dei cittadini di fronte ai rappresentanti della legge. L'Assemblea generale ha raccomandato ai governi di prospettare favorevolmente l'impiego di questo Codice nel quadro della legislazione nazionale in quanto insieme normativo valido per i responsabili dell'applicazione delle leggi. Conviene infine menzionare il progetto di codice di etica medica, allo studio nel quadro dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che concerne la funzione del personale sanitario nella protezione degli individui contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti <sup>1)</sup>.

Il nostro Collegio tiene a ribadire che conferisce massima importanza alla sorte di tutte le persone private di libertà; infatti, qualunque siano le circostanze della privazione ed i motivi dell'arresto, ci si trova pur sempre di fronte ad esseri umani i cui diritti fondamentali vanno rispettati: l'individuo, protetto contro l'arbitrio delle autorità che l'hanno in balia, deve essere trattato, dall'arresto fino alla liberazione, umanamente e, in particolare, deve essere giudicato equamente da un tribunale indipendente e imparziale, detenuto in condizioni non pregiudizievoli per la sua salute fisica e il suo equilibrio mentale ed autorizzato a mantenere contatti regolari con il mondo esterno e più specificamente con il cerchio della famiglia e dei parenti. In questo spirito, sul piano del diritto còndito, i nostri sforzi devono segnatamente tendere a promuovere l'applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché ad aderire al Patto internazionale del 1966 concernente i diritti civili e politici (vedi n. 4).

Gli altri strumenti citati qui innanzi rivestono un'importanza che non va sottovalutata, ancorché trattisi di testi privi di obbligatorietà giuridica. Le norme minime delle Nazioni Unite sono infatti state accettate da un gran numero di Stati e costituiscono un punto di riferimento molto utile per le azioni del CICR in favore dei detenuti politici. Il nostro Tribunale federale, nella sua giurisprudenza, s'ispira alle norme minime per il trattamento dei detenuti, adottate dal Consiglio d'Europa, dacché considera che queste norme, al pari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si fondano su una concezione giuridica comune agli Stati membri del Consiglio (STF 106 Ia 281, 282).

Così, nell'aspettativa che si formi una specie di consuetudine internazionale in questa materia, il nostro Paese opera affinché tutte queste norme vengano accettate dall'insieme della comunità internazionale e vengano uniformemente applicate a tutti i detenuti. Nello stesso ordine di idee, il nostro Paese opera per migliorare la sorte delle persone private di libertà: a livello mondiale, sostenendo, nei limiti del suo statuto d'osservatore all'ONU, ogni iniziativa in merito; a livello europeo, svolgendo un'azione molto più incisiva

<sup>1)</sup> Questi lavori si radicano in un progetto di norme di etica medica adottate nel gennaio del 1979 dal Consiglio esecutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

nel Consiglio d'Europa, con l'autorità che gli viene dall'esserne membro di pieno diritto.

### **33 Conclusioni concernenti la protezione delle persone private di libertà**

Il nostro Collegio, viepiù preoccupato per la sorte delle persone private di libertà segnatamente per motivi politici, intende continuare a partecipare attivamente ai lavori delle Nazioni Unite, nella misura consentitagli dallo statuto elvetico di osservatore, nonché a quelli del Consiglio d'Europa concernenti il divieto della tortura, la protezione contro la giustizia sommaria, gli atti arbitrari, i cattivi trattamenti e le condizioni di detenzione delle persone private di libertà.

Il nostro Collegio, data l'attività svolta in questi ultimi anni, attività che intende coerentemente proseguire, ritiene d'aver risposto ai desideri delle vostre Camere e di aver tenuto conto, in ampia misura, delle preoccupazioni espresse nella mozione Werner Schmid. Esso non mancherà di fare un bilancio dei progressi via via conseguiti non appena i negoziati concernenti l'elaborazione di una convenzione contro la tortura saranno giunti in porto, né tralascierà d'esaminare, in questa occasione, se esistono altre possibilità di continuare l'azione in favore delle persone private di libertà. Ci proponiamo di tenervi informati dell'avanzamento dei lavori relativi a questi testi nei nostri rapporti annuali sulla gestione.

### **4 Conclusioni del rapporto**

La nostra politica estera si prefigge, quale preminente finalità, l'assicurazione dell'indipendenza del Paese, come detta l'articolo 2 della Costituzione federale. Principale strumento di questa politica è la neutralità permanente e armata. Ma noi conduciamo innanzi, sempre a servizio di detta alta finalità, anche una politica di solidarietà partecipando, in diverse forme, alla cooperazione internazionale. Lo sviluppo e la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali formano parte integrante degli sforzi internazionali per rafforzare questa cooperazione, onde la Svizzera, nel suo proprio interesse, non può sottrarsi a questo compito d'ampio respiro, volto all'aprestamento di condizioni che consentano a tutti i popoli di vivere in pace. Il nostro Collegio, nel suo rapporto del 16 gennaio 1980 sulle direttive della politica di governo nella presente legislatura, riconosce che non è più possibile, oggi, misconoscere lo stretto vincolo tra il rispetto dei diritti dell'uomo e il mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo. L'effettivo godimento di questi diritti postula infatti un'azione concertata degli Stati per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli. Una politica elvetica estera coerente è dunque inconcepibile senza una partecipazione attiva alla salvaguardia e alla promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In quali settori il nostro Paese può ancora, come lo chiede il postulato Nanchen, intensificare questa sua azione?

Di fronte alle numerose e gravi violazioni dei diritti dell'uomo, che avvengono in tutto il mondo, è necessario rendersi ben conto dei limiti delle nostre possibilità d'intervento: la Svizzera non è in grado di agire ovunque e il criterio dell'efficacia resta anche qui determinante, onde occorre, per prima cosa, valutare con cura i risultati ottenibili e battere le vie discrete della diplomazia tradizionale, sovente da preferire alle condanne politiche. Ogni situazione deve essere trattata come caso specifico, tenuto conto dell'esistenza eventuale di strumenti giuridici che vincolano gli Stati in causa, e va esaminata alla luce segnatamente degli interessi generali del Paese. Senza porre in non cale i sentimenti dell'opinione pubblica, occorre comunque resistere alla tentazione del verbalismo. Appare inoltre evidente che la credibilità della nostra azione, in questo settore, sarà tanto più grande se ci atterremo anche ad una politica coerente di rispetto dei diritti fondamentali delle persone che vivono in Svizzera, e segnatamente degli stranieri.

Questa preoccupazione di realismo e di efficienza deve continuare ad animare la nostra politica di difesa dei diritti dell'uomo, sia allorché si attua mediante interventi del nostro Consiglio, sia allorché si esprime nel nostro atteggiamento generale verso le iniziative prese dalla comunità internazionale. L'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite ci offrirebbe sicuramente, come lo rilevammo nel messaggio del 21 dicembre 1981, un margine d'azione più ampio. Nell'aspettativa, dobbiamo accentuare il nostro sostegno alle organizzazioni internazionali, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR), nonché agli enti privati che lavorano nel settore umanitario. L'aumento delle prestazioni finanziarie al CICR, da voi approvato l'anno scorso, viene ad iscriversi proprio nella linea di tale politica. Abbiamo del pari l'intenzione di proseguire, nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali, la nostra azione in favore dei ceti sovente meno protetti, vale a dire le donne, i fanciulli e i rifugiati; inoltre, prendendo provvedimenti di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario, riconosciamo il legame stretto tra i diritti dell'uomo e lo sviluppo economico, sociale e culturale dei popoli. L'accrescimento del nostro contributo agli sforzi fatti in quest'ultimo campo è anch'esso una via per realizzare gli obiettivi del postulato Nanchen.

Ratificando i Protocolli aggiuntivi delle Convenzioni di Ginevra, abbiamo riaffermato l'importanza attribuita alla codificazione e allo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati. Abbiamo l'intenzione di proseguire, e quanto possibile di rafforzare, la nostra azione volta a far rispettare le norme sulla protezione delle vittime dei conflitti armati; intendiamo così dar seguito al nuovo solenne appello lanciato dalla XXIV<sup>a</sup> Conferenza internazionale della Croce Rossa (Manila 1981) con la Risoluzione n. VI sul rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi umanitari.

Se il nostro Paese è sempre stato attivo nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto internazionale bellico, esso ha adottato, per contro, sino ai tempi presenti, un comportamento riservato rispetto alle Convenzioni per la pro-

tezione dei diritti dell'uomo ed ha conseguentemente, in questo settore, un certo ritardo da colmare. La ratifica di queste Convenzioni, segnatamente di quelle che prevedono un meccanismo di controllo applicativo, contribuirà a rafforzare la protezione internazionale dei diritti dell'uomo nel mondo.

In risposta all'interrogazione Crevoisier, del 2 giugno 1981 (cfr. qui innanzi n. 231.1), annunciammo la nostra intenzione di sottoporvi, prima dello scadere della presente legislatura, un messaggio concernente l'approvazione dei due Patti internazionali relativi ai diritti dell'uomo. Orbene ci sembra di massimo momento che il nostro Paese ratifichi questi due strumenti internazionali i quali, in una con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sottendono un concetto di tali diritti e delle libertà fondamentali direttamente radicato nella dignità inerente alla persona umana.

Dopo aver ratificato questi Patti, il nostro Paese potrebbe inoltre farli valere rispetto ad altri Stati Parte che non li rispettassero. Onde normalizzare le nostre relazioni con le Nazioni Unite, intendiamo ancora firmare, e sottoporre poi alla vostra approvazione, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, già ratificata da oltre 110 Stati. I lavori preparatori per la ratifica di questa Convenzione verranno accelerati.

Sul piano europeo, gli sforzi devono concentrarsi sulla ratifica della Carta sociale europea, che concretizza, nel ramo dei diritti sociali ed economici, gli obblighi statutari assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché dei Protocolli 1 e 4, aggiuntivi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Per tutta questa tematica vi saranno rivolti i pertinenti messaggi già prima della fine della presente legislatura. Inoltre diamo grande importanza ai lavori svolti a Strasburgo per mantenere e migliorare l'efficacia del meccanismo di controllo istituito da detta Convenzione.

Certo queste diverse proposte rispondono solo parzialmente al desiderio espresso nel postulato Nanchen; ma l'attuazione di questo nostro programma costituisce già una tappa importante sulla via d'una politica elvetica globale e coerente in favore dei diritti dell'uomo. Ai fini di questo orientamento, la ratifica dei due Patti internazionali relativi ai diritti dell'uomo e quella della Carta sociale europea assumono un significato particolare; la stessa cosa può essere ripetuta per l'assunzione della qualità di membro delle Nazioni Unite. Ove ciò avvenisse, il nostro Paese disporrebbe allora dei fondamenti pattizi ed istituzionali necessari per condurre innanzi una miglior politica in favore dei diritti dell'uomo.

## **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**

*Traduzione* <sup>1)</sup>

Adottata e proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite  
con la Risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948

---

### *Preambolo*

Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;

Considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti dell'uomo hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo;

Considerato che è indispensabile che i diritti dell'uomo siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione;

Considerato che è indispensabile promuovere lo sviluppo di rapporti amichevoli tra le Nazioni;

Considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, ed hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà;

Considerato che gli Stati membri si sono impegnati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Considerato che una concezione comune di questi diritti e di queste libertà è della massima importanza per la piena realizzazione di questi impegni;

*L'Assemblea Generale proclama* la presente dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantire, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

<sup>1)</sup> Traduzione italiana a cura delle Nazioni Unite.

### **Articolo 1**

Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

### **Articolo 2**

1. Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

2. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità.

### **Articolo 3**

Ogni individuo ha il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.

### **Articolo 4**

Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma.

### **Articolo 5**

Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamenti o a punizioni crudeli, inumani o degradanti.

### **Articolo 6**

Ogni individuo ha diritto, in ogni luogo, al riconoscimento della sua personalità giuridica.

### **Articolo 7**

Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione.

### **Articolo 8**

Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.



### **Articolo 9**

Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.

### **Articolo 10**

Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta.

### **Articolo 11**

1. Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa.

2. Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetrato, non costituisca reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso.

### **Articolo 12**

Nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispondenza, né a lesioni del suo onore e della sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni.

### **Articolo 13**

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.

2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.

### **Articolo 14**

1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

### **Articolo 15**

1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza.

#### **Articolo 16**

1. Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione. Essi hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all'atto del suo scioglimento.

2. Il matrimonio potrà essere concluso soltanto con il libero e pieno consenso dei futuri coniugi.

3. La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato.

#### **Articolo 17**

1. Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà.

#### **Articolo 18**

Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti.

#### **Articolo 19**

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

#### **Articolo 20**

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica.

2. Nessuno può essere costretto a far parte di un'associazione.

#### **Articolo 21**

1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

#### **Articolo 22**

Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.

#### **Articolo 23**

1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.
2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.
3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale.
4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

#### **Articolo 24**

Ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite.

#### **Articolo 25**

1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.
2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.

#### **Articolo 26**

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita