Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 70

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

80ª seduta: mercoledì 15 giugno 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

IC 1184

TIPOGRAFIA DEL SENATO (108)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di organizzazioni non governative e della società civile sull'elezione dell'Italia nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 11, 13 e *passim*
DELLA SETA *(PD)* 11
DI GIOVAN PAOLO *(PD)* 12
* FLERES *(PdL)* 11
CARAZZONE . . . . . *Pag.* 6, 12
NOURY 9, 13
PAPISCA 4

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Antonio Papisca, docente di Tutela internazionale dei diritti umani e di Organizzazione internazionale dei diritti umani e della pace nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, la dottoressa Carola Carazzone, portavoce del Comitato promozione e protezione dei diritti umani e il dottor Riccardo Noury, portavoce della sezione italiana di Amnesty International.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di organizzazioni non governative e della società civile sull'elezione dell'Italia nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta dell'8 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di organizzazioni non governative e della società civile sull'elezione dell'Italia nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

In particolare ascolteremo, il professor Antonio Papisca, professore di Tutela internazionale dei diritti umani e di Organizzazione internazionale dei diritti umani e della pace nella facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, una delle personalità più note in Italia nella trattazione di questa materia, la dottoressa Carola Carazzone, del Comitato promozione e protezione dei diritti umani e il dottor Riccardo Noury portavoce della sezione italiana di Amnesty International, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

L'audizione odierna costituisce in qualche modo la prima parte di una riflessione che svolgeremo a due riprese, e che quindi dopo la seduta odierna proseguirà in quella prevista domani mattina sullo stesso tema con l'audizione del sottosegretario per gli affari esteri Scotti.

Obiettivo dell'incontro, a un anno di distanza dalla Revisione periodica universale (UPR) condotta in sede di Consiglio dei diritti umani a Ginevra, è fare una verifica della situazione nel momento in cui l'Italia, dopo la pausa 2010-2011, si appresta a sedersi nuovamente nel Consiglio

dei diritti umani a Ginevra nell'ambito delle Nazioni Unite. Peraltro, come ben sanno i componenti della Commissione e tutti i partecipanti, questa riunione si svolge negli stessi giorni nei quali il Senato è impegnato nella discussione del disegno di legge che istituisce la Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani (atto Senato n. 2720), secondo i Principi di Parigi. Auspichiamo che detto provvedimento venga licenziato rapidamente dalle Commissioni competenti e giunga presto all'attenzione dell'Assemblea.

Do immediatamente la parola al professor Papisca.

PAPISCA. Ringrazio il Presidente per l'amabile presentazione. Mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione alcune brevi riflessioni e considerazioni sull'importante tematica dei diritti umani, un argomento di altissima sensibilità costituzionale. Infatti, anche quando le organizzazioni non governative e le associazioni di volontariato agiscono con riferimento ai diritti umani svolgono sostanzialmente ruoli costituzionali. Oggi è necessario avere un'idea di Costituzione «glocale», partendo proprio dall'Italia. Nel nostro Paese, infatti, abbiamo importanti riferimenti alla proclamazione dei diritti umani nella prima parte della Costituzione, ma anche in numerosissimi statuti comunali, provinciali e regionali esiste un riferimento ai diritti umani e la citazione contestuale della Costituzione e del diritto internazionale dei diritti umani. Il nostro è quindi un caso unico al mondo, in cui ordinamenti subnazionali si riferiscono contestualmente alla Costituzione nazionale e al diritto internazionale dei diritti umani. Quest'ultimo si sta sviluppando in maniera sempre più organica e sistematica.

Vorrei ricordare due eventi che riguardano il nostro Paese e rivestono grande significato alla luce della specifica tematica che oggi qui affrontiamo. L'Italia ha partecipato attivamente all'elaborazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani che verrà sottoposta all'approvazione dell'Assemblea generale entro quest'anno, svolgendo un ruolo molto attivo attraverso il Ministero degli affari esteri e la collaborazione di esperti universitari.

Un'iniziativa recente, che vede l'Italia impegnata sul terreno dei diritti umani, è il Seminario internazionale su libertà religiosa, diritti umani, coesione sociale e partecipazione politica svoltosi a Fiesole, presso l'Istituto universitario europeo nei primi due giorni di questa settimana e che ha visto la partecipazione di esperti. Tale seminario si deve ad un'iniziativa congiunta dei Ministri degli affari esteri di Italia e Spagna. Ho avuto occasione di partecipare a questo evento e va riconosciuto che l'Italia in tale ambito ha avuto il merito di essere in prima fila nel portare avanti e sviluppare la tematica dell'alleanza delle civiltà. I partecipanti al suddetto seminario provenivano da diversi Paesi, tra i quali la Namibia, il Pakistan, l'Egitto, la Finlandia, tale contesto è stato quindi rappresentativo di una vasta realtà geopolitica. Tutti hanno concordato su alcuni principi e linee guida, fissati al termine del seminario stesso, che toccano un aspetto

nevralgico dei diritti umani, ovvero il comportamento delle religioni con riferimento al paradigma universale dei diritti umani.

Dal mio modesto, e se volete anche periferico punto di vista, quello dell'Università di Padova da tempo impegnata su questo terreno, vedo per l'Italia la necessità di *ricapitulare* varie iniziative. Vi è in tal senso l'esigenza di affrontare il problema del coordinamento dei nostri modi di porci in materia di diritti umani in sede internazionale – con riferimento ad alcuni eventi esemplari – con il programma di insegnamento «Cittadinanza e Costituzione» introdotto due anni fa dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; risulta altresì necessario tradurre, in collaborazione con le organizzazioni non governative e le università, quanto elaborato e per molti aspetti fissato in sede di istituzioni multilaterali, non solo a livello di Nazioni Unite, ma anche di Consiglio d'Europa. C'è quindi una necessità di apicalità nazionale in relazione a questa materia e con ciò faccio riferimento alla istituenda Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

Il raggiungimento di questo risultato – che auspichiamo possa ottenersi a breve – non va inquadrato soltanto in un'ottica di garanzia stragiudiziale dei diritti umani, ovvero come un qualcosa che si va ad affiancare alla garanzia *ex post* di tali diritti (ad esempio quella esercitata dalla magistratura), ma anche come un'opportunità, affinché quanto di meglio viene prodotto a livello multilaterale in materia di diritti umani venga recepito e messo a disposizione dell'intera collettività nazionale. In tal modo l'Italia verrebbe posta nelle condizioni di partecipare alla costruzione e allo sviluppo di una cultura universale dei diritti umani. Questo è un principio che viene ricordato anche nelle conclusioni del già citato Seminario internazionale di Fiesole e rappresenta anche un tema molto caro a diverse istituzioni multilaterali, come l'Unesco, che nel 2005 ha sottoscritto la Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. In tale Convenzione si afferma che l'obiettivo del dialogo interculturale è quello di fare in modo che le culture, nella loro diversità, contribuiscano a costruire la cultura universale dei diritti umani. Si tratta dunque di un aspetto strategico. Nel merito, la mia convinzione è che, anche nel portare avanti una singola iniziativa, occorra sempre avere una visione d'insieme, sapendo bene che quella dei diritti umani è materia strategica perché tocca non soltanto la salute delle istituzioni e la possibilità di avere buone leggi e misure positive, ma anche le menti e i cuori. La cultura dei diritti umani è la cultura dell'essere umano integrale, anima e corpo, spirito e materia, è veramente la cultura dell'universale.

Potrei aggiungere tanti altri argomenti a sostegno dell'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani – che auspichiamo possa avvenire a breve – proprio in considerazione dell'utile ruolo che essa potrebbe svolgere in termini di aiuto, incoraggiamento e sostegno dell'azione che in materia di diritti umani nel nostro Paese viene già portata avanti a livello di società civile, di non poche comunità locali e anche di governo locale e regionale. Si tratta di aiutare, incoraggiare e dare un segnale sia alle università, che si stanno sempre più

impegnando nell'insegnamento e nella ricerca in materia di diritti umani, sia al mondo scolastico, stante l'introduzione dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione che va sicuramente valorizzato.

CARAZZONE. Il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani è una rete che oggi conta 83 associazioni e organizzazioni non governative fra le più attive in materia dei diritti umani. Il Comitato è pertanto molto pluralista nella sua composizione e nelle appartenenze. Si tratta, infatti, di ONG e associazioni che hanno un *background*, un'origine ed anche un approccio all'azione tra loro molto diversi.

Il Comitato è stato creato nel 2002 su iniziativa della Fondazione Basso e di un gruppo di organizzazioni non governative attive nel campo dei diritti umani con il supporto di esperti in materia di diritti umani, proprio al fine di promuovere in Italia la costituzione di un'istituzione nazionale indipendente, in linea con i Principi di Parigi. Questo è da sempre l'obiettivo della rete, che nel tempo è andata crescendo e oggi tiene insieme – ripeto – 83 organizzazioni non governative e associazioni.

A partire dal 2004 il Comitato ha iniziato a svolgere anche un ruolo di monitoraggio, con la presentazione (soprattutto a Ginevra, sulla base di quanto stabilito dai trattati e dalle procedure speciali e successivamente nell'ambito del nuovo meccanismo previsto dalla Revisione periodica universale) di rapporti di monitoraggio in una prospettiva dialettica, che vede anche la elaborazione di una S*ubmission of information* e la redazione di un rapporto supplementare rispetto alla Revisione periodica universale e all'esame da parte degli organi basati sui trattati.

Anch'io voglio unirmi ai ringraziamenti nei confronti della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, la cui azione per le organizzazioni non governative riveste grandissima importanza, oltre a rappresentare un fondamentale punto di riferimento ed un *forum* di dialogo, a maggior ragione in assenza di una Commissione indipendente per i diritti umani che operi in linea con i Principi di Parigi. Colgo quindi l'occasione per rivolgere i nostri ringraziamento al presidente Marcenaro per l'opportunità che ci viene offerta di intervenire in questa sede, particolarmente significativa anche per il momento in cui ciò avviene.

Siamo infatti alla vigilia dell'assunzione dell'incarico da parte dell'Italia, a seguito dell'elezione a Stato membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. L'Italia, infatti, grazie al voto espresso dall'Assemblea generale lo scorso 20 maggio, rivestirà l'incarico di Stato membro del Consiglio dei diritti umani dal 19 giugno 2011 per i prossimi tre anni, fino al 2014. Si tratta di un impegno importante per il nostro Paese almeno in tre direzioni: sicuramente per la promozione e protezione dei diritti umani nel mondo; per la promozione e protezione dei diritti umani in sede regionale, quindi nell'abito dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa, ma anche dell'OSCE; per la promozione, protezione e rafforzamento dei diritti umani nel nostro Paese.

Abbiamo studiato con molta attenzione, insieme alle organizzazioni non governative del Comitato, la Nota verbale ufficiale con cui l'Italia ha assunto, di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gli impegni solenni previsti dalla risoluzione 60/251 del 3 aprile 2006 in base alla quale lo Stato che si candida a rivestire il ruolo di Stato membro del Consiglio dei diritti umani è per l'appunto tenuto a pronunciare degli impegni solenni, dei *voluntary pledge*. Esaminando questo documento, abbiamo notato con piacere che l'Italia ha sottoscritto degli impegni molto importanti, anche per quanto riguarda ambiti specifici, ovvero in materia di razzismo e di xenofobia, di violenza contro le donne, di tratta, di diritti del fanciullo e delle persone con disabilità, di promozione dell'abolizione della pena di morte e di moratoria universale. Ho citato solo alcuni dei temi che vengono considerati all'interno di un testo molto importante nel suo insieme.

Vorrei poi richiamare la vostra attenzione all'ambito nazionale, ovvero agli impegni che l'Italia ha sottoscritto per quanto concerne il rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani all'interno del nostro Paese, così come previsto negli ultimi due capoversi della già citata Nota verbale, della quale non si ha ancora una traduzione ufficiale in italiano per cui ci avvaliamo di un testo da noi prodotto. In tali capoversi il ministro Frattini fa riferimento alle raccomandazioni ricevute e accettate dal nostro Paese a seguito della Revisione periodica universale, sottolineando come esse aiuteranno il Parlamento e il Governo italiano a redigere una mappatura del lavoro nel campo dei diritti umani, oltre a rappresentare un incentivo a fornire dei risultati entro un termine preciso; inoltre, la Revisione periodica universale permetterà di rafforzare e migliorare la nostra politica in materia di diritti umani. In tale Nota si afferma, altresì, che in connessione con il processo di Revisione periodica universale, l'Italia conferma la sua volontà di attuare in maniera tempestiva tutte le raccomandazioni accettate (quindi le 78 raccomandazioni che l'Italia, il 9 giugno 2010, ha dichiarato di accogliere), comprese quelle in settori importanti come la lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, la situazione dei migranti e richiedenti asilo, il trattamento delle comunità rom e sinti, i diritti umani delle donne e dei bambini, la libertà di opinione e di espressione, l'indipendenza del sistema giudiziario e dell'amministrazione della giustizia e l'impegno di costituire un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in conformità con i Principi di Parigi.

Nella nostra traduzione in realtà non viene menzionato l'elenco di tutte le raccomandazioni accettate, che sono 78, anche se molte possono essere accorpate, ad esempio quelle sui diritti dei migranti e richiedenti asilo che costituiscono più della metà delle suddette raccomandazioni, né viene contemplata la questione della libertà dell'informazione, che è oggetto di ben cinque raccomandazioni rivolte all'Italia in sede di Revisione periodica universale.

Anche se il suddetto documento appare fortemente improntato alla politica estera e ad una visione dei diritti umani come un qualcosa che riguarda Paesi lontani da noi, Paesi terzi, tanto che le questioni che più at-

tengono al rafforzamento della protezione e promozione dei diritti umani all'interno del nostro Paese sono contenute negli ultimi due punti della Nota verbale, ci sembra però importante sottolineare come in base ai principi di universalità, imparzialità, obiettività e *no double standard*, si tratti invece raccomandazioni fondamentali che hanno un peso notevole per il nostro Paese di fronte al Consiglio dei diritti umani e all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dinanzi alla quale questi impegni sono stati solennemente presi.

Un'ultima breve battuta sul rapporto che il Comitato ha stilato in occasione di una conferenza stampa, tenutasi il 9 giugno 2011, ad un anno esatto dall'adozione da parte del Consiglio dei diritti umani delle raccomandazioni rivolte al nostro Paese al termine della Revisione periodica universale. Il rapporto vuole essere un contributo positivo e concreto alla realizzazione di un dialogo costruttivo con le istituzioni del nostro Paese. Si tratta di operare un primo bilancio di verifica su quanto è stato fatto e quanto ancora rimane da fare per dare attuazione alle raccomandazioni accettate al termine della Revisione periodica universale. Il rapporto ha richiesto anche uno sforzo di traduzione dei documenti fondamentali contenuti nella Revisione stessa. Sarebbe pertanto opportuno che si provvedesse ad una traduzione in italiano di questi documenti ed ad una loro pubblicazione ufficiale, a testimonianza della serietà con cui l'Italia assume l'attuazione delle raccomandazioni ricevute in sede di Revisione periodica universale. È grave che ad un anno di distanza dalle raccomandazioni non vi sia ancora una traduzione ufficiale, unico strumento per raggiungere il risultato della divulgazione e del dialogo con la società civile.

Desidero infine accennare ad una buona pratica. Tutti sappiamo che la Revisione periodica universale è un ciclo che è stato appena avviato ma che rappresenta un processo continuo. Nel dicembre 2011 terminerà la prima fase della revisione dei 192 Paesi membri delle Nazioni Unite. Ogni quattro anni ciascun Paese membro delle Nazioni Unite verrà sottoposto a Revisione periodica universale appunto grazie a questo meccanismo di monitoraggio dello stato di attuazione del diritto internazionale in materia di diritti umani da parte dei singoli Paesi in seno al Consiglio dei diritti umani.

Abbiamo potuto verificare l'utilizzo di una buona pratica, da parte di parecchi Paesi e non solo membri dell'Unione europea, consistente nel produrre rapporti di *follow-up* di medio termine, nei quali i Governi e le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, laddove esistenti, fanno il punto su quanto è stato fatto e resta da fare per dare attuazione alle raccomandazioni ricevute in sede di Revisione periodica universale. In tal senso si sono mossi numerosi Paesi – non solo europei – tra cui il Regno Unito, la Francia, l'Argentina, i Paesi Bassi, l'Ucraina, la Finlandia e l'Ecuador. A due anni di distanza dall'adozione da parte del Consiglio dei diritti umani delle raccomandazioni, questi Paesi hanno elaborato e pubblicato ufficialmente, sul sito dell'Alto Commissariato, un bilancio di verifica, uno stato di avanzamento su quanto i loro Governi hanno fatto per dare attuazione alle raccomandazioni ricevute.

Vorremmo che anche l'Italia, membro del Consiglio dei diritti umani a partire dal 19 giugno, potesse stilasse questo tipo di rapporto, evitando di lasciar trascorrere quattro anni senza fare il punto sulle raccomandazioni ricevute al termine della Revisione periodica universale e riprese nella Nota verbale.

NOURY. Ringrazio il Presidente e la Commissione, anche a nome di Giusy D'Alconzo, direttrice dell'Ufficio campagne e ricerca di Amnesty International, per l'opportunità offertaci.

La risoluzione dell'Assemblea generale 60/251 chiede a tutti gli Stati che si candidano al Consiglio dei diritti umani di rafforzare e promuovere i più elevati standard di tutela dei diritti umani, oltre che di cooperare a pieno con il Consiglio. Per l'Italia è un grande onore far parte, dal 19 giugno, di questo organismo che ha un ruolo fondamentale nella tutela e nella promozione dei diritti umani. Siamo convinti che l'Italia saprà giocare al meglio questo ruolo, a condizione di avere un *curriculum* in tema di diritti umani tale da rendere credibile la propria presenza e, quindi, il Consiglio ONU in quanto tale, e al contempo efficace l'azione di questo organismo per la promozione dei diritti umani nel mondo e la tutela di singole e specifiche situazioni.

In un periodo storico in cui come mai prima – a partire dal 1989 – si ravvisa una forte domanda globale di diritti umani, che non va delusa e tradita, l'Italia, per avere le carte in regola, è chiamata ad adempiere ad alcuni impegni sul piano internazionale ed anche nazionale. Su questi impegni, adempimenti e inadempimenti oggetto della Revisione periodica universale ci siamo già soffermati, per cui ritengo opportuno passare ora in rassegna alcuni aspetti che Amnesty International considera di grande rilievo.

Un tema che accomuna le diverse questioni è quello del ritardo negli adempimenti, anche se in alcuni casi, trattandosi di ritardi che si protraggono nel tempo, si può forse parlare di veri e propri inadempimenti.

Per avere le carte in regola sul piano internazionale occorre anzitutto ratificare gli strumenti del diritto internazionale che l'Italia non ha ancora ratificato. Nello specifico mi riferisco: al Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e ogni altro trattamento o punizioni crudeli, inumane e degradanti, in attesa di recepimento dal 2003, che come poc'anzi sottolineato dal Presidente, potrà avere uno sviluppo non appena vedrà la luce la Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani; alla Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, sottoscritta alla fine del 2010 e, infine, al Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

Auspichiamo da parte dell'Italia una piena cooperazione con le procedure speciali delle Nazioni Unite, con riferimento particolare alle visite, che costituiscono un fattore importante nell'esperienza delle organizzazioni per i diritti umani. Dal 2009 esiste un accordo per una visita in Italia del relatore speciale sulla libertà di opinione e di espressione, che auspi-

chiamo si svolga quanto prima. L'Italia ha l'obbligo, come tutti gli altri Stati, di sottoporre rapporti periodici ai vari comitati delle Nazioni Unite; in particolare si segnalano, tra i rapporti ancora in attesa, quello al Comitato dei diritti umani, al Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale e al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali.

È passato un anno dalla Revisione periodica universale. L'Italia – è stato già ricordato – ha fatto proprie la maggior parte delle raccomandazioni che le sono state sottoposte e queste e che fanno parte del *pledge*, ovvero dell'impegno che il nostro Paese ha preso per entrare a far parte del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Certamente, tra le raccomandazioni accolte e gli impegni assunti in vista della candidatura ce ne sono alcuni di particolare rilievo: pensiamo all'impegno a combattere il razzismo, la discriminazione razziale e la xenofobia; così come la già ricordata istituzione della Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani che può rappresentare veramente un importante e necessario sguardo indipendente sulla situazione dei diritti umani in Italia sotto diversi profili che vanno dal comportamento delle Forze di polizia alla situazione dei centri di detenzione.

L'Italia si è impegnata a lanciare un piano di azione nazionale in attuazione della risoluzione 1325 adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel 2000 in materia di violenza nei confronti delle donne nel contesto dei conflitti armati, piano di azione di cui però ancora non vediamo un profilo, una data, una dimensione, un contenuto determinato. L'Italia si è impegnata altresì a promuovere l'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il relativo Protocollo opzionale. Si tratta di impegni importanti che Amnesty International apprezza e di cui attendiamo maggiori contenuti, determinazione delle date e, naturalmente, un'attuazione pratica.

C'è qualcosa che Amnesty International rileva di grave all'interno delle raccomandazioni non approvate e che chiama in causa di nuovo il tema del ritardo. L'Italia ha l'obbligo, dal 1988, di introdurre nel proprio codice penale il reato di tortura. È un obbligo che abbiamo ricordato, nel corso di numerose legislature, a tanti Governi, a tanti Ministri, a tantissimi parlamentari, ma cui l'Italia non ha ancora adempiuto (ho avuto modo di ribadirlo nel corso della Revisione periodica universale), sostenendo di fatto la sua inutilità nel presupposto che la fattispecie e i comportamenti che la Convenzione ONU definisce come tortura siano già coperti e assorbiti da altre fattispecie di reato all'interno del nostro codice penale.

Alcune sentenze recenti nel nostro Paese hanno evidenziato quanto l'assenza del reato di tortura nel codice penale favorisca il perpetuarsi di una cultura impunitaria e vada a danno degli interessi e della reputazione delle Forze di polizia ed anche come in tal modo si rischi di togliere all'atto della tortura quella connotazione di particolare gravità che è alla base della scelta delle Nazioni Unite di dedicare una convenzione specifica a questa fattispecie, chiedendo in tal senso a tutti gli Stati che l'hanno ratificata di introdurre il relativo reato nel loro ordinamento.

Amnesty International ritiene che la mancata introduzione del reato di tortura costituisca un vero e proprio *vulnus* alla piena credibilità e reputazione dell'Italia chiamata ora a sedere nel Consiglio ONU dei diritti umani.

Auspichiamo inoltre che nel periodo di avvio della presenza dell'Italia nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite le istituzioni del nostro Paese si attivino per porre freno e argine a prassi che ledono i diritti umani, come gli sgombri sistematici delle comunità rom in varie città italiane. Auspichiamo altresì fermezza nei confronti di dichiarazioni e affermazioni che sono di natura discriminatoria, infiammatoria, incendiaria, xenofoba nei confronti di gruppi di persone presenti nel nostro Paese.

Gli adempimenti e quindi gli inadempimenti chiamano in causa un ruolo di grande importanza del Parlamento italiano. Auspico con convinzione che la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato possa svolgere in questo ambito un ruolo sempre più significativo. Infatti, oltre alla sua azione meritoria di sensibilizzazione verso l'esterno nel rapporto con la società civile, con le organizzazioni non governative, grazie anche allo svolgimento di audizioni come quella odierna, credo che la Commissione potrebbe dare impulso ai lavori parlamentari al fine di creare quelle condizioni di messa in regola di tutte quelle iniziative riguardanti i diritti umani che se attuate contribuirebbero a fare dell'Italia un membro credibile del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le loro esposizioni e lascio la parola ai colleghi.

DELLA SETA *(PD)*. Mi rivolgo alla dottoressa Carazzone per sapere in che misura e in che termini i temi che attengono ai diritti umani legati alle discriminazioni che hanno a che fare con l'orientamento sessuale vengano presi in considerazione all'interno della Revisione periodica universale così come nelle raccomandazioni rivolte all'Italia e, comunque, nel rapporto che voi, come Comitato, avete presentato ad un anno dalla elencazione delle suddette raccomandazioni.

FLERES *(PdL)*. La mia è una breve ed amara premessa. In più occasioni, nell'ambito sia dei lavori della Commissione, sia della nostra esperienza personale e parlamentare, ci accorgiamo che la popolarità che riscuotono la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e in genere i diritti umani tra i cittadini e nelle istituzioni è più verbale che sostanziale. Infatti, nel momento in cui si è chiamati a trasformare l'orientamento favorevole, la condivisione dei principi ispiratori della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo in atti ed in comportamenti legislativi, amministrativi o anche personali, purtroppo molto frequentemente ci si trova di fronte a qualche ostacolo e magari accade che in Parlamento per soli sei voti si renda impossibile l'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale.

A conferma di questa amara considerazione, c'è l'esistenza stessa della nostra Commissione. Se la partita legata alla piena applicazione dei diritti umani nel nostro Paese fosse chiusa, non ci sarebbe bisogno di questa Commissione e del lavoro che essa svolge, laddove, ci troviamo purtroppo in una fase non ancora definita di questi aspetti, tant'è che da parte di alcuni chi si occupa dei diritti umani è addirittura considerato quasi come un illuso, un utopista lontano dalla realtà di tutti i giorni.

Ciò premesso, a vostro avviso e in base alla vostra esperienza, dove si collocano gli ostacoli in vicende quali quella dell'introduzione del reato di tortura nel codice penale o comunque quando si tratta di dare piena attuazione alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed ai principi ispiratori dei diritti umani, contenuti nella prima parte della Costituzione?

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. Vorrei porre una domanda riferita alle tre questioni che sono state sollevate.

In primo luogo, come immagino saprete, c'è finalmente una proposta governativa sulla quale si sta riflettendo che riguarda per l'appunto l'istituzione di una autorità nazionale indipendente in materia di diritti umani. Mi interesserebbe sapere in sintesi se consideriate tale proposta una prima risposta e l'inizio di un percorso condiviso, fermo restando che, come previsto dall'emendamento al disegno di legge n. 2720 di cui è primo firmatario il Presidente e da noi pienamente condiviso, da parte nostra chiederemo l'istituzione di una Commissione parlamentare per la tutela e la promozione dei diritti umani composta da deputati e senatori che abbia anche un ruolo politico.

Quanto all'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale, naufragata per la mancanza di soli sei voti in fase di approvazione del relativo provvedimento, segnalo che alcuni parlamentari hanno presentato un disegno di legge *erga omnes* in modo da superare le preoccupazioni ed i pregiudizi al riguardo manifestati da alcuni esponenti delle Forze di polizia nel timore che il reato di tortura potesse essere riferito solamente ad una parte e non a tutti i soggetti. Ritenete che questo tentativo dovuto alla necessità di superare questo genere di preoccupazioni possa rappresentare una soluzione valida?

Mi interesserebbe infine sapere se abbiate avuto notizia delle proposte da noi collettivamente avanzate nell'ambito del documento prodotto dalla Commissione sulle comunità rom e sinti, in ordine al riconoscimento di tali minoranze (in attuazione della legge n. 482 del 15 dicembre 1999), così come dell'Olocausto o meglio del Porrajmos che esse hanno subito. Mi interessa sapere se ne siate al corrente, anche perché in tal senso potrebbe risultare utile e necessario un reciproco sostegno.

CARAZZONE. Con riferimento alla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale posso dire che l'Italia ha ricevuto raccomandazioni da parte di vari Paesi europei intervenuti in rappresentanza dell'Unione europea. Si tratta di raccomandazioni realizzate sulla base della scala di Mac Mahon e poi raggruppate nella raccomandazione n. 36 del testo uf-

ficiale adottato dalla plenaria del Consiglio dei diritti umani. In base alla scala di Mac Mahon, che consente di identificare la gravità dell'infrazione con un valore da 1 a 5, dove 1 è molto basso e indica una raccomandazione generica mentre 5 implica la necessità di intervenire attivamente, queste raccomandazioni consistono, ad esempio, nell'intraprendere campagne contro l'omofobia. Ve ne sono poi altre a cui abbiamo dato un valore pari a 4 in quanto finalizzate a rafforzare le misure antidiscriminatorie in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere e a combattere i crimini causati da forti avversioni fondate su tali basi.

Una delle associazioni aderenti al comitato è Arcigay che ha fatto parte del gruppo di lavoro che ha portato avanti questo primo rapporto di monitoraggio. L'associazione Arcigay ha coordinato un paragrafo di aggiornamento su quanto è stato fatto dal Governo per dare attuazione alle raccomandazioni ricevute in sede di UPR. L'argomento pertanto è coperto sia dalla Revisione periodica universale che dal rapporto non governativo.

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno riuscire ad avere e a distribuire ai membri della Commissione tale rapporto entro oggi in modo tale che domani mattina, nell'audizione con il sottosegretario Scotti, i senatori abbiano a disposizione questo materiale che contribuirebbe senz'altro ad un confronto più serrato.

NOURY. Per quanto riguarda gli aspetti relativi a rom e sinti ho verificato che la posizione espressa dal Governo in sede di UPR è di non accettazione della raccomandazione riguardante la protezione di queste comunità come minoranze nazionali. La motivazione in tal caso addotta è peraltro davvero discutibile visto che si parla della mancanza di basi legali di stabilità e durata dell'insediamento. È ovvio però che più si perpetua questa presunta «nomadicità» delle persone, più le si espelle e più questi requisiti continueranno a mancare all'infinito.

Il lavoro di questa Commissione su rom e sinti è importante, lo abbiamo apprezzato e credo abbia contribuito nel giro di questi ultimi mesi a fare in modo che lo stigma, il pregiudizio siano inferiori e che dei rom si inizi a parlare associandovi diritti e non solo minacce presunte, tant'è che si comincia a fare riferimento al diritto all'alloggio, allo studio, alla salute e al lavoro. Su questo tema Amnesty International ha aperto una campagna e al riguardo considera molto importante una collaborazione.

Quanto al tema della tortura e alle questioni collegate, nella nostra esperienza pluridecennale di lavoro di *lobby,* di interlocuzione con le istituzioni italiane sul tema dei diritti umani, abbiamo ravvisato due questioni generali. La prima è l'idea antica che i diritti umani siano qualcosa di cui ci si occupa al di là delle frontiere, qualcosa su cui si fa politica estera multilaterale, bilaterale o all'interno di organismi internazionali. La seconda è che gli adempimenti rispetto al debito internazionale terminano con la ratifica, quando invece dovrebbero iniziare con tale atto. Altro tema fondamentale è dato dalla sollecitudine con cui si ratificano gli accordi e dal ritardo con cui si provvede alla loro attuazione. L'Italia, nel

1998 a Roma, ha ospitato la Conferenza per lo Statuto della Corte penale internazionale e nonostante la ratifica dello Statuto non ha provveduto all'attuazione e all'adeguamento dell'ordinamento interno. Pertanto, se oggi un Capo di Stato indiziato o accusato di crimini di guerra contro l'umanità, come il presidente sudanese Omar Al Bashir, arrivasse in Italia, questo Paese non avrebbe le basi legali per poterlo arrestare e consegnare alla Corte penale internazionale.

Quanto al reato di tortura occorre considerare un insieme di questioni. Infatti, oltre a quelle che ho appena citato ci sono le seguenti argomentazione da tenere presente secondo le quali la tortura in Italia non esiste e quindi non c'è bisogno di alcuna legge perché la tortura avviene in altri Paesi; oppure, al contrario, siccome c'è il reato di tortura ci vuole la legge e l'Italia ha in tal senso un obbligo posto dal diritto internazionale, a prescindere da se e quanto la tortura viene praticata nel Paese chiamato a rispettare questo vincolo della Convenzione ONU dei diritti umani. Altra argomentazione, peraltro sostenuta ufficialmente dall'Italia in sede di UPR, è quella secondo cui non vi sarebbe alcun bisogno di una legge specifica stante il fatto che il reato di tortura nel nostro ordinamento è già coperto.

Quanto alla proposta *erga omnes* cui faceva riferimento il senatore Di Giovan Paolo, faccio presente che abbiamo l'obbligo di non discostarci da ciò che nella convenzione ONU viene descritto come tortura. È un reato che riguarda pubblici ufficiali e non possiamo ampliarne la portata ai fini di una rassicurazione che, francamente, è inutile. Sollecito quindi la Commissione ad approfittare di una ricorrenza che non è solo storica o di calendario, mi riferisco ai dieci anni trascorsi dai fatti del G8 2001 a Genova, per avviare un dialogo anche con chi, all'interno delle istituzioni e delle Forze di polizia, nutre delle preoccupazioni sul tema del reato di tortura. È importante parlarne. Se pertanto la Commissione si facesse carico di aprire un dibattito su questo tema, probabilmente le diffidenze – perché credo si tratti di questo è non di divergenze – potrebbero essere oggetto di discussione. Il decimo l'anniversario dei fatti di Genova potrebbe costituire dunque una buona occasione per non lasciare soltanto alle organizzazioni non governative e ai comitati delle vittime il compito di ricordare. Credo infatti debba esservi un compito istituzionale finalizzato a ricordare e a favorire un cambio di pagina rispetto a questi argomenti. Se lo si riuscisse a fare, mettendo in regola l'ordinamento interno rispetto agli obblighi internazionali in materia di tortura, sarebbe un'ottima cosa.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per le preziose informazioni fornite nonché i senatori presenti per aver contribuito ad arricchire il dibattito con le loro domande.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00