

77.048

**Rapporto  
sulla conclusione di una convenzione internazionale  
per la protezione dei detenuti politici**

Del 29 giugno 1977

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi per conoscenza il rapporto sulla conclusione di una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo la seguente mozione:

1971 M 10791 Convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici (N 11.3.71, Schmid Werner; S 17.6.71)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 29 giugno 1977

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

**Furgler**

Il cancelliere della Confederazione,

**Huber**



## Compendio

*Dando seguito ad una mozione presentata il 17 dicembre 1970 dal consigliere nazionale Werner Schmid, abbiamo sottoposto ad esame approfondito il problema della conclusione di una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici. A tal fine, abbiamo incaricato l'Istituto Henry-Dunant di Ginevra di elaborare uno studio in proposito. Presone conoscenza, vorremmo ora esporvi la nostra opinione in merito.*

*Il rapporto esprime l'opinione che nel contesto delle realtà politiche contemporanee un tentativo di disciplinamento internazionale, segnatamente per mezzo di una convenzione intergovernativa, avrebbe poche probabilità di successo. Il Consiglio federale è nondimeno deciso ad appoggiare ogni iniziativa realistica atta a porre rimedio al problema dei detenuti politici.*

---

## **1        Mozione Werner Schmid - Studio dell'Istituto Henry-Dunant**

### **11       Mozione Werner Schmid**

La mozione Werner Schmid recitava quanto segue: «il Consiglio federale è invitato a preparare la conclusione di una convenzione internazionale per la protezione dei detenuti politici». Essa è stata accettata l'11 marzo 1971 dal Consiglio nazionale e il 17 giugno 1971 dal Consiglio degli Stati, poi trasmessa al Consiglio federale. Prendendo posizione nei dibattiti svoltisi l'11 marzo 1971 nel Consiglio nazionale e il 17 giugno 1971 nel Consiglio degli Stati, il Consiglio federale dichiarava in particolare:

La mozione invita il Consiglio federale ad intraprendere i primi passi in vista della conclusione di una tale convenzione. Secondo l'opinione predominante, il Consiglio federale non può essere costretto ad aprire negoziati in considerazione della conclusione di un accordo intergovernativo. Tuttavia, dal momento che, nella sua formulazione, la mozione lascia al Governo la libertà di procedere come riterrà opportuno — come d'altronde testé confermato dall'autore — siamo disposti ad accettare la mozione in questa forma.

In questo spirito, il Dipartimento politico incaricava l'Istituto Henry-Dunant di Ginevra — istituto di ricerche e di insegnamento nel campo del diritto internazionale umanitario, istituito nel 1965 dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), dalla Lega delle Società della Croce Rossa e dalla Croce Rossa Svizzera — di elaborare uno studio vertente sulla sorte dei detenuti politici. L'Istituto fu invitato ad esaminare il problema dagli angoli visuali giuridico e umanitario, a prendere a tal fine contatti con le organizzazioni internazionali e altre istituzioni specializzate, a redigere, a tempo debito, uno studio ricapitolativo di tutti gli sforzi intrapresi per migliorare la sorte dei detenuti politici e a formulare eventuali nuove proposte in tal ambito.

Pierre Boissier, allora direttore dell'Istituto Henry-Dunant, diresse lui stesso i lavori; in seguito alla sua scomparsa, sopravvenuta nella primavera del 1974, i lavori non poterono però essere ultimati nei termini previsti. Il testo definitivo, corrispondente al mandato dato all'Istituto Henry-Dunant e intitolato «Etude relative à la protection des détenus politiques», è stato consegnato al Dipartimento politico il 25 febbraio 1976.

Ancorché il Dipartimento politico abbia seguito l'elaborazione di questi lavori e si sia espresso su parecchi progetti sottopostigli, l'Istituto è solo responsabile dello studio in parola.

## 12 Studio dell'Istituto Henry-Dunant sulla protezione dei detenuti politici

### 121 Struttura e linee direttrici

Lo studio, che comprende 114 pagine, si suddivide in quattro parti. All'inizio, gli autori rilevano quanto sia difficile definire la nozione stessa di detenuto politico in mancanza di una definizione generalmente riconosciuta. Nella prima parte, lo studio descrive l'iter seguito dal detenuto dal momento dell'arresto fino allo stadio finale dell'internamento. In tal modo, gli autori mettono in evidenza le pratiche cui il prigioniero politico è sottoposto e che, il più delle volte, sono contrarie alle disposizioni legali in vigore nel suo proprio paese.

La seconda parte passa in rassegna gli sforzi delle diverse opere di assistenza e di altre organizzazioni umanitarie, segnatamente del CICR, per assistere il detenuto politico, sovvenendo alle carenze delle leggi interne.

La terza parte è dedicata all'analisi delle norme di diritto umanitario a livello internazionale applicabili ai detenuti politici. Lo studio rileva che uno dei principali ostacoli frapposti alla maggior parte degli interventi a favore dei detenuti politici è dovuto al fatto che le autorità degli Stati interessati obiettano quasi sempre che si tratta di problemi sottoposti esclusivamente al diritto interno.

La quarta parte dello studio contiene le proposte dell'Istituto circa il miglioramento della protezione politica delle persone private della loro libertà, a causa delle loro opinioni politiche o pretese tali. È esaminata, fra le altre possibilità, l'idea di un'eventuale convenzione internazionale.

### 122 Conclusioni dello studio

Fondandosi su inchieste e riflessioni approfondite, l'Istituto Henry-Dunant giunge alla conclusione che l'elaborazione di una convenzione internazionale per la protezione dei soli detenuti politici non avrebbe probabilità di successo nella congiuntura politica attuale. Per questo motivo, preconizza la conclusione di una convenzione per proteggere *tutti* i detenuti.

Si tratterebbe di una convenzione modello elaborata inizialmente da un numero deliberatamente limitato di Stati desiderosi di vincolarsi reciprocamente con precise disposizioni imperative, destinate a trovare applicazione diretta ed effettiva nei rispettivi sistemi penitenziari. Gli Stati interessati si obbligherebbero in tal modo a dare il buon esempio, nella speranza che gli altri Paesi — compresi quelli in cui il problema della detenzione dei prigionieri politici è più acuto — si sentano a poco a poco incoraggiati ad aderire alla nuova convenzione. Lo studio considera che la convenzione dovrebbe per lo meno

obbligare gli Stati membri a rispettare le norme minime delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti e precisare che tali norme devono essere applicate, dal momento dell'arresto, a tutte le persone detenute. Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici dovrebbe pure trovare parecchi punti di applicazione segnatamente nel campo del diritto alla difesa.

Per quanto concerne il meccanismo di applicazione della convenzione, gli autori dello studio ritengono che il CICR sia particolarmente qualificato per assumere le funzioni di controllo, segnatamente nell'ambito di «commissioni di inchiesta ad hoc». L'esecuzione di mandati di questa natura potrebbe derivare dalla conclusione di accordi tipo con i diversi Stati firmatari della convenzione. Lo studio propone infine che sia la Svizzera a prendere l'iniziativa per l'elaborazione della nuova convenzione modello.

Nell'attesa di questa realizzazione, lo studio ritiene che la situazione dei detenuti politici si troverebbe considerevolmente migliorata se fossero adempiute le tre condizioni seguenti:

- applicazione uniforme delle norme minime delle Nazioni Unite e del Consiglio dell'Europa a tutti i detenuti;
- sviluppo della politica del CICR in materia di visite ai detenuti, nell'intento di creare una consuetudine internazionale;
- modificazione delle costituzioni degli Stati nel senso di una limitazione del diritto di far capo a legislazioni d'eccezione.

## **2      Analisi del problema**

### **21     Termine di detenuto politico**

Il termine di detenuto politico non è facilmente definibile. A prima vista potrebbe applicarsi a due categorie di persone.

La prima comprende quelle processate per un *reato di diritto comune* commesso per motivi politici. Nella maggior parte dei casi, gli interessati sottostanno al diritto comune (la questione dei motivi effettivi o presunti del reato può essere tuttavia importante, segnatamente nel caso di una procedura di estradizione).

L'altra categoria comprende le persone detenute a causa delle loro *convinzioni* politiche, affermate o supposte. La situazione è qui resa oltremodo difficile dal fatto che nella maggior parte degli Stati il diritto positivo vigente non prevede ufficialmente il perseguimento penale per delitto d'opinione. In parecchi paesi tuttavia, le autorità aggirano spesso la difficoltà procedendo contro i loro avversari politici a causa o con il pretesto di azioni delittuose, come per pubblicazioni illecite, riunioni non autorizzate, ecc.

Per questi motivi, sin dall'inizio occorre chiedersi se — supposto che sia realizzabile — una convenzione internazionale destinata a proteggere i soli detenuti politici possa conseguire l'obiettivo prefisso.

## 22 Fondamenti giuridici

In questa prospettiva è affatto utile inventariare i provvedimenti che si potrebbero prendere a livello internazionale per venire in aiuto a tutti i prigionieri, indipendentemente dai motivi della loro detenzione. Oltre alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, questi provvedimenti potrebbero fondarsi sui seguenti atti giuridici:

- l'articolo 3<sup>1)</sup> comune alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949, nonché, in caso di conflitto armato internazionale, la quarta convenzione di Ginevra sulla protezione della popolazione civile (ratificate dalla Svizzera il 31 marzo 1950),
- la convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (ratificata dalla Svizzera il 21 gennaio 1955),
- la convenzione del 4 novembre 1950 sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata dalla Svizzera il 28 novembre 1974),
- la convenzione internazionale del 7 marzo 1966 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (cui la Svizzera non ha aderito),
- il patto internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966 (non firmato dalla Svizzera).

## 23 Ulteriore sviluppo del diritto umanitario

In questo contesto deve essere menzionata anche la Conferenza diplomatica, convocata dalla Svizzera, sulla riconferma e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario (CDDH) applicabile nei conflitti armati. Occorre ricordare in merito che la Svizzera — culla della Croce Rossa e Stato depositario delle convenzioni di Ginevra — ha sempre dedicato particolare attenzione alla codificazione e allo sviluppo del diritto umanitario. Non si deve tuttavia confondere il diritto umanitario che si applica soltanto alle vittime dei conflitti armati con la protezione dei diritti dell'uomo, che è un concetto assai più generale e di difficile delimitazione.

La CDDH ha di consenso accettato due protocolli destinati a completare le convenzioni di Ginevra del 1949. Il primo protocollo concerne i conflitti ar-

<sup>1)</sup> Art. 3: cfr. allegato.

mati internazionali, termine che ora s'applica ai «conflitti armati in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione. . .» (art. 1 cpv. 4).

Il secondo protocollo verte sui conflitti armati non internazionali e sviluppa l'articolo 3 comune alle convenzioni di Ginevra del 1949, il quale prevede che, in caso di conflitto privo di carattere internazionale, le parti contraenti si atterranno alle norme di umanità e alle garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civilizzati e consentiranno a un ente umanitario imparziale, come il CICR, di offrire i suoi servizi ai belligeranti.

Tuttavia, differentemente dalle convenzioni di Ginevra che non avevano definito in modo preciso il campo di applicazione in caso di conflitto interno, il protocollo II esclude esplicitamente «le situazioni di tensioni e disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza e altri atti analoghi non considerati conflitti armati» (art. 1 cpv. 2). Per contro, le garanzie accordate alle vittime dei conflitti armati non internazionali rimangono quelle delle convenzioni di Ginevra o sono precisate.

Se si può sperare che i protocolli I e II garantiranno ai detenuti politici — in caso di conflitto armato soprattutto di carattere non internazionale — una miglior protezione ed un trattamento più umano, non si può nondimeno sottacere che la confusione graduale tra diritto umanitario e protezione dei diritti dell'uomo ha pure certi effetti sfavorevoli. Una maggioranza di Stati ha una concezione assai cavillosa della nozione di sovranità. Il protocollo II ha suscitato critiche e timori poiché molti Stati considerano ch'esso invada campi sottostanti alla loro giurisdizione esclusiva. Questi Stati, se disposti ad accettare interventi esteri di carattere umanitario, rifiutano per contro tutto ciò che potesse costituire un principio di ingerenza nei loro affari interni.

Questa situazione può essere deplorata ma occorre esserne coscienti. I dibattiti della XXX e della XXXI Assemblea generale delle Nazioni Unite ne sono un'ulteriore conferma. La proposta americana di amnistia generale per i detenuti politici e un progetto di risoluzione svedese inteso a migliorare la sorte dei detenuti politici hanno trovato soltanto debole eco e si sono urtati a una resistenza pressoché generale.

## **24      Parere circa i proposti provvedimenti immediati**

Per quanto concerne i tre provvedimenti immediati proposti dagli autori dello studio fino all'elaborazione della nuova convenzione, osserviamo quanto segue:

- Condividiamo l'opinione degli autori quanto alle norme minime delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Ancorché sprovviste di carattere giuridico obbligatorio — e forse proprio per questo motivo — queste disposizioni sono già in vigore in un gran numero di Stati. Esse rivestono pertanto un'importanza che non va sottovalutata. Si dovrebbe dunque fare tutto il possibile affinché le norme applicabili ai detenuti siano universalmente riconosciute. Si potrebbe fare un primo passo in questa direzione se queste norme minime fossero riaffermate in nuove risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa invitanti gli Stati membri ad applicarle in ogni circostanza. È nostra intenzione di proporre, a Strasburgo, provvedimenti in questa direzione.
- Lo studio dell'Istituto Henry-Dunant propone a breve termine un secondo provvedimento immediato, consistente nello sviluppare le attività del Comitato internazionale della Croce Rossa in favore dei detenuti politici, allo scopo di instaurare una specie di consuetudine internazionale. Condividiamo le preoccupazioni degli autori che auspicano un aumento del numero delle ispezioni in loco.

Non si deve tuttavia dimenticare che, in questo campo particolare, il Comitato internazionale della Croce Rossa non dispone di alcuna base giuridica esplicita. Infatti, attività di questo tipo sfuggono alla competenza formale dell'organizzazione ginevrina. Come già rilevato, l'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949, il quale conferisce segnatamente al Comitato internazionale della Croce Rossa il diritto di offrire i suoi servizi, può essere applicato soltanto in caso di conflitto armato interno. Si può al massimo far valere che, nel diritto consuetudinario, altre situazioni rientrano nel suo campo di applicazione. Ma anche in questi casi, il fatto di offrire i propri servizi non potrebbe, secondo il tenore letterale della disposizione, costituire un fondamento giuridico sufficiente per prevalersi di un diritto di visita ai detenuti. Non deve dunque stupire se, nei negoziati con le autorità, il Comitato internazionale della Croce Rossa non può sempre ottenere i risultati voluti per quanto concerne i sopralluoghi. In effetti, il CICR non ha alcuna garanzia quanto alla continuazione delle sue visite ai detenuti, poiché nessuno Stato può essere costretto a tollerarle contro la sua volontà.

- Gli autori dello studio sono inoltre giunti alla conclusione che si potrebbe migliorare efficacemente la situazione dei detenuti politici limitando il diritto di emanare leggi e provvedimenti d'eccezione. Si viene però in tal modo a chiedere nientemeno che la modificazione delle legislazioni e persino delle costituzioni degli Stati. In questo contesto occorre pure ricordare che il diritto d'eccezione è esclusivamente un affare della sovranità degli Stati e non si vede come, nel mondo odierno, si possa indurre uno Stato a rinunciarvi volontariamente, anche se si tratti di uno Stato irreperibile in materia penitenziaria. Non occorre esitare a dirlo: su questo punto, le tesi dello studio sono completamente irrealistiche.



### 3 Parere del Consiglio federale

Ci preme affermare che non solo condividiamo le preoccupazioni degli autori della mozione ma anche che parecchie delle idee proposte, segnatamente nello studio dell'Istituto Henry-Dunant, suscitano le nostre simpatie.

Inoltre, siamo oggi più che mai preoccupati per il grave problema posto dalla detenzione di persone private della loro libertà per motivi di ordine politico. Lo siamo tanto più che in un numero di Paesi purtroppo crescente, il detenuto politico è esposto o persino scientemente e volutamente sottoposto alla pratica della tortura. Questo problema, estremamente complesso, non può essere tuttavia considerato separatamente come un fenomeno «sui generis». Occorre purtroppo collegarlo a quello più generale dello scatenarsi della violenza nel mondo intero, nonché alla diffusione del terrorismo. In realtà, la tortura è spesso soltanto una ruota dell'ingranaggio infernale della protesta armata e della sua repressione.

Non si deve in ogni caso dimenticare che il problema particolare della tortura e quello, più generale, dei detenuti politici appartengono ad un campo particolarmente delicato e sensibile, al massimo politicizzato, poiché direttamente collegati con il mantenimento dell'ordine pubblico e, conseguentemente, con l'esistenza dei regimi politici e sociali. Si tratta qui di uno dei campi più gelosamente protetti da un gran numero di governi, soprattutto da quelli il cui fondamento democratico e la cui stabilità politica sono minimamente garantiti. Per questo motivo, ogni iniziativa in questa direzione deve essere esaminata soppesando accuratamente vantaggi e svantaggi che potrebbero risulterne.

Ciò che vale per gli interventi in casi speciali più o meno isolati assume particolare importanza nell'ipotesi di un'iniziativa di portata generale volta ad invitare gli Stati ad impegnarsi mediante un trattato in un campo di loro competenza interna che, come già detto, è uno di quelli più gelosamente custoditi. Per questo motivo, temiamo non solo che un'iniziativa di tal tipo raccolga poche adesioni ma anche — eventualità questa ancora peggiore — ch'essa arrischi di compromettere le possibilità di intervento o per lo meno di investigazione di cui dispongono certe organizzazioni umanitarie. La base su cui poggiano le attività di questa natura è infatti precaria poiché i passi intrapresi derivano dalle agevolazioni volontariamente accordate dai governi interessati.

Con ciò non vogliamo affatto misconoscere i meriti di una mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale in favore della sorte dei detenuti politici; vi intravediamo per contro un mezzo di pressione costante sui governi affinché uniscano i loro sforzi in un'azione concertata nel senso indicato. Dob-

biamo tuttavia costatare che un tal fenomeno di sensibilizzazione si manifesta soprattutto nei Paesi che sono riusciti ad eliminare la maggior parte dei casi di detenzione illegale, nonché le altre violazioni dei diritti dell'uomo.

La maggiore difficoltà rimane dunque la *voragine psicologica* — che sembra quasi incolumabile — tra gli Stati il cui sistema penitenziario è fondamentalmente irreprensibile e gli altri. Questi due gruppi di Paesi non si distinguono soltanto per il modo in cui trattano i loro prigionieri politici ma anche — e ben più fondamentalmente — per il modo generale in cui considerano i diritti dell'uomo e per il sistema di controllo da essi istituito per garantirne l'osservanza. Orbene, lo scopo finale — ossia la garanzia di una migliore protezione del detenuto politico — non potrebbe evidentemente essere conseguito restringendosi alla cerchia dei Paesi della prima categoria. Sono gli altri Stati che si devono raggiungere e possibilmente convincere, quelli cioè in cui il sistema di detenzione dà adito a critiche che inquietano l'opinione pubblica mondiale.

In questa prospettiva occorre esaminare anche ciò che gli autori dello studio designano «fenomeno a macchia d'olio», ossia l'effetto che produrrebbe sugli altri membri della comunità internazionale l'esempio dato dalla piccola cerchia di Stati che accettassero di sottoporre il loro sistema penitenziario a controlli obbligatori. Un tal progetto non è a priori né irrazionale né inconcepibile. Alcuni Stati, preoccupati per la loro reputazione, potrebbero effettivamente essere tentati di sottoscrivere impegni in questo senso. Fintanto che ci si atterra ai principi generali, alle dichiarazioni di intenzione, non vi saranno grandi difficoltà; lo si è già visto con tutti i testi, le carte, le dichiarazioni spesso accettati all'unanimità da parte dell'ONU. Il primo ostacolo, per lo più insormontabile, si erge qualora si tratti, per i detti Stati, di accettare un sistema di controllo e, a maggior ragione, di sottomettersi alle coercizioni che derivano da qualsiasi progetto di convenzione destinato a porre in atto i grandi principi da essi proclamati. È questo uno dei problemi che da trent'anni dominano la scena internazionale ossia quello delle limitazioni che gli Stati sono o no disposti ad accettare nel campo della loro sovranità.

È ben vero che in origine, nel 1864, le convenzioni di Ginevra furono elaborate soltanto da undici Stati e che, successivamente, vi aderirono gradualmente un'infinità di Stati fino ad acquistare vigenza universale. Sarebbe tuttavia temerario concluderne che una tale esperienza dovrebbe necessariamente ripetersi oggi. Avantutto, il numero degli Stati indipendenti si è moltiplicato nel corso degli ultimi cent'anni. Inoltre, e soprattutto, il clima internazionale si è fondamentalmente modificato; un piccolo numero di Stati, in maggior parte dell'Europa occidentale, non potrebbe più al giorno d'oggi essere considerato rappresentativo della coscienza universale. L'odierna comunità internazionale è assai più composita e i singoli Stati sono ben lungi dall'aver opi-

nioni concordanti in materia di diritti dell'uomo, come invece era forse ancora possibile cent'anni or sono.

Trent'anni d'esperienza ci hanno convinto che più un regime poggia su un fondamento precario, più rifugge dall'accettare controlli che considererebbe alla stregua di una violazione della sua sovranità. Ciò vale per affari che non sono nemmeno direttamente connessi con la stabilità del potere politico. A maggior ragione, ciò varrebbe per un problema che, come quello dei detenuti politici, è assai strettamente legato al mantenimento dei regimi politici costituiti.

Giungiamo pertanto a concludere che, anche se accettata da una piccola cerchia di Stati sollecitati a dare l'esempio — il che è tutt'altro che certo — la convenzione proposta resterebbe isolata e il famoso «effetto a macchia d'olio» sarebbe, per un tempo ancora indeterminato, trattenuto dalla arbitrarietà politica.

Ciò non significa però che ci disinteressiamo del problema dei detenuti politici nel mondo. Anzi, riteniamo che esso deve rimanere in ogni caso una delle preoccupazioni primordiali di tutti coloro che hanno a cuore la difesa dei diritti dell'uomo. È pertanto auspicabile che a questo proposito il maggior numero possibile di governi si trovino costantemente stimolati dalla pressione dell'opinione pubblica.

Siamo disposti a cercare tutti i mezzi destinati ad assicurare una miglior protezione dei detenuti politici, esaminando in primo luogo in qual modo sia possibile giungere ad una più stretta applicazione dei già citati testi esistenti in materia.

Dal canto suo, l'elaborazione di nuove disposizioni più precise, meglio articolate e instauranti se del caso sistemi di controllo, richiederebbe evidentemente una accurata preparazione a livello diplomatico. Di fronte ad un problema tanto grave e delicato, rifiutiamo di seguire la comoda via di preconizzare soluzioni la cui efficacia ci sembra dubbia in partenza; si tratta di sottrarre esseri umani all'arbitrarietà politica, non di tranquillare a buon mercato coscienze scosse. In questo spirito, abbiamo deciso che, quando la Conferenza diplomatica sulla riconferma e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati avrà terminato i suoi lavori, allacceremo contatti con i governi che condividono le nostre preoccupazioni al fine di determinare insieme i mezzi più efficaci per consolidare la protezione dei detenuti politici. Siamo infine del parere che le istituzioni umanitarie internazionali potrebbero dal canto loro far valere la loro influenza e le loro relazioni per sondare la situazione in materia.

*Allegato*

### **Articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949**

Nel caso in cui un conflitto armato privo di carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti belligeranti è tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti:

1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca alla razza, al colore, alla religione o alla credenza, al sesso, alla nascita o al censo, o fondata su qualsiasi altro criterio analogo.

A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:

- a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi;
  - b) la cattura di ostaggi;
  - c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;
  - d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.
2. I feriti e i malati saranno raccolti e curati.

Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle Parti belligeranti.

Le Parti belligeranti si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione.

L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti belligeranti.

## **Estratto delle conclusioni dello studio inerente alla protezione dei detenuti politici**

### **Proposte per il miglioramento della protezione dei detenuti politici**

Prima di chiederci quali nuove soluzioni si possano proporre per migliorare la protezione dei detenuti politici cercheremo, a mo' di conclusione, di far un certo numero di osservazioni sul problema dei detenuti politici, considerato a livello dei principi, dei fatti, dell'assistenza e del diritto.

Queste osservazioni ci serviranno inoltre ad integrare le nuove soluzioni — segnatamente la messa in punto di nuovi strumenti internazionali — nel contesto generale dei detenuti politici. Richiamate le conclusioni cui siamo giunti, ci domanderemo poi se sia possibile prevedere una convenzione internazionale in materia e se l'esistenza stessa di una tal convenzione si giustifichi tenendo conto dello scopo prefisso.

### **Capitolo I - Delimitazione del problema: principi, fatti, assistenza, diritto**

#### **A. Principi**

«Il comportamento e l'umore del pubblico quanto al modo di giudicare il crimine e i criminali sono uno dei mezzi più sicuri per giudicare la civilizzazione di un Paese. Il fatto di riconoscere con calma e spassionatamente i diritti dell'accusato . . . e persino di coloro che sono stati puniti per crimini contro lo Stato . . . è il criterio per misurare la forza di una nazione, è il segno e la prova della virtù vivente che l'anima.»<sup>3)</sup>

Così si esprimeva Sir Winston Churchill nel 1910.

<sup>3)</sup> Citato da Anthony Lewis, in *The International Herald Tribune*, 3 aprile 1973, pag. 4. — (Nostra traduzione).

Se questa affermazione è vera, si potrebbe concludere che il mondo non è molto civilizzato e che la virtù vi è rara. Non solo i «criminali» di Stato non sono molto bene trattati in parecchie parti del mondo, ma anche i non-criminali sono frequentemente maltrattati, in particolare quelli che non sono accusati di attività criminale, né condannati a tal titolo.

Tuttavia, come detto, il fatto che la morale sia assente in quanto *forza determinante* negli affari del mondo non significa necessariamente che la morale sia *assente* negli affari mondiali. Chi abbia letto nel presente studio i passi dedicati all'«iter» del detenuto politico deve necessariamente concludere che la sorte dei detenuti politici non è determinata da preoccupazioni umanitarie. Il compito primordiale di coloro che si interessano dei detenuti politici è dunque di far intervenire le considerazioni umanitarie nella politica internazionale — politica ovviamente dominata da problemi di tutt'altra natura.

Come confermato dal nostro studio, due ostacoli generali contrastano da lungo tempo questo sforzo.<sup>1)</sup>

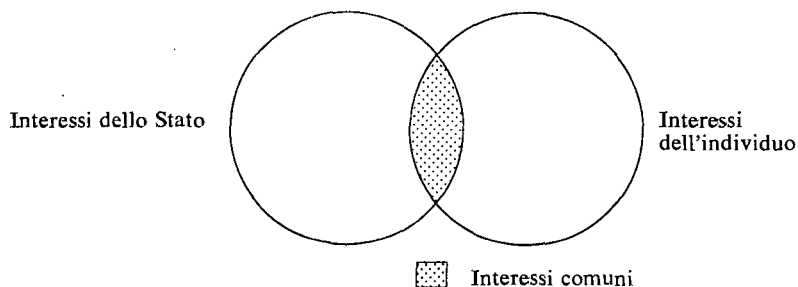
Il primo è che la definizione del detenuto politico pone un problema reale. È questo un tema su cui gli uomini ragionevoli possono del tutto onestamente non essere d'accordo. Un obiettore di coscienza condannato per rifiuto di servire è o no un detenuto politico? L'assassino del capo di un partito politico che non esercita una carica pubblica è o no un detenuto politico? La linea di demarcazione tra un prigioniero politico ed un detenuto di diritto comune è a volte estremamente labile, dacché varia nello spazio e nel tempo. Questa intrinseca difficoltà significa che coloro la cui preoccupazione prima non è d'ordine umanitario possono assai facilmente gioculare con queste due categorie di detenuti, rendendone ancor più problematica la distinzione. La dissimulazione di parecchi detenuti politici nel dedalo delle leggi nazionali è agevolata dal fatto che nella legge, *stricto sensu*, non esiste la nozione di detenuto politico, né d'altronde quella di crimine politico.

Con ciò giungiamo al secondo ostacolo che da tempo impedisce di migliorare la sorte dei detenuti politici: *il sistema Stato-nazione della politica mondiale*. Si afferma frequentemente che le persone sottoposte al diritto interno sfuggono al campo internazionale. I governi hanno avuto sempre interesse a rivendicare una competenza esclusiva su ciò che è considerato nazionale. Il governo auspica un'indipendenza giuridica. I governi per esempio si appellano costantemente al diritto internazionale tradizionale, che sancisce il principio dell'indipendenza governativa ma non riconosce affatto l'individuo come soggetto di diritto

<sup>1)</sup> Cfr. Léopold Boissier, «La Croix-Rouge et l'assistance aux détenus politiques», *Politique étrangère*, vol. 23, n. 1, 1958, pagg. 5-24. Cfr. anche Claude Pilloud, «Protection of Political Detainees», CICR, 15 ottobre 1970, pagg. 1-4.

internazionale. L'interesse suscitato a livello internazionale dal problema dei detenuti politici è messo in disparte dal principio stesso dell'indipendenza giuridica dei governi, il quale non può in nessun modo conciliarsi con norme giuridiche che gli fossero superiori. Orbene, come osservato da uno specialista in materia, «i diritti dell'uomo sono volti a proteggere l'individuo contro il governo»<sup>1)</sup>. È dunque normale che i governi mostrino ben poca premura per questo problema in generale e per i diritti da riconoscere ai detenuti politici in particolare: le concezioni giuridiche tradizionali della sovranità nazionale e della competenza interna giustificano questo carente entusiasmo.<sup>2)</sup>

Tuttavia, è impossibile che non vi siano interessi comuni ai governi e ai detenuti politici: questi interessi comuni possono essere rappresentati disegnando due cerchi quasi interamente distinti, ma intersecantisi leggermente.



La superficie comune indica il campo di convergenza possibile per le concezioni che si fanno i governi e gli individui del loro interesse rispettivo. Incombe a coloro che vorrebbero impiegare un nuovo diritto internazionale per migliorare la situazione dei detenuti politici di definire questa zona sovrapposta, di *sanzionarla* a livello *giuridico* e di sforzarsi quanto possibile di ampliarla leggermente. Questo è a dire il vero il compito del diritto umanitario nel suo insieme, in qualsiasi campo.

Per esempio, per quanto concerne i prigionieri di guerra, il combattente ha manifestamente interesse ad essere ben trattato dopo la cattura. Ma il governo belligerante che lo detiene ha pure interesse a trattarlo con cura. Il go-

<sup>1)</sup> Peter Archer, «Action by unofficial organizations on Human Rights» nell'opera pubblicata sotto la direzione di Luard D. Evan, *The International Protection of Human Rights*, Londra: Thames and Hudson, 1967, 384 pag.; pag. 160.

<sup>2)</sup> Vedremo più oltre e più in particolare dove sta veramente l'interesse di un governo in rapporto a ciò che parecchi governi *credono* essere nel loro interesse.

verno che non dà quartiere e rifiuta la protezione ad un avversario fuori combattimento incoraggia praticamente gli avversari a battersi fino allo stremo e si trova così impedito di conseguire i suoi obiettivi militari. Senza la prospettiva d'essere decentemente trattati dopo la resa, non vi è ragione di arrendersi. Conseguentemente, il governo è militarmente interessato a trattare umanamente i prigionieri di guerra <sup>1)</sup>: perché non avrebbe anche interesse a trattare umanamente i detenuti civili? Checché ne sia, *il diritto umanitario applicato ai prigionieri di guerra rappresenta la zona di convergenza tra l'interesse dell'individuo e l'interesse del governo.*

*Il nostro compito consiste nel trovare la stessa zona comune tra i governi e i detenuti politici.* L'elemento essenziale della nostra conclusione, per quanto concerne i principi, è che questa zona comune esiste effettivamente anche se i fatti sembrano negare tale affermazione, non fosse che per l'aumento del numero dei detenuti politici nel mondo.

In ultima analisi, i governi, come gli individui, sono interessati a migliorare la condizione dei detenuti. Questo interesse non è meramente umanitario ma poggia parimente sul problema a sapere ciò che è buono per il governo. La stabilità governativa è infatti spesso funzione della capacità di conciliare interessi diversi nella società. Se un governo si prefigge semplicemente di far tacere questi interessi, essi non si sentono più al loro posto nel sistema governativo. Conseguentemente, possono permettersi di divenire rivoluzionari poiché non hanno nulla da perdere scegliendo la lotta ad oltranza contro il governo; il governo che si mostra brutale con i propri detenuti riesce soltanto ad alienarli; il governo che, senza necessità, detiene un gran numero di persone in condizioni aggravate — già soltanto per il loro gran numero — altro non fa che moltiplicare i motivi di alienazione ed offre un terreno ideale per l'apparizione di irriducibili oppositori; il governo che ricorre frequentemente e ampiamente alla detenzione deve spendere somme assai importanti che assorbono le sue magre risorse ai danni dello sviluppo economico del Paese, come capita spesso in certi Paesi emergenti. Donde un aumento delle prospettive di risentimento popolare contro il governo. Infine, i maltrattamenti inflitti ai detenuti nuocciono alla reputazione del governo presso certe cerchie straniere e complicano i suoi sforzi per mantenere con esse favorevoli relazioni. Una politica più umana riguardo ai detenuti è dunque spesso una semplice misura di saggezza politica da parte del governo.

Diciamo ora qualche parola sull'ambito fattuale.

<sup>1)</sup> Il che non impedisce ch'esso lo faccia anche per ragioni umanitarie.



## B. Fatti

Se, in teoria, i detenuti politici esistono e se persino vi sono forse interessi comuni ai detenuti politici e agli Stati, *in pratica* i detenuti politici o «non esistono», oppure ne esistono troppi, secondo l'angolo visuale da cui ci si pone.

Quando si passano in rassegna i diversi trattamenti riservati alle persone perseguite manifestamente per aver attentato allo Stato o per averlo minacciato, quando ci si rende conto che di queste persone ve ne sono milioni nel mondo, quando si prende coscienza dei diversi tipi di detenuti politici che si trovano nei luoghi di detenzione, quando si leggono nella stampa i resoconti degli innumerevoli oltraggi di cui sono vittima, non si può che concludere all'esistenza del «fatto» del detenuto politico.

Tuttavia, la legge interna non «riconosce» il detenuto politico *stricto sensu*, a maggior ragione se essa è «eccezionale». Ciò non vuol dire che lo Stato non conosca il detenuto politico e non gli rivolga attenzione particolare, segnatamente riservandogli un trattamento del tutto «speciale»! Per quanto concerne i fatti, i termini del problema sono dunque tracciati: il detenuto politico esiste, la legge non può riconoscerlo, né dunque proteggerlo *in quanto tale*, poiché si situa «fuori legge».

L'esistenza del detenuto politico, anche se può essere affermata in teoria, non può esserlo in pratica poiché ci si situa sempre in un contesto, quello dello Stato-nazione, in cui non vi è spazio per il detenuto politico. Riconoscere il detenuto politico sarebbe, per lo Stato, riconoscere le proprie debolezze e contestare la propria esistenza.

Non è dunque nei fatti che si potranno trovare elementi in favore di un miglioramento della situazione del detenuto politico, né tantomeno nella legge interna, anche se «normale».

Gli sforzi d'assistenza forniscono forse un contesto più favorevole a questa evoluzione? Non è affatto sicuro. Vediamo rapidamente quali mezzi potrebbero essere disponibili a questo livello.

## C. Assistenza

Come postulato di partenza si può dire che un organismo che cerca di prestare assistenza ai «peggiori nemici della patria» può essere unicamente considerato un intruso che vuole immischiarsi in affari che non lo concernono, anche se glielo si permette, nonostante tutto, per paura delle conseguenze di un eventuale rifiuto. Attenendosi a un tal ambito d'azione, non si vede

molto bene su quali solidi fondamenti potrebbe istituzionalizzarsi un notevole e permanente miglioramento della situazione dei detenuti politici.

In ogni modo, l'azione assistenziale può esercitarsi soltanto nei limiti assai ristretti della sovranità nazionale. E anche se uno Stato accetta che i suoi prigionieri siano visitati da delegati, ciò non vuol dire ch'esso terrà successivamente conto dei suggerimenti che gli saranno fatti.

Questa accettazione può essere dettata da motivi politici: per esempio dal timore delle conseguenze che potrebbero risultare da un rifiuto nell'opinione pubblica internazionale; inoltre, il fatto che vi sono state visite offrirà eventualmente allo Stato la possibilità di fregiarsene per affermare che i suoi detenuti sono trattati bene.

Ancorché possano costituire un fondamento assai favorevole per una consuetudine che consenta in un secondo tempo di giungere alla codificazione, non sono dunque nemmeno gli sforzi d'assistenza che possono costituire l'ambito auspicato per elaborare un testo inteso a migliorare la situazione dei detenuti politici.

Per attuare questa protezione sembra infatti più appropriato l'ambito del diritto internazionale. Ci soffermeremo dunque più a lungo sulle conclusioni che si possono trarre dal nostro studio a proposito degli aspetti giuridici del problema.

#### **D. Diritto**

Da quanto esposto circa gli aspetti giuridici del problema, discende che se la protezione dei detenuti politici è in genere assai poco efficace a livello nazionale, la situazione non è oggi migliore a livello internazionale.

Abbiamo notato che ai problemi concreti dei detenuti politici si aggiunge il fatto che il diritto internazionale tradizionale continua a riconoscere in prima linea allo Stato-nazione, e spesso soltanto a lui, la competenza riguardo ai detenuti politici. Il diritto non solo conserva questa situazione, ma spesso anche l'aggrava. Tuttavia, certi aspetti tradizionali del diritto internazionale sono oggi soppiantati da nuove esigenze e nuove idee. Ciò è vero in generale, e in particolare per quanto concerne la posizione dell'individuo di fronte al diritto internazionale. Si manifestano parecchie nuove esigenze che incitano le organizzazioni internazionali a far fronte comune con l'individuo per contestare la competenza e l'autorità dello Stato-nazione <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> William D. Coplin, «*The Functions of International Law, Introduction to the role of international law in the contemporary world*», Chicago, Rand McNally, 1966, 294 pag. e Coplin «*International Law and Assumptions about the State System*», *World Politics*, vol. 17, n. 4, 1965, pagg. 615-634.

Inoltre, una breccia importante è stata aperta dai Patti sui diritti dell'uomo, nonché dall'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra; a questo proposito, si può osservare che l'impegno contratto dagli Stati può vieppiù essere valido non solo per i governi ma anche per i singoli cittadini.

Queste contraddittorie pretese — ossia, da un lato, le dottrine tradizionali favorevoli al governo e, d'altro lato, le nuove idee favorevoli ai diritti dell'individuo protetto dalle organizzazioni internazionali — sono naturalmente incentrate sui problemi dei diritti dell'uomo. In merito, un osservatore ha scritto:

Il monopolio dello Stato si trova messo in discussione e la sua sovranità, ieri assoluta, nel campo dei diritti dell'uomo, subisce sotto diverse forme restrizioni cui certi Stati consentono progressivamente, sia spontaneamente sia sotto la spinta di diffuse coercizioni dell'opinione nazionale e internazionale o delle correnti di pensiero e dell'influenza attiva delle grandi organizzazioni non governative o delle decisioni dei parlamenti.<sup>1)</sup>

Questa messa in discussione dei vecchi principi del diritto internazionale e in particolare di questa norma fondamentale secondo cui il governo, a parte qualche eccezione, ha un controllo esclusivo su coloro che risiedono nel suo territorio, salvo che ne siano esentati con il consenso del governo, è soltanto agli inizi. Molto probabilmente, la concorrenza tra le vecchie dottrine e le nuove idee proseguirà per decenni o forse anche più. I progressi finora ottenuti sono ancora assai timidi. Gli obblighi giuridici internazionali degli Stati in materia di diritti dell'uomo sono ancora generali e vaghi. Gli Stati preferiscono vieppiù esprimere buone intenzioni piuttosto che formulare impegni in buona e debita forma. In queste circostanze, è probabile ch'essi esitino ancor più a sottoporsi a un controllo e a un'attuazione a livello internazionale, propendendo per obblighi adempibili di propria iniziativa e sotto propria responsabilità. Visto questo stato di cose, non è sorprendente che si possano enumerare le insufficienze degli sforzi internazionali per promuovere i diritti dell'uomo e segnatamente di quelli destinati ad aumentare la protezione dei detenuti politici. Se si dovessero elencare le lacune degli sforzi intrapresi dalle Nazioni Unite in favore dei diritti dell'uomo, la lista sarebbe grosso modo la seguente:

1. Ratificazioni poco numerose degli strumenti attuali inerenti ai diritti dell'uomo.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Juvigny P., «La Protection juridique des droits de l'homme sur le plan international», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 18, n. 1, 1966, pagg. 61-76; testo citato: pag. 75.

<sup>2)</sup> Anche se il Patto sui diritti civili e politici è ormai in vigore, sono scontate parecchie riserve da parte degli Stati sul piano dell'applicazione.

2. Applicazione assai parziale delle convenzioni finora ratificate.
3. Debolezza del meccanismo d'applicazione delle convenzioni.
4. Mediocre attenzione accordata alle querele rivolte ai funzionari internazionali.
5. Rarità delle informazioni ricevute dai gruppi delle Nazioni Unite che si sforzano di indagare e di far luce su certe situazioni.
6. Impiego quasi nullo delle informazioni che possiedono le organizzazioni non governative in merito ai diritti dell'uomo.
7. Carattere rudimentale dei rapporti fatti alle Nazioni Unite in merito ai diritti dell'uomo.
8. Impiego assai insufficiente da parte degli Stati dei servizi delle Nazioni Unite.<sup>1)</sup>

Le nostre ricerche confermano questa opinione. Se si procede ad una analisi particolareggiata dello stato generale delle ratificazioni e delle riserve formulate per quanto concerne le esistenti convenzioni sui diritti dell'uomo, si deve riconoscere che la situazione generale dei diritti dell'uomo a livello internazionale non consente di essere troppo ottimisti quanto al miglioramento della situazione dei detenuti politici. Sè i governi rifiutano di impegnarsi, sotto controllo internazionale, a garantire la protezione dei diritti dei cittadini, saranno ancor meno inclini a proteggere i diritti di coloro che considerano come «nemici».

Non tutte le speranze sono però perse. In certe situazioni un nuovo tipo di protezione internazionale tende ad estendersi poco a poco ai detenuti politici. Gli Accordi internazionali sull'Indocina si sono sforzati, con diverse disposizioni, di disciplinare la pace nella regione. Il progetto di protocollo del CICR garantirebbe una protezione generale e permanente ai detenuti politici nei casi di guerra «civile». Conseguentemente, l'importanza del problema è oggi almeno universalmente riconosciuta, particolarmente in caso di conflitti interni. A livello regionale, l'Europa occidentale ha applicato un ordinamento giuridico che protegge i detenuti politici, e forse l'America ne seguirà l'esempio.

Si deve ammettere tuttavia che, data l'odierna politica dei governi, certi mezzi giuridici previsti per proteggere i detenuti politici mancano veramente di realismo. È per esempio poco probabile che il movimento in favore dell'applicazione mondiale dell'*habeas corpus* sia coronato da successo, nonostante la dignità dello sforzo. Inoltre, il progetto di convenzione delle Nazioni Unite relativo all'arresto e alla detenzione sembra essere rimasto lettera morta. Converrebbe assai più utilizzare certe tradizioni del diritto internazionale per definire il ristretto campo di interesse comune tra governo e detenuti politici.

<sup>1)</sup> Clark: *op. cit.*, pag. 38.

Il principio giuridico essenziale a questo riguardo è quello che prevede una protezione per i criminali politici. È paradossale che il diritto internazionale abbia nel contempo contribuito al sistema dello Stato-nazione e protetto coloro che, nell'ambito di questo sistema, lottano contro un governo. Questa è però la situazione. I trattati di estradizione, il diritto dei rifugiati, la prassi dell'asilo ai rifugiati politici e altre disposizioni giuridiche sono da tempo impiegate per proteggere le persone accusate o sospettate di crimine politico. Se la filosofia cui corrisponde il principio non è molto chiara, sussiste nondimeno il principio della protezione internazionale e se ne possono discernere i contorni a livello giuridico. Il problema che si pone è dunque di tradurre questo principio in norme precise applicabili a date situazioni.

## **Capitolo II - Verso una convenzione per la protezione dei detenuti politici?**

### **A. Osservazioni preliminari**

Prima di chiederci se, nello stato odierno delle relazioni internazionali, sia possibile e persino auspicabile una convenzione concernente i detenuti politici, occorre esaminare se non vi siano certe forme di intervento possibile con i mezzi esistenti.

A questo proposito, riteniamo che la situazione dei detenuti politici sarebbe considerevolmente migliorata se fossero adempiute le tre condizioni seguenti:

- applicazione uniforme delle norme minime delle Nazioni Unite a *tutti* i detenuti;
- sviluppo della politica del CICR in materia di visita ai detenuti, per giungere all'istituzione di una consuetudine internazionale;
- modificazione delle costituzioni degli Stati nel senso di una limitazione del diritto di ricorso a legislazioni d'eccezione.

Riprendiamo brevemente questi tre punti.

#### *I. Applicazione delle Norme Minime delle Nazioni Unite*

Non ritorneremo su quanto già detto a proposito del contenuto di queste norme. Nonostante le loro imperfezioni, esse hanno il vantaggio di esistere, e ci sembra necessario di operare per farle accettare e soprattutto applicare uniformemente a tutti i detenuti.

Un tale procedimento dovrebbe essere considerato il presupposto per qualsiasi azione intesa ad aumentarne la specificità, o a migliorare il dispositivo d'ispezione.

Non dimentichiamo infatti che dette norme costituiscono già, per certe organizzazioni — come per il CICR —, una base di riferimento nelle azioni in favore dei detenuti politici. Una migliore applicazione di queste norme da parte degli Stati, che importerebbe una maggior uniformità nel trattamento dei detenuti, agevolerebbe indubbiamente l'azione del CICR in favore dei detenuti, e dunque la creazione di una specie di consuetudine internazionale in materia.

## 2. Sviluppo dell'azione del CICR in favore dei detenuti politici

Abbiamo visto che il CICR ha considerevolmente sviluppato, soprattutto negli ultimi quindici anni, la sua azione di visita presso i detenuti politici. Migliaia di detenuti politici sono visitati ogni anno dai delegati del CICR, a volte in base ad un accordo formale con il governo interessato <sup>1)</sup>, il più delle volte riferendosi al suo ruolo umanitario. Tali visite costituiscono altrettanti precedenti invocati dal CICR per fondare la sua azione in favore dei detenuti politici, ed il loro moltiplicarsi sfocia inavvertitamente nella creazione di una specie di *consuetudine internazionale*. Per questo motivo, una tale azione del CICR, che, come già detto, potrebbe considerevolmente profittare di un'applicazione effettiva e uniforme delle norme minime delle Nazioni Unite, deve svilupparsi *come uno dei mezzi esistenti per migliorare il trattamento dei detenuti politici*.

Se già un numero vieppiù grande di Stati applica uniformemente le norme minime delle Nazioni Unite a tutti i detenuti, e accetta le visite dei delegati del CICR, perché allora non prevedere ch'essi limitino, nelle loro rispettive costituzioni, gli eventuali ricorsi a legislazioni d'eccezione, che non possono essere che contrarie alla loro nuova politica di detenzione?

Non si potrebbe forse già incitarli a farlo senza attendere l'adempimento di queste due condizioni?

## 3. Limitazioni costituzionali del diritto di ricorso alle leggi d'eccezione

La formulazione odierna di un gran numero di costituzioni di Stati è per lo meno curiosa. Infatti, se vi sono parecchie disposizioni che proteggono i diritti degli individui, segnatamente quando si tratta di detenuti, è frequente che uno o due articoli prevedano che queste disposizioni saranno sospese o in ogni caso limitate nella loro applicazione ogni volta che ci si trovi in presenza di uno stato d'urgenza, di uno stato d'eccezione o di un pericolo pubblico. A cosa serve allora rispettare i diritti dell'uomo se, in certe condizioni, una tale osservanza diviene costituzionalmente illegale?

<sup>1)</sup> Come l'accordo tra il CICR e il Governo greco del 1969.

Sarebbe dunque particolarmente auspicabile incitare gli Stati a sopprimere, o per lo meno a limitare, il ricorso a leggi d'eccezione i cui effetti non possono essere che contrari al rispetto dei diritti dell'uomo e portano alla «*formazione*» di detenuti politici.

È questo evidentemente un compito a lunga scadenza che non può essere condotto in porto se non nella misura in cui, nello Stato interessato, esista veramente il sentimento che la «coabitazione» in uno stesso testo di disposizioni contraddittorie non è né conforme alla logica né in accordo con la morale, anche se politicamente giustificata.

A parte queste tre vie di azione immediata, rimangono i mezzi nuovi, ancora da elaborare, come, per esempio, la convenzione per la protezione dei detenuti politici.

## B. Quale convenzione?

Il quinto Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti — svoltosi a Ginevra dal 1° al 12 settembre 1975 — ha dimostrato ancora una volta l'incapacità degli Stati di accordarsi sul trattamento uniforme dei detenuti. La dichiarazione sulla tortura, esaminata in questo congresso, è redatta in termini tali da permettere, in ultima analisi, di farvi riferimento per discolarsi d'aver fatto ricorso a tali pratiche.

Un progetto di risoluzione concernente un'amnistia per i prigionieri politici è stato presentato all'ultima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite da parte della delegazione degli Stati Uniti <sup>1)</sup>. Questo progetto è stato infine ritirato dalla medesima delegazione a causa del numero degli emendamenti proposti (15), i quali, secondo i rappresentanti degli Stati Uniti, avrebbe trasformato il progetto «in un atto senza significato o forse ancora peggiore» <sup>2)</sup>.

In tal contesto, *si impongono due conclusioni*:

- da un lato, un testo che concernesse soltanto i detenuti politici non avrebbe alcuna probabilità di essere accettato: *la protezione deve estendersi a tutti i detenuti*;
- d'altro lato, se si tiene conto del fatto che gli Stati non riescono nemmeno ad accordarsi su una dichiarazione senza carattere obbligatorio, *sembra che una convenzione universale non abbia probabilità di giungere in porto*.

Riprendiamo questi due punti più in particolare.

<sup>1)</sup> Cfr. Nazioni Unite, Assemblea generale, Trentesima sessione, Terza Commissione, Punto 12 dell'Ordine del giorno. Doc. A/C.3/L.2175, 11 novembre 1975.

<sup>2)</sup> «into a meaningless gesture or worse».

Sulla scorta dei risultati del quinto Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti, dobbiamo costatare che una convenzione vertente specialmente sui detenuti politici arrischierebbe di rimanere inoperante, persino nel caso, assai improbabile, in cui fosse accettata. Gli Stati tenderanno infatti a contestare sempre la natura politica di un reato e, anche se dimostreranno tutta la buona fede necessaria, il margine di incertezza resterà considerevole. D'altronde, come potrebbero ammettere di avere dei detenuti politici dacché questa nozione non è riconosciuta in nessun testo di legge di uno Stato?

Quanto alla nozione di reato politico, abbiamo osservato che persino il Tribunale federale svizzero, seppur alla testa dell'evoluzione per quanto concerne il giudizio dei delinquenti «politici», ha rinunciato a definirla. Si aggiunga che i detenuti politici della nostra epoca, contrariamente a quanto avveniva nel secolo scorso, sono in genere meno bene trattati dei detenuti di diritto comune, e preferirebbero dunque essere assimilati a quest'ultimi.

*La conclusione si impone da sé: soltanto una convenzione vertente sull'insieme dei detenuti permetterà una protezione efficace dei detenuti politici.*

Per quanto concerne il secondo punto menzionato all'inizio di questo paragrafo, occorre esaminare se sia opinabile una convenzione *universale* concernente i detenuti.

Alla luce della prassi internazionale nel campo della detenzione, segnatamente quella delle Nazioni Unite, e sulla scorta dei risultati del quinto Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti, sembra che occorra eliminare la possibilità di convocare una grande conferenza diplomatica intesa alla conclusione di una convenzione universale per la protezione dei detenuti.

Certamente, gli sforzi intrapresi nel campo dei diritti dell'uomo a livello mondiale non sono stati inutili. Anche se non sono riusciti a istituire un vero diritto internazionale, essi hanno certamente contribuito a promuovere un'etica internazionale. Anche considerando unicamente il caso della tortura, che interessa in prima linea i detenuti politici, non è indifferente sapere che tutti gli Stati la condannano. Sfortunatamente — e non è stato l'ultimo Congresso delle Nazioni Unite a cambiare qualcosa nonostante l'accettazione di una dichiarazione condannante la tortura dopo 27 anni dalla firma della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo che la vieta esplicitamente — è innegabile che la tortura è praticata in parecchi paesi su larga scala, e persino ch'essa ha «beneficiato» dei «progressi» considerevoli compiuti nel campo della tecnica.



Di fatto, anche se esistono, le norme internazionali che proteggono i diritti dell'uomo sono rimaste il più delle volte lettera morta, a causa principalmente della mancanza di meccanismi di controllo e di sanzione. Inoltre, ci si può chiedere se i promotori dei diritti dell'uomo non abbiano ceduto alla voglia dell'universalità, dimenticando che più sono numerosi i contraenti più il contratto si trova evirato.

La versione finale, ed emendata dagli Stati, della dichiarazione sulla tortura, accettata dal recente Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti, è qui un buon esempio di evirazione poiché, come detto, può servire come punto di riferimento per dimostrare in completa buona fede che i peggiori supplizi non ricadono nella definizione di tortura data nell'articolo 1. Quanto al meccanismo di applicazione di questa dichiarazione, gli articoli 8 e 9 affermano che le «autorità competenti dello Stato considerato», ossia, in termini chiari, i torturatori, «procedono d'ufficio e senza ritardo ad un'inchiesta imparziale (*sic*) ogni qualvolta vi siano motivi ragionevoli di credere che un atto di tortura... sia stato commesso».

Ma è forse una redazione «normale»?

Infatti, convocare un certo numero di Stati che praticano la tortura per elaborare una convenzione contro la tortura può far dubitare dell'efficacia possibile della convenzione, anche se ratificata dagli Stati interessati. Donde la presenza, nelle convenzioni internazionali, e persino nei testi senza valore giuridico, come abbiamo appena visto, di una serie di restrizioni e di scappatoie destinate a renderle inoperanti, a farne in un certo senso degli «scheletri» di convenzioni, a cominciare dall'assenza di qualsiasi controllo, imposta con il pretesto fallace di violazione della sovranità nazionale, mentre qualsiasi convenzione internazionale consiste proprio nella limitazione volontaria di una frazione della sovranità degli Stati firmatari.

Quando i difensori dei diritti dell'uomo che, occorre dirlo, hanno raramente voce in capitolo nelle conferenze internazionali — soprattutto se provengono da organizzazioni non governative — si sono rassegnati ad accettare tali restrizioni nella speranza che in avvenire la convenzione potesse essere migliorata, essi hanno semplicemente dimenticato che una convenzione raggruppante un sì gran numero di firme può raramente subire in seguito una qualsiasi modificazione.

Per questo motivo, dopo tante esperienze deludenti, sembra venuto il momento di affrontare il problema in un altro verso, ossia *sostituendo all'idea di una convenzione inoperante e universale quella di una convenzione modello, precisa e esigente, una specie di accordo-tipo elaborato in origine da un numero assai ristretto di Stati, cui verrebbero ad aggiungersene altri con il passare del tempo.*

Questa proposta non ha del resto nulla di rivoluzionario. Basti ricordare qui che le Convenzioni di Ginevra devono una parte della loro stupefacente efficacia al fatto stesso ch'esse in origine raggruppavano soltanto undici Stati, il che non ha impedito loro di divenire in seguito universali.

Le clausole di diritto materiale di una siffatta convenzione sarebbero relativamente facili da redigere. Basterebbe probabilmente che gli Stati firmatari si impegnassero a rispettare le norme minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei prigionieri, precisando, contrariamente a quanto avviene presentemente, ch'esse devono essere applicabili a tutte le persone detenute, dal momento dell'arresto. Altre disposizioni, concernenti in particolare i diritti della difesa, potrebbero essere riprese dal Patto del 1966 sui diritti civili e politici.

Nel campo del *controllo*, terreno ancora poco esplorato, sarà per contro necessario un considerevole sforzo di immaginazione e di rigore giuridico, tenuto conto del fatto che quando sarà entrata in vigore e provvista di firme più numerose, la Convenzione potrà essere difficilmente modificata. Occorrerà segnatamente rinunciare alla clausola <sup>1)</sup> secondo cui soltanto il prigioniero -- generalmente non in grado di farlo da sè -- o i suoi congiunti -- troppo spesso terrorizzati -- possono dare avvio a un'indagine, nonché alla restrizione fondata sull'esaurimento preliminare delle vie di ricorso interne. Di fatto, si dovrebbero creare commissioni itineranti autorizzate a ispezionare *senza preavviso* qualsiasi prigioniero o qualsiasi posto di polizia, e forse persino gli istituti psichiatrici.

Sembra che la Croce Rossa internazionale, e in particolare il CICR, eventualmente in collaborazione con le società nazionali della Croce Rossa dei Paesi visitati, potranno svolgere un ruolo considerevole nel campo dell'applicazione di una tale convenzione, principalmente per il fatto che la Croce Rossa gode, presso gli Stati, di buona reputazione. Sospingendo più oltre questa idea, e di fronte all'impotenza spesso totale delle Nazioni Unite in questo campo della detenzione, *ci si può persino chiedere se la Croce Rossa internazionale non sia infine la sola istituzione al mondo che possa agire efficacemente* il che, ovviamente, potrebbe avvenire soltanto mediante un'estensione delle sue attività inerenti alle persone detenute -- all'occorrenza in base ad accordi-tipo stipulati con gli Stati firmatari della convenzione.

Per garantire la piena efficacia di tale convenzione si potrebbe certamente prevedere l'istituzione di una *Corte internazionale* abilitata a pronunciare sentenze provviste di sanzioni, come risarcimenti, annullamenti di condanne irre-

<sup>1)</sup> Clausola che si ritrova ancora nella dichiarazione sulla tortura adottata dall'ultimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti.

golari, punizione degli agenti colpevoli di brutalità o trasferimento dei detenuti, con il loro accordo, nelle prigioni di un altro Stato firmatario. Tuttavia, poiché tutti i tentativi intrapresi in questo senso si sono finora rivelati irrealizzabili, quest'ultima soluzione potrebbe essere prospettata soltanto in tempi lontani.

Come si vede, si tratta di un programma ambizioso che, come un tempo i progetti di Henry Dunant, sarà forse considerato utopico. Gli spiriti critici non mancheranno di dichiarare che una convenzione destinata a migliorare la sorte dei detenuti e vincolante i Paesi che, giustamente, li trattano in modo conveniente non desta interesse. Con siffatto ragionamento si dimentica però che il riconoscimento legale o convenzionale di un progresso sociale ha cominciato per lo più dalle cerchie in cui questo progresso era, per lo meno in parte, già realizzato. Le prime leggi sulla durata del lavoro sono per esempio nate nei Paesi socialmente avanzati, i primi contratti collettivi sono stati attuati nelle industrie meglio organizzate e le convenzioni internazionali sul diritto del lavoro sono state firmate dapprima dai Paesi in cui questo diritto si era sviluppato.

Va da sé che l'interesse principale di una tale convenzione, di cui la Svizzera potrebbe prendere l'iniziativa, risiede nella speranza di vederla fare macchia d'olio, ossia di vedere altri Paesi aderirvi. Non pensiamo che sia questo un ottimismo esagerato. Apparentemente, l'opinione pubblica è vieppiù sensibilizzata a questi problemi, da un lato per lo sviluppo odierno della tortura, che appare come uno dei flagelli della nostra epoca, e dall'altro in ragione degli sforzi di parecchi organismi governativi e no per concretare i diritti dell'uomo. Pensiamo qui in particolare alle intense campagne condotte nell'opinione pubblica da organizzazioni quali Amnesty International, al lavoro considerevole compiuto dalla Croce Rossa, che ha parecchie possibilità di sviluppo, ai sentimenti profondi delle Chiese e persino ai tentativi delle Nazioni Unite, anche se, per i motivi già detti innanzi, non sempre coronati da successo. Le iniziative in questo campo sono il più delle volte paralizzate dal sentimento di impotenza di coloro che intendono migliorare la condizione dei detenuti. Ma, già per la presenza di un movimento in questa direzione, l'esistenza stessa di una convenzione efficace costituirà certamente uno stimolo per tutte le persone di buona volontà. L'adesione di certi Paesi europei, che prendono già assai sul serio la difesa dei diritti dell'uomo, non dovrebbe porre problemi. Un'eco favorevole dovrebbe esservi presso i Paesi sviluppati di altre parti del mondo a sistema democratico. È importante d'altronde che alcuni Stati rappresentanti il Terzo Mondo siano associati sin dall'inizio all'elaborazione di una tal convenzione, e che questa stabilisca un certo rapporto tra la situazione materiale dei detenuti (alloggio, vitto, ecc.) e quella delle persone libere abitanti uno stesso Paese.

Aggiungiamo che i frequenti cambiamenti politici, del tutto normali, che si osservano in certi Paesi in via di sviluppo sono piuttosto un elemento favorevole alla convenzione. Si può sperare infatti che il rovesciamento di un regime poliziesco o dittatoriale fornisca ai successori un valido motivo per ergere una barriera istituzionale contro gli eccessi di cui hanno sofferto i loro propri partigiani, o di cui potrebbero nuovamente soffrire in caso di un ritorno alla situazione anteriore. Riassumendo, le probabilità di successo sembrano reali e in ogni caso meno illusorie della speranza di veder un giorno divenire efficaci le convenzioni universali.

E anche se una tal convenzione non dovesse raccogliere tutte le firme auspiccate, il sol fatto della sua esistenza costituirà indubbiamente un esempio, un segno, uno stimolo potente per tutti coloro che lottano in favore dei diritti dell'uomo. Se, come pensiamo, la chiave del successo reale in questo campo risiede nell'attuazione di un controllo internazionale, la convenzione dimostrerà che questo è possibile. Le esperienze fatte dalle commissioni di controllo e la giurisprudenza della Corte internazionale forniranno materiale prezioso per l'elaborazione del nuovo diritto. L'argomento secondo cui il controllo internazionale viola la sovranità nazionale perderà d'importanza se Stati come la Svizzera, in cui la tradizione di indipendenza è sì forte, accetteranno di sottomettersi.

Non si può dire se si tratterà di un passo decisivo verso il miglioramento del tragico destino dei detenuti politici o di uno di quei «piccoli passi» che recenti negoziati hanno messo alla moda. Checché ne sia, rifugio tradizionale dei perseguitati, culla della Croce Rossa e di tante istituzioni umanitarie, la Svizzera, che ha sempre preferito le soluzioni limitate ma concrete alle dichiarazioni pompose e vaghe, sembra predestinata a mostrare la via in questa nuova direzione.