Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

# RESOCONTO STENOGRAFICO n. 77

*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

87ª seduta: martedì 11 ottobre 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

IC 1285

TIPOGRAFIA DEL SENATO (108)

# I N D I C E

**Audizione del professor Enzo Scotti, sottosegretario di Stato per gli affari esteri, sul tema politica estera e diritti umani**

PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 8, 12 e *passim*
* FLERES *(CN-Io Sud-FS)* . . . . . 10
GALLO *(PdL)* . . . . . 11
PERDUCA *(PD)* . . . . . 9
SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri* . . . . . 3, 12

***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-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); 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-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Enzo Scotti, accompagnato dal dottor Antonino Maggiore, consigliere di legazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del professor Enzo Scotti, sottosegretario di Stato per gli affari esteri, sul tema politica estera e diritti umani**

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 del 5 ottobre scorso.

Comunico che, ai sensi 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 del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Enzo Scotti, accompagnato dal dottor Antonino Maggiore, consigliere di legazione, sul tema Politica estera e diritti umani, che saluto e ringrazio per la loro presenza.

Desidero ringraziare il sottosegretario Scotti che, oltre ad avere una lunghissima esperienza politica ed una grande responsabilità di Governo, in virtù del suo ruolo di Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, è anche competente in materia di rapporti con le Nazioni Unite e con gli organismi internazionali più coinvolti nella tematica dei diritti umani.

Desidero inoltre ricordare che la presente indagine conoscitiva è stata organizzata non solo per sottolineare l'importanza del tema dei diritti umani, ma anche per mettere a fuoco le difficoltà e le contraddizioni che spesso comporta affrontare tale materia e per segnalare gli elementi di novità che si stanno affacciando sulla scena internazionale, che richiedono – questo è il senso della ricerca che vogliamo condurre – un equilibrio diverso tra principi e interessi, ovvero tra la *realpolitik* e la capacità di affermare determinati valori.

SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Ringrazio innanzitutto il Presidente e la Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani per aver promosso questo ciclo di audizioni, che mirano ad approfondire alcuni temi fondamentali intorno al rapporto tra politica estera e diritti umani.

Si tratta di una riflessione certamente opportuna e necessaria, che va al cuore di molte delle principali questioni dell'attualità internazionale e delle decisioni che ci troviamo quotidianamente a prendere nella pratica del lavoro diplomatico. Non mi soffermerò a lungo sulla questione teorica di fondo – il rapporto tra principi e interessi, tra *realpolitik* e valori – che rappresenta una delle grandi costanti del pensiero politico e filosofico della cultura occidentale e non solo. Vorrei solo ricordare uno dei grandi pensatori contemporanei, da poco scomparso: Raimon Panikkar, che ha dedicato un saggio di grande importanza a questo tema. Se ne potrebbe dibattere a lungo, ma credo che sia più utile e interessante ai nostri fini attestarsi su un postulato intermedio e da qui partire per sviluppare alcune considerazioni applicabili alla nostra politica estera nel suo concreto svolgimento.

Il postulato di partenza è che, fermo restando il vincolo invalicabile di alcuni diritti umani fondamentali, che non possono mai essere in discussione anche di fronte a situazioni ultime – come ci insegnano le recenti vicende del Mediterraneo e della Libia in particolare – interessi e valori sono i due parametri di fondo necessariamente presenti in tutte le decisioni di politica estera, in proporzioni e con intensità variabili a seconda delle circostanze. Detto in altri termini, *realpolitik* e valori sono le due variabili di un'equazione che non ammette un unico risultato, valido in tutte le situazioni e a tutte le latitudini, ma la cui soluzione va trovata soppesando di volta in volta i vincoli invalicabili dei valori e gli interessi in gioco.

Questo approccio evoca subito un problema, quello del tanto dibattuto doppio *standard*, cioè della mancanza di un criterio oggettivo per valutare situazioni simili in Paesi differenti, che rischia di far perdere credibilità all'azione politica e internazionale di tutela e promozione dei diritti umani. Tale obiezione può però essere, se non superata, almeno attenuata se al primo postulato, per così dire, relativistico, ne aggiungiamo un secondo, in base al quale la tutela dei diritti umani nel mondo non è soltanto un principio astratto da difendere, non è un valore da tutelare, ma anche una delle condizioni, anzi la principale condizione per assicurare la stabilità e la pace. Da questo punto di vista, principi e interessi non rappresentano due facce isolate e contrapposte, ma si rifanno ad un unico grande interesse collettivo della comunità internazionale, quello della pacifica convivenza internazionale. Come è stato detto in tante occasioni, dunque, i diritti umani sono uno dei tre pilastri in cui si fondano l'esistenza e l'azione delle Nazioni Unite, insieme a quello della sicurezza collettiva e a quello dello sviluppo economico. Tra questi tre pilastri vi è necessariamente un rapporto non solo di interdipendenza, ma anche di rafforzamento reciproco.

Se queste sono le premesse metodologiche, espresse in modo necessariamente sintetico, quali sono le conseguenze che dovremmo trarne nella definizione delle strategie reali di politica estera del nostro Paese? Credo che queste possano essere ricondotte a due filoni principali, quello nazionale e quello europeo. Sul piano interno, partirei proprio da una delle con-

siderazioni contenute nella lettera di invito del presidente Marcenaro a questo ciclo di audizioni: quello di passare da una cultura dell'emergenza ad una cultura di prevenzione. Occorre, cioè, far sì che i diritti diventino un aspetto strutturale e sistematico della politica estera e non siano legati a situazioni contingenti di crisi umanitaria o politica. È quello che si chiama, nel linguaggio delle grandi organizzazioni internazionali, lo *human rights mainstreaming*.

Fondamentale è in primo luogo l'esistenza di una forte cultura diffusa dei diritti umani tra tutti gli operatori della politica estera: si tratta di un fattore non scontato, se si considera che nei Ministeri degli esteri di tutto il mondo prevale a volte una visione di «realismo di breve periodo» che non sempre tiene in considerazione i diritti umani nella misura necessaria. Vanno a questo fine rafforzate le attività di formazione rivolte ai funzionari diplomatici, per fornire loro gli strumenti tecnici – giuridici e politici – che consentano di rappresentare al meglio le nostre posizioni in ambito internazionale, tanto sul piano bilaterale come su quello multilaterale. Per fortuna, il sistema universitario italiano (ma la questione dovrebbe riguardare tutto il sistema educativo, non solo quello dell'istruzione superiore) è ben dotato di corsi, lauree specialistiche e *master* nel campo dei diritti umani. Partiamo quindi da una base culturale solida, sulla quale possiamo costruire una formazione più mirata verso tutti gli operatori della politica estera. A questo proposito, come segnale di «contaminazione positiva» tra mondo universitario e diplomatico, mi piace ricordare il ciclo di conferenze che si inaugura proprio oggi al Ministero degli affari esteri intitolato «La promozione dei diritti umani: dalla teoria alla pratica», in collaborazione con i principali atenei di Roma.

Per tradurre il concetto di *mainstreaming* nella pratica, i modelli organizzativi sono essenzialmente due: creare una struttura centrale forte, dedicata esclusivamente ai diritti umani, ovvero privilegiare l'opzione basata sulla disseminazione delle competenze sui diritti umani nelle varie direzioni geografiche. In realtà, è dimostrato che il modello vincente è quello basato su un *mix* di entrambi, nel senso che senza una solida struttura centrale di riferimento è difficile che la disseminazione funzioni, dal momento che i referenti per i diritti umani presenti nel resto della struttura non avrebbero a chi riferire, e verrebbero alla fine assorbiti da una logica puramente geografica. D'altro canto, una struttura tematica da sola non avrebbe comunque la possibilità di entrare nel merito delle singole situazioni nei diversi Paesi e rischierebbe quindi di essere isolata dal *mainstream* decisionale. Da questo punto di vista, soffriamo ancora come Ministero degli affari esteri di un certo sotto-dimensionamento rispetto alle risorse umane e finanziarie che i nostri principali *partner* europei dedicano alla tutela e alla promozione dei diritti umani nel mondo. Siamo peraltro consapevoli che, nell'attuale contesto di risorse umane e finanziarie decrescenti, non è facile prevedere un rafforzamento nel breve periodo. Ciò nonostante, grazie ad alcuni accorgimenti operativi, alcuni passi avanti recenti nel senso del *mainstreaming* meritano di essere segnalati. In primo luogo, la presenza in tutte le nostre ambasciate di un funzionario diploma-

tico con le funzioni di *focal point* diritti umani, con il compito specifico di seguire il settore, coordinandosi con gli altri Paesi UE in loco e assicurare un'attività di *reporting* sulla situazione dei diritti umani nel Paese. In secondo luogo, grazie all'esercizio della Revisione periodica universale (cioè l'esercizio attraverso il quale tutti i Paesi delle Nazioni Unite vengono sottoposti ad un esame della situazione dei diritti umani al loro interno, che si svolge nell'ambito del Consiglio diritti umani a Ginevra, al quale, come ricorderete, anche L'Italia si è sottoposta l'anno scorso) l'intera nostra rete diplomatica, centrale e periferica, viene coinvolta nell'elaborazione di schede sintetiche e, cosa ancor più importante, di raccomandazioni che l'Italia rivolge al Paese sotto esame.

*Focal point* in loco e UPR rappresentano quindi per il Ministero degli affari esteri due strumenti operativi importanti per dare concretezza all'impegno a rendere strutturale e sistematica l'attività di monitoraggio sui diritti umani nel mondo. Occorrerà quindi proseguire lungo questa strada, rafforzando e razionalizzando le strutture preposte, sia a Roma sia nelle sedi multilaterali che fungono da principali terminali operativi di questa attività (Ginevra, New York, Bruxelles e Strasburgo).

Un altro elemento che presenta grandi potenzialità positive è la creazione di una Autorità nazionale indipendente in materia di diritti umani, della quale più volte si è occupata questa Commissione e che, come sapete, si trova in avanzato *iter* di approvazione. Vi sono almeno tre motivi per sottolinearne il ruolo positivo: in primo luogo, perché rafforzerà la credibilità del nostro Paese in ambito internazionale, nel senso di garantire una sempre maggiore coerenza tra dimensione interna e dimensione esterna nella tutela dei diritti umani; in secondo luogo, perché la sua stessa presenza consentirà di aumentare la sensibilità dell'opinione pubblica, dei *media* e delle stesse istituzioni su questi temi, dando così un contributo a quella cultura diffusa dei diritti umani di cui parlavo poc'anzi. Infine – ma non è certo meno importante – il provvedimento istitutivo dell'Autorità indipendente contiene al suo interno la norma che istituisce la Commissione bicamerale per i diritti umani, che rappresenta a mio giudizio un passo fondamentale per garantire, anche in ambito parlamentare, quella stessa coerenza e sistematicità che si richiede agli organi esecutivi.

Per quanto riguarda l'Unione europea, dobbiamo in primo luogo essere coscienti che, senza nulla togliere all'importanza che rivestono politiche nazionali efficaci e coerenti, solo la dimensione continentale è in grado di mettere in campo il peso politico e negoziale necessario ad un'efficace politica dei diritti umani su scala globale. Vi è in effetti, all'interno e all'esterno dell'Unione, un senso di generale aspettativa che l'Europa del dopo Lisbona sia chiamata ad un salto di qualità nella politica di promozione dei diritti umani sul piano internazionale, collegata strettamente all'insieme degli accordi bilaterali e multilaterali che l'Unione europea sta portando avanti con il resto del mondo, e soprattutto con i Paesi nuovi emergenti, nei quali i problemi dei diritti umani si pongono in modo molto critico (penso alla Cina, per indicare il punto più nevralgico). Tali aspet-

tative stanno prendendo forma e traducendosi in diversi documenti di indirizzo politico.

L'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, Catherine Ashton, ha più volte detto pubblicamente, fin dal suo discorso di insediamento davanti al Parlamento di Strasburgo, che intende fare della politica dei diritti umani il filo rosso della politica europea, intendendo con ciò la priorità orizzontale che attraversa tutta l'azione esterna dell'Unione nelle sue diverse componenti, a cominciare dalle politiche commerciali e di aiuto allo sviluppo.

Di fronte alle sfide globali e alla crescente assertività delle potenze emergenti, si pone con crescente intensità il problema di assicurare il massimo possibile di efficacia e di coerenza alla politica esterna dell'Unione sui diritti umani, con un approccio più realistico e differenziato (non possiamo pensare che lo stesso abito si adatti a tutti), con una comunicazione più efficace verso i Paesi terzi, dando ai diritti umani la necessaria centralità – di nuovo, il *mainstreaming* di cui parlavamo prima – nella definizione delle strategie complessive di politica estera e di politica commerciale ed economica dell'Unione.

Sappiamo che all'interno dell'Unione convivono da sempre, anche in questa materia, sensibilità e approcci differenziati da parte degli Stati membri. Semplificando: da una parte, quanti privilegiano il dialogo e la ricerca di convergenze trans-regionali, dando un rilievo relativamente maggiore ai diritti economico-sociali; dall'altra, la riaffermazione delle tradizionali priorità incentrate sui diritti civili e politici, con un accento più marcato sulla condizionalità in materia di politiche commerciali e di aiuto allo sviluppo.

Il risultato finale è, di norma, fondato su un compromesso intermedio, che idealmente dovrebbe riunire il meglio delle diverse posizioni. In ogni caso, e al di là di queste diverse sensibilità, vi è piena comunanza di vedute sulla necessità di un rilancio degli strumenti esistenti dell'Unione in materia di diritti umani.

Altra questione importante è quella della coerenza tra dimensione esterna e dimensione interna della tutela e promozione dei diritti umani. A questo proposito, ritengo sia giusto mostrarsi disponibili alle richieste di monitoraggio riguardanti la situazione dei diritti umani all'interno dei Paesi dell'Unione europea ed essere aperti alle critiche, quando sono costruttive e non strumentali, anche per non dare argomenti a quanti sono sempre pronti ad accusare l'Occidente di incoerenza e di doppio *standard* nella promozione dei diritti umani nel resto del mondo. È opportuno quindi un collegamento più stretto della componente esterna dell'azione dell'Unione europea con gli organismi che si occupano della protezione dei diritti all'interno dell'Unione, come l'Agenzia europea per i diritti fondamentali e in generale tutto il settore giustizia e affari interni.

Come accennavo prima, la signora Ashton ha raccolto e si è fatta portatrice di tutte queste istanze, impegnandosi a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una nuova strategia complessiva dei diritti umani dell'Unione europea. Un obiettivo ambizioso, che coinvolge tutta la com-

plessa struttura istituzionale europea e che non a caso sta prendendo più tempo di quanto inizialmente previsto, ma che dovrebbe vedere la luce tra la fine di quest'anno e l'inizio del 2012.

Sul piano operativo, è stata comunque già istituita all'interno del SEAE una nuova divisione forte dedicata esclusivamente ai diritti umani, che ha riunito i vari spezzoni diritti umani presenti in precedenza all'interno della Commissione e del Consiglio, articolata in tre divisioni (strategie politiche, iniziative e progetti, sostegno ai processi democratici ed elettorali) ed è stato nominato un presidente stabile del COHOM, il gruppo che in ambito PESC riunisce mensilmente a livello tecnico i responsabili dei diritti umani dei 27 Paesi membri, e che in precedenza era guidato dalle Presidenze semestrali di turno.

Ricordo inoltre le aspettative crescenti del Parlamento europeo – soprattutto attraverso la Sottocommissione diritti umani – di svolgere un ruolo attivo nel campo dei diritti umani, non solo sul controllo dell'attività degli organi esecutivi europei, ma anche sulla partecipazione alla definizione delle strategie.

Concludo le mie brevi considerazioni sottolineando che la dimensione europea si rivela fondamentale anche per mobilitare le risorse finanziarie necessarie a realizzare progetti concreti di promozione dei diritti umani nei Paesi terzi, che su un piano solo nazionale avremmo più difficoltà ad attuare. L'Unione dispone a questo scopo dello strumento finanziario «Diritti umani e democrazia», dotato di un *budget* di circa 200 milioni di euro all'anno, attraverso il quale vengono finanziati progetti soprattutto per monitorare e promuovere i diritti umani in tutto il mondo, realizzati perlopiù attraverso organizzazioni non governative (ONG) e associazioni locali. Il problema, in sintesi, sia a livello nazionale sia a livello europeo, è quello di fare della tutela dei diritti umani il filo rosso capace di legare tutte le politiche e, soprattutto, di condizionarne l'ideazione e l'attuazione.

PRESIDENTE. Il sottosegretario Scotti ha ricordato una serie di aspetti importanti e tra questi la questione del *double standard*. Questa mattina ho incontrato l'ambasciatore iraniano a Roma, per protestare contro i gravi fatti resi pubblici nel corso di questi ultimi giorni: mi riferisco sia alla reclusione di alcuni difensori dei diritti umani in Iran, sia al suicidio dei due giovani fidanzati, dopo che uno di loro era stato rinchiuso in carcere e torturato, sia alla terribile notizia dell'attrice condannata a 99 frustrate e all'esclusione per un lungo periodo dalla possibilità di lavorare, a causa del suo ruolo in un film, che peraltro era stato girato sulla base di legali autorizzazioni. L'obiezione principale che mi sono sentito rivolgere, come spesso, anzi come sempre accade, faceva riferimento proprio al *double standard*.

Il sottosegretario Scotti ha introdotto varie problematiche, tra cui quella della dimensione europea: chiedo dunque al nostro audito di aiutarci a capire come la riorganizzazione e la riforma delle Nazioni Unite tenga conto di questo problema. Naturalmente penso all'ufficio di Gine-

vra, ma anche al ruolo che svolgono le agenzie, come l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) o come l'ultimo prodotto della riforma delle Nazioni Unite, ovvero l'UN WOMEN, l'entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile, che unifica i diversi settori che in passato si occupavano di tale fondamentale problematica.

PERDUCA *(PD)*. Desidero svolgere una breve considerazione e porre due domande, scusandomi se dovrò lasciare anticipatamente la seduta per partecipare nella Commissione di merito alle votazioni sul disegno di legge sul cosiddetto processo breve.

Le mie considerazioni riguardano il livello nazionale; in proposito va in primo luogo osservato che esiste in dottrina una sorta di confronto più o meno permanente tra la scuola della *realpolitik* e la scuola dei valori o della *idealpolitik*. Va detto, però, che queste non sono necessariamente le uniche possibilità di fossilizzazione del dibattito, anche perché spesso la *realpolitik* – o quella che ci viene presentata come tale – si può interpretare in maniera più benevola come pragmatismo o attenzione alla realtà e non necessariamente al realismo. Ciò potrebbe aiutare e suggerire del pudore ad esempio nell'assunzione delle posizioni nazionali. Pur tenendo fermo il concetto di «interesse nazionale», di cui abbiamo parlato nella precedente seduta, nel corso dell'audizione del presidente Dini, tale pudore potrebbe consigliare di non magnificare le relazioni con alcuni Paesi, con cui si «devono» intrattenere dei rapporti per motivi di acquisto o di vendita. Ci sarebbe poi un ulteriore livello, che ci potrebbe portare a fare considerazioni di tipo diverso, ad esempio per quanto riguarda la Cina: non è detto che occorra tutte le volte ricordare, anche in maniera decisa, la necessità di rispettare i diritti umani in Cina per avere un impatto a livello nazionale, perché magari la modifica delle leggi relative al costo del lavoro nel mondo sviluppato potrebbe in qualche modo iniziare a togliere frecce all'arco della Cina, che ha costruito il proprio impero su quello che possiamo definire un nuovo modello di schiavitù.

Messe da parte queste considerazioni di carattere internazionale, credo che il livello regionale e nazionale cui fare riferimento sia quello che, come Italia e quindi come Unione europea, occorre mettere in evidenza ogni qual volta si parla della necessità di ricordare alcuni valori e allo stesso tempo i propri obblighi nei confronti del diritto internazionale. Il sottosegretario Scotti ha parlato del principio di condizionalità, che per certi versi è fondamentale nei rapporti bilaterali e internazionali dell'Unione europea. Mi domando però come tale principio possa essere applicato o quali siano gli eventuali ragionamenti che, in questa nuova strategia europea, ci possano portare alla creazione di un meccanismo che, nel caso in cui non vengano rispettate le cosiddette clausole dei diritti umani – inserite in tutti gli accordi che l'Unione europea firma con i Paesi terzi in via di sviluppo, dove le libertà fondamentali o non sono riconosciute o non sono praticate – renda possibile il congelamento dell'accordo stesso. Questa è una opportunità che spesso, ma non sempre, viene evo-

cata come possibile misura di pressione politica nei confronti dei *partner* nel resto del mondo, ma che io sappia non si è mai passati – salvo forse in due casi, relativi alla Siria e alla Birmania, in cui c'è stata un'azione molto decisa da parte del Parlamento europeo – a bloccare o a congelare questo tipo di rapporti, che sono fondamentalmente economici e commerciali.

Il Presidente ha sottolineato come in questa fase sia in corso un processo di riforma delle Nazioni Unite. Occorrerà dunque valutare, ora che mi pare sia terminato il ciclo delle prime *Universal periodic review* (UPR) di tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, se questo meccanismo funzioni o meno e se esistano iniziative, magari promosse dall'Unione europea atte a pervenire ad una valutazione della riforma di quella parte del sistema delle Nazioni Unite maggiormente incentrata sui diritti umani. Considero anch'io necessario effettuare un'analisi ed un approfondimento dell'azione delle varie agenzie dell'ONU, tenendo però presente la necessità di una valutazione delle loro politiche. L'agenzia delle Nazioni Unite che secondo il mio modo di vedere – che è basato però su 15 anni di attenta analisi e sul fatto che l'ONU non abbia ottenuto alcuni risultati – riscontra i maggiori problemi in termini di attenzione ai diritti umani nel portare avanti le proprie politiche è l'Ufficio contro la droga e il crimine (UNODC), che ha sede a Vienna. Stiamo infatti continuando a promuovere politiche proibizioniste che non sono né pragmatiche, né liberali, né efficaci, ma che soprattutto danno carta bianca ai Governi nella violazione dei diritti fondamentali, per tentare di controllare la produzione, il consumo e il commercio di sostanze che – non voglio aprire il dibattito in questa sede – possono essere pericolose o meno. L'Italia, che fino allo scorso anno, ha sempre espresso il vicesegretario generale di tale Agenzia, non si è mai posta il problema di valutare i risultati di quel lavoro.

Secondo me il quadro del rispetto dei diritti fondamentali, messo di fronte alla proibizione sui vari livelli di produzione, consumo e commercio, ad un certo punto dovrà essere preso in considerazione e va detto che l'Italia, se pur a fasi alterne, ha dimostrato di essere pronta a procedere in tale direzione.

Ieri ci è stato detto che l'Afghanistan è tornato a produrre lo stesso quantitativo di oppio di tre anni fa. Dopo tutta la propaganda che ci era stata venduta nel tentativo di tranquillizzare il mondo rispetto al fatto che l'Afghanistan sarebbe rientrato tra i Paesi con speranza di un futuro migliore, è bastato un rapporto per dirci che le cose non hanno funzionato.

Vanno bene quindi i valori, così come i meccanismi per perseguirli, ma altrettanto necessario è inserire come parte fondamentale della nostra politica estera, sia italiana sia europea, la valutazione del progresso portato avanti con questi strumenti, diversamente continueremo a creare trattati, istituzioni e burocrazie senza portare a casa niente di stringente.

FLERES *(CN-Io Sud-FS).* Signor Presidente, farò qualche considerazione a cui si collegano altrettante domande. Anzitutto, ringrazio il sotto-

segretario Scotti per la esauriente relazione che ci consente di avere una visione complessiva dell'azione politica che il nostro Governo sta compiendo relativamente all'argomento in esame.

Ciò premesso, chiedo al Sottosegretario un approfondimento rispetto a due questioni. La prima si collega alla considerazione che faceva poc'anzi il collega Perduca, ovvero al tema del rapporto tra economia e diritti umani. Ci rendiamo conto ogni giorno di più che l'economia è potentemente condizionata dal mancato rispetto dei diritti umani da parte di alcuni Paesi fortemente concorrenti all'interno del WTO. Si tratta di Paesi nei quali i diritti umani non vengono rispettati, condizione che determina una vera e propria alterazione del principio della leale concorrenza. Infatti, quando il livello del trattamento economico e previdenziale del personale ed il sistema delle garanzie – comunque collegate al rispetto dei diritti umani – risultano insufficienti o, comunque, non armonici rispetto a quelli presenti negli altri Paesi che partecipano alla medesima organizzazione, si viene naturalmente a determinare un'alterazione del principio di leale concorrenza. Mi interesserebbe pertanto sapere dal Sottosegretario in che modo ci si stia muovendo al riguardo.

La seconda questione è connessa all'indagine che la nostra Commissione sta conducendo relativamente alle carceri nel nostro Paese, quindi più complessivamente al tema dell'esecuzione della pena.

Sappiamo che i modelli di esecuzione della pena sono molto diversi tra loro; già all'interno dei Paesi dell'Unione europea convivono differenti interventi e filosofie di esecuzione della pena, a maggior ragione questo accade negli altri Paesi esterni all'Unione. Vorrei quindi sapere se non si ritenga necessario avviare un percorso di armonizzazione dell'esecuzione della pena, naturalmente avendo come obiettivo il pieno rispetto dei diritti umani, anche alla luce del fatto che il fenomeno dell'immigrazione clandestina di fatto sta determinando una presenza molto articolata di cittadini di nazionalità diverse, peraltro nelle carceri di differenti Nazioni. Il fenomeno infatti non interessa solo l'Italia.

Mi permetto inoltre di chiedere al Sottosegretario se è possibile far avere alla Commissione una scheda comparativa riguardante gli accordi di estradizione ai fini di giustizia esistenti con i Paesi dell'Unione europea ed eventualmente con altri Paesi esterni all'Unione.

GALLO *(PdL)*. Anch'io ringrazio il sottosegretario Scotti per la sua esauriente relazione. Rimangono da analizzare aspetti contingenti e conflittuali tra valori e interessi di tipo diverso (quindi anche economici) che ci portano naturalmente ad assumere comportamenti differenziati. Ciò naturalmente determina una crisi dell'apparato degli esteri, posto che non appaiono giustificabili atteggiamenti così differenziati nei confronti dei diversi Paesi.

Oggi leggo sulla stampa la notizia secondo cui in Egitto si assisterebbe ad una vera caccia ai cristiani. Ebbene, mi chiedo come in un'epoca come quella in cui viviamo sia possibile ancora che si verifichino guerre di religione! Si pensi in modo particolare al nostro Paese, che da sempre

rispetta ampiamente i diritti umani di tutti, specie sul piano delle libertà religiose. Ciò dovrebbe implicare un rispetto reciproco anche da parte delle altre Nazioni nei nostri confronti perché non è giusto che si crei un rapporto unilaterale di comprensione, disponibilità, solidarietà e ospitalità solo da parte nostra. D'altra parte, la presenza del Papa in Italia ci rende particolarmente esposti in questo campo.

Leggere sui giornali titoli come «caccia ai cristiani» rappresenta davvero un duro colpo. A mio avviso forse dovremmo farci sentire affinché la nostra identità, anche se non riconosciuta in Europa, almeno in Italia non venga messa in discussione.

PRESIDENTE. Il problema sollevato dal senatore Gallo è effettivamente molto importante perché delinea una delle questioni su cui verrà valutato lo sviluppo di quella che è stata definita la «Primavera araba». Le notizie provenienti dall'Egitto sono davvero preoccupanti. D'altra parte, non so se abbiate avuto modo di leggere questa mattina un'altra notizia proveniente dalla Tunisia – che per fortuna non riguarda la morte di persone – secondo cui un gruppo integralista islamico avrebbe attaccato i locali dove veniva proiettato il film di animazione franco-iraniano «Persepolis». Anche questo episodio infatti, pur essendo naturalmente di gran lunga meno preoccupante rispetto a quello egiziano, costituisce tuttavia il segno di un problema che emerge.

Il sottosegretario Scotti ha affrontato una questione che sembrerebbe di importanza minore, ma che secondo me è invece molto rilevante, e che riguarda le conseguenze pratiche per l'organizzazione e il lavoro della diplomazia rispetto al tema dei diritti umani. Mi riferisco ad aspetti quali l'organizzazione di un'ambasciata, del suo sito, le relazioni annue degli ambasciatori, l'agenda, gli ordini del giorno delle riunioni degli ambasciatori. Si tratta di una serie di disposizioni che potrebbero essere di aiuto.

SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, parto proprio dall'ultima considerazione che lei ha svolto. La nostra diplomazia, al pari delle altre diplomazie del mondo, in questi ultimi 50 anni ha cercato di introdurre all'interno del ragionamento diplomatico il tema dei diritti umani non come qualcosa a se stante ma – lo dicevo prima – come il filo rosso che lega insieme tutte le politiche. Infatti, il ruolo che un Paese come il nostro, e in generale l'Europa, gioca nel mondo ha senso se legato al tema dei valori, da imporre a se stessi prima ancora che agli altri.

Quindi il tema dell'organizzazione della diplomazia come conseguenza della volontà di porre al centro il tema dei diritti umani non è una questione secondaria, ma di grande rilievo e importanza, come dicevo in precedenza parlando dei rapporti degli ambasciatori, dei *focal point* sul territorio e della presenza e dell'attenzione delle ambasciate per tali aspetti. Nel mio intervento mi sono limitato a fare solo dei cenni, ma al Ministero, nel preparare le odierne considerazioni, abbiamo avvertito questo tema come assai importante e utile.

È stato inoltre posto il tema della riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, una delle problematiche più rilevanti per l'Italia. Una questione che non riguarda solo gli aspetti organizzativi delle Nazioni Unite, ma anche i metodi di lavoro e le linee guida del lavoro stesso. Prendendo ad esempio il Consiglio di sicurezza, occorre chiedersi quanto entri il tema dei diritti umani nelle valutazioni di tale organismo. Certamente l'attenzione e il peso della problematica dei diritti umani all'interno del Consiglio di sicurezza è molto cresciuto e molti interventi sono stati giustificati proprio dalla necessità di tutelare i diritti delle popolazioni interessate: penso ad esempio agli interventi che si sono concretati nel Mediterraneo nell'ultimo periodo. Questa è dunque la problematica che abbiamo di fronte e che ha risvolti sul piano nazionale, regionale e globale; ne consegue che dobbiamo cercare di operare a 360 gradi, cogliendo quello che ci riguarda e quello che riguarda l'Europa e il mondo.

Il senatore Perduca ha ricordato l'esistenza di due soli casi di intervento a seguito del mancato rispetto delle clausole fondamentali contenute nei trattati internazionali, riferendosi a quelli conclusi tra l'Europa e il resto del mondo. Credo che questo sollecitato dal senatore Perduca sia un elemento molto importante, che deve entrare nel negoziato preventivo, al fine di porre in evidenza sin dalla fase del negoziato sia il vincolo, sia le conseguenze derivanti dal mancato rispetto del vincolo stesso. Credo che questo sia un richiamo interessante, che merita di esser sviluppato ed approfondito sempre di più ed in tal senso attendiamo di valutare le proposte che l'Alto rappresentante Catherine Ashton presenterà alla Commissione e al Parlamento europeo a proposito del programma dell'Europa in materia di diritti umani.

Il senatore Perduca ha sollevato altresì un problema delicatissimo. È tuttora in corso nel mondo un dibattito che riguarda, da un lato, le politiche proibizioniste e, dall'altro la liberalizzazione delle sostanze stupefacenti. Non me la sento in questo momento di entrare nel merito di una questione così complessa, che può apparire molto semplice nella sua formulazione, ma che in realtà sotto il profilo delle analisi necessarie a giungere ad una decisione risulta invece molto complicata. Non ho nessun tabù a discuterne e ad affrontarla laicamente, senza alcun pregiudizio ideologico di partenza, ma basandomi solo sui dati di fatto concreti, riguardanti la scienza, i risultati della ricerca e delle politiche e quelli che sono stati recentemente proposti nelle diverse sedi. Credo che questi temi vadano affrontati, ma con il rigore che ciò comporta, soprattutto per la responsabilità che abbiamo nei confronti delle giovani generazioni, avendo cura dell'eredità che consegneremo loro.

Per quanto riguarda le domande del senatore Fleres, non dobbiamo considerare il tema dei diritti umani solo in relazione alla concorrenza globale. Si tratta infatti di una questione che va al di là della concorrenza e che attiene proprio alla crescita, nel mondo, della responsabilità delle istituzioni nei confronti della tutela della persona umana, della sua libertà e della possibilità di essere se stessa. Quindi ogni essere umano va tutelato dal punto di vista dei diritti fondamentali, sul piano economico, ma anche

sul piano civile e politico. Per quanto riguarda le carceri, possiamo farvi prevenire una nota sugli accordi in essere, sia a livello europeo, sia al di fuori dall'Europa. Si tratta di un problema molto importante, che abbiamo sottolineato in questi giorni nell'ambito della Conferenza Italia-America latina, di cui una sessione è stata dedicata proprio ai temi della lotta alla criminalità, della sicurezza e – per intenderci in modo semplificato – al tema dell'anti-Stato. Una delle questioni emerse in tale contesto riguarda la necessità di armonizzare le legislazioni, posto che mentre il crimine opera a livello globale, gli Stati lo fanno in modo parcellizzato. Si pensi che in Centro America non c'è stata una sola estradizione; in concreto, per quel che riguarda la cooperazione giudiziaria molti sono i progressi che sono stati compiuti, ma non si è riusciti ancora a realizzare una vera azione comune degli Stati nei confronti del crimine. Lavoriamo ancora in modo parcellizzato, mentre il crimine lavora con una dimensione, con strumenti e con metodi globali: questa è dunque una grande questione.

Tornando al tema dei diritti umani, il problema dell'armonizzazione delle legislazioni carcerarie in Europa è un elemento di sollecitazione molto utile.

Infine, per quanto riguarda la domanda del senatore Gallo, voglio fare una battuta da napoletano. La «Primavera araba» è uno po' come il mese di marzo in cui – come si dice a Napoli – un po' piove, un po' spiove, e un po' c'è il sole che fa capolino. Dunque dobbiamo prenderla nella sua complessità e nelle sue diverse ondate: non si tratta di un processo lineare e limpido, ma molto tortuoso, che mette in luce la difficoltà di passare da sistemi e da regimi assoluti a regimi democratici. Dobbiamo pertanto avere la consapevolezza del lavoro che attende l'Europa: gli europei non devono salire in cattedra per spiegare ai popoli arabi che cos'è la democrazia, ma aiutarli a non compiere gli errori storici che abbiamo compiuto noi e ad affrontare in modo diverso la situazione, offrendo loro non solo le buone pratiche, ma anche il modo con cui evitare gli errori.

Lo scontro religioso tra i fondamentalismi è un fatto terribile, per ovviare al quale occorre effettuare un lungo percorso di educazione e di rispetto. A settembre mi sono recato a Monaco, alla grande iniziativa della Comunità di Sant'Egidio, in cui era presente un mondo religioso complesso, che andava dalle religioni dell'Estremo oriente ai cattolici, ed è emerso che contro il fondamentalismo c'è un lavoro immenso da compiere, per cui non solo gli Stati devono tutelare le libertà religiose, ma le stesse religioni e i centri di cultura devono favorire la reiezione del totalitarismo.

Non dobbiamo dimenticare che anche noi cristiani abbiamo un passato segnato da talune chiusure fondamentaliste. Dobbiamo quindi essere consapevoli che il grande cambiamento del tempo moderno è stata la Dichiarazione conciliare sulla libertà religiosa, che ha chiuso con il passato ed ha aperto la strada a prospettive future. Tuttavia, come sempre accade, il cammino non è affatto semplice.

Posso comunque assicurare che il problema della tutela della libertà religiosa in Italia è un tema che in particolare il ministro Frattini ha preso come impegno assoluto. Domani alla Camera dei deputati, anche alla presenza del presidente Fini, si terrà un seminario dedicato proprio a questo tema con riferimento all'area mediterranea, ovvero il problema del dialogo culturale e religioso nel Mediterraneo alla luce di quanto sta avvenendo anche in questo momento in Egitto.

Senatore Gallo, diverse sono le difficoltà che incontriamo anche negli organismi europei e nel contesto delle Nazioni Unite per far camminare un'idea forte di rispetto della libertà religiosa. Non si tratta infatti di un percorso facile, né di una questione scontata in partenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Scotti per il contributo fornito ai nostri lavori e tutti gli intervenuti all'odierna seduta.

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

*I lavori terminano alle ore 14,55.*

*Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti*

€ 1,00