



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 38

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

45^a seduta: mercoledì 19 maggio 2010

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E

**Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Vincenzo Scotti
in ordine alla procedura di revisione periodica delle Nazioni Unite**

PRESIDENTE	<i>Pag. 3, 9, 14 e passim</i>
* AMATI (PD)	13
DELLA SETA (PD)	13
DI GIOVAN PAOLO (PD)	9
* LIVI BACCI (PD)	12
PERDUCA (PD)	10
SCOTTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	3, 10

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: 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, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Vincenzo Scotti.

I lavori hanno inizio alle ore 8,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Vincenzo Scotti in ordine alla procedura di revisione periodica 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 del 18 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono 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, onorevole Vincenzo Scotti, che ringrazio per l'abituale cortesia e la disponibilità dimostrata nel partecipare alle sedute della Commissione diritti umani del Senato.

Ricordo che l'Italia è attualmente sottoposta alla procedura di revisione periodica universale da parte del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e che, nel quadro di questa procedura, il Governo italiano è tenuto a fornire risposta alle 92 raccomandazioni formulate sull'Italia al termine della prima fase della procedura, che ha avuto luogo a Ginevra lo scorso 9 febbraio.

Nel corso della seduta odierna l'onorevole Sottosegretario illustrerà nel merito le risposte che il Governo italiano intende dare il prossimo 9 giugno, quando avrà luogo a Ginevra la seconda fase della procedura di revisione periodica universale del Consiglio dei diritti umani.

Ringrazio nuovamente il sottosegretario Scotti per la sua consueta gentilezza – il fatto che sia consueta non la rende certamente meno apprezzabile – e gli cedo la parola affinché possa rendere le sue comunicazioni.

SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente Marcenaro ed i membri della Commissione straordinaria del Senato per l'invito rivoltomi a riferire sugli orientamenti del Governo in ordine alle risposte da dare alle 92 raccomandazioni rivolte all'Italia, nel quadro della revisione periodica universale

del Consiglio dei diritti umani ed a seguito del dibattito svoltosi lo scorso 9 febbraio a Ginevra al quale sono intervenuto in qualità di capo delegazione. Credo che questo incontro, che fa seguito a quello del 14 aprile in cui ho avuto occasione di riferire sull'esito del dibattito di febbraio, rappresenti una nuova tappa importante del percorso di confronto e collaborazione tra Governo e Parlamento sulle tematiche dei diritti umani.

Ho già avuto l'opportunità, il 18 marzo scorso, in occasione dell'ultima riunione dell'Osservatorio Governo-Parlamento sui diritti umani e successivamente, nel corso della citata audizione del 14 aprile, di fornire alcune anticipazioni sui seguiti per quel che concerne le raccomandazioni che sono state rivolte al nostro Paese.

Prima di entrare nel merito di queste ultime, mi pare utile tracciare un sintetico riepilogo del funzionamento della revisione periodica universale, del quale credo abbiate piena consapevolezza.

Il processo si svolge in due fasi: la prima nell'ambito del gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani a composizione aperta, dove hanno diritto di parola soltanto gli Stati, che hanno la possibilità di rivolgere domande e raccomandazioni al Paese sotto esame; la seconda – quella che ci accingiamo a vivere – ha luogo a livello di sessione plenaria del Consiglio, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative.

Per quanto riguarda l'Italia, lo scorso 9 febbraio abbiamo affrontato la prima fase dell'esercizio. Al termine del dibattito di tre ore, il Segretariato del Consiglio, coadiuvato da una *troika* composta da Stati membri del Consiglio estratti a sorte (nel nostro caso, Argentina, Ghana e Slovacchia), ha redatto un rapporto, che contiene un sintetico processo verbale della seduta e si è concluso con un elenco delle raccomandazioni che ci sono state rivolte durante il dibattito, le quali rappresentano l'aspetto più rilevante dell'esercizio.

Rammento che il documento contenente le raccomandazioni è reso pubblico sul sito dell'Alto Commissariato per i diritti umani e che sul sito di alcune organizzazioni non governative italiane è reperibile anche la traduzione in italiano.

Come è noto, lo Stato interessato può accettare o respingere le raccomandazioni già nel corso della riunione conclusiva della prima fase del procedimento, oppure riservarsi di fornire ulteriori elementi nella fase successiva. Per quanto ci riguarda, in linea con l'approccio prevalente in ambito europeo, abbiamo optato per questa ultima possibilità, indicando che avremmo preso in considerazione tutte le raccomandazioni avanzate nel dibattito e che avremmo provveduto a fornire una risposta scritta.

La seconda fase dell'esame dell'Italia avrà dunque luogo il 9 giugno nella sessione plenaria del Consiglio dei diritti umani, dove verrà esaminato il suddetto rapporto e presentato il documento nazionale con le risposte alle raccomandazioni. Al termine del dibattito di un'ora, il Segretariato del Consiglio redigerà il documento conclusivo che costituisce l'atto finale del processo.

Fatta questa premessa, vorrei rammentare che con il trascorrere delle sessioni il numero delle raccomandazioni rivolte ai Paesi è andato costan-

temente aumentando imponendo, fra l'altro, un lavoro di accorpamento del testo delle raccomandazioni di contenuto analogo che non giova sempre alla chiarezza del quesito. Per dare qualche esempio riferito a Paesi occidentali, nella prima sessione del 2008 sono state rivolte alla Gran Bretagna 30 raccomandazioni e 40 all'Olanda, ma già nella quarta sessione la Germania ne ha ricevute 45 ed il Canada 71. Nelle sessioni più recenti si superano le 90 raccomandazioni e l'Italia, come accennato, ne ha ricevute 92.

A seguito delle pressanti richieste delle organizzazioni della società civile, si è anche progressivamente affermato il principio che in sede di riposta i Paesi esaminati debbano esprimersi in termini non equivoci sull'accettazione o meno di ogni singola raccomandazione. L'attuale Presidente del Consiglio dei diritti umani appare particolarmente attento a far rispettare questo principio.

La necessità di rispondere in maniera netta a richieste non sempre univoche o lineari ha fatto proporzionalmente lievitare la percentuale di raccomandazioni respinte. In ogni caso, sin dalle prime sessioni, la maggioranza dei Paesi europei ed occidentali ha optato per risposte nette, con percentuali relativamente elevate di raccomandazioni respinte: 30 per cento per la Gran Bretagna, 25 per cento per l'Olanda, 20 per cento per Germania e Canada. Nell'ultima tornata anche la Norvegia ha respinto 18 raccomandazioni su 91.

Come ho avuto modo di accennare nel corso della scorsa audizione, il gruppo di lavoro interministeriale, coordinato dal Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), che coinvolge tutte le amministrazioni e gli enti interessati, ha curato la nostra partecipazione all'UPR (*Universal periodic review*) ed ha elaborato il documento di risposta alle raccomandazioni. Il documento dovrà essere perfezionato entro la fine del mese in modo da distribuirlo a Ginevra con il richiesto anticipo rispetto alla sessione in cui verrà formalmente presentato e brevemente discusso.

Allo stato attuale, che possiamo considerare pressoché definitivo, il Governo è quindi orientato ad accettare 75 raccomandazioni, ad accoglierne parzialmente 2 ed a respingerne 15. Per la statistica, si tratta di una percentuale di raccomandazioni non accolte inferiore al 17 per cento.

Prima di passare ad illustrare le risposte, consentitemi di sottolineare che l'esame delle raccomandazioni è stato condotto mantenendo un approccio aperto e costruttivo. La nostra idea della UPR non è quella di un tribunale nato per processare gli Stati sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, ma di uno strumento per spingere i Governi a fare concreti passi avanti su questo terreno. È con questo spirito, d'altra parte, che formuliamo domande e raccomandazioni agli altri Paesi. La grande maggioranza delle raccomandazioni viene quindi accolta proprio nella prospettiva di un miglioramento della situazione dei diritti umani interna. Nella consapevolezza, naturalmente, che gli impegni presi dal Governo in questa sede verranno attentamente scrutinati in futuro dai nostri *partner* e dalle organizzazioni governative e non per quanto attiene ai seguiti che vi daremo.

Come ho accennato, si è ritenuto di non poter accettare alcune delle raccomandazioni avanzateci, ad esempio, quando si dovrebbe porre mano

a modifiche di carattere legislativo o attuare tipologie di intervento non compatibili con la nostra organizzazione istituzionale per ottenere dei risultati che si possono concretamente conseguire con altri mezzi. Varie altre raccomandazioni appaiono, inoltre, il frutto di una mancata comprensione dei fondamenti del nostro ordinamento, oppure sono pretestuose.

Ciò premesso, passo ora all'illustrazione delle risposte raggruppando le raccomandazioni per temi, sia per esigenze di omogeneità nella trattazione, sia per rendere più agevole la percezione della rilevanza conferita a ciascuna delle tematiche affrontate nel corso della discussione a Ginevra lo scorso febbraio.

Il trattamento dei migranti è stato oggetto di tredici raccomandazioni che coprono una vasta gamma di questioni, dall'ingresso degli immigrati nel Paese alle tutele sul lavoro e a quelle di carattere sociale. L'orientamento del Governo è di accettare nove raccomandazioni, di accettarne parzialmente una e di respingerne tre. Le raccomandazioni che si intende respingere (72, 73 e 81) chiedono puntuali modifiche della legge n. 94 del 2009, che non si ritiene di poter accettare in quanto si tratta di punti qualificanti delle nuove norme sull'immigrazione illegale che, nell'opinione del Governo, non si pongono affatto in contrasto con la disciplina internazionale. La raccomandazione 75 viene parzialmente accolta in quanto fra le varie richieste avanzate, peraltro pienamente accettabili, è stata inserita anche quella di ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti. Trattasi di Convenzione che non distingue fra immigrati regolari ed irregolari e che conseguentemente non è stata ratificata da alcun Paese di immigrazione o dai *partner* dell'Unione europea. In ogni caso, data la crescente estensione della normativa europea in questo settore, una ipotetica ratifica dovrebbe oggi coinvolgere contemporaneamente tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

In tema di procedure di asilo, strettamente collegato a quello dei migranti, sono state avanzate sei raccomandazioni che il Governo intende accogliere trattandosi di principi incorporati nella legislazione italiana o di indicazioni pienamente compatibili con le modalità concrete di applicazione delle norme.

La questione delle minoranze, con particolare riguardo alle comunità rom e sinti, è trattata in dieci raccomandazioni che affrontano questioni come gli sgomberi, l'accesso ai servizi, il riconoscimento dello *status* di minoranza nazionale. In questo caso appare possibile accogliere otto raccomandazioni che riguardano i problemi concreti da affrontare per migliorare la situazione dei rom e sinti sul nostro territorio. Non si ritiene, viceversa, di poter recepire le raccomandazioni 56 e 58, che chiedono la modifica dei principi che regolano la disciplina nazionale relativa alle minoranze linguistiche «storiche» per consentire l'estensione dello *status* anche alle comunità rom e sinti.

Particolare attenzione è stata dedicata anche alla discriminazione razziale e alla xenofobia oggetto di undici raccomandazioni. Di queste, sette possono essere accolte recependo un ventaglio di indicazioni per contrastare il razzismo, la discriminazione e la xenofobia con interventi specifici

nell'ambito delle manifestazioni sportive, della formazione, condannando l'uso di espressioni razziste o xenofobe anche nei *media*. La raccomandazione 21 viene accolta parzialmente, contenendo un esplicito riferimento alla Conferenza di revisione di Durban del 2009 a cui, come noto, l'Italia non ha partecipato. Non sembra invece possibile accettare le raccomandazioni 18, 19 e 20 che implicherebbero l'impegno ad elaborare un piano nazionale contro il razzismo di cui non è evidente il valore aggiunto rispetto alle concrete attività in essere ed in via di definizione.

All'infanzia e all'adolescenza sono dedicate otto raccomandazioni, che coprono questioni come l'accesso all'istruzione, gli istituti per minori, l'adozione del piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il Governo ritiene di poter accettare tutte le raccomandazioni salvo la 38 con cui si chiede di vietare esplicitamente per legge le punizioni corporali nell'ambito domestico allorquando, come noto, è giurisprudenza consolidata sin dal 1996 che tale divieto è già contemplato dalle norme vigenti.

Alla specifica questione della tratta fanno riferimento sei raccomandazioni con cui l'Italia è incoraggiata a proseguire gli sforzi per contrastare la tratta, perseguire i trafficanti e proteggere le vittime. Tutte le raccomandazioni saranno accettate.

La ratifica di ulteriori Convenzioni internazionali in materia di diritti umani viene richiesta in sette raccomandazioni che chiedono all'Italia di aderire alla Convenzione sulle sparizioni forzate, al Protocollo opzionale alla Convenzione sulla tortura, alla Convenzione sulla tratta del Consiglio d'Europa, alla già menzionata Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti. Il Governo è pronto ad accettare cinque delle raccomandazioni, avendo già firmato ed avviato le procedure di ratifica dei relativi strumenti internazionali, mentre si dovranno respingere le raccomandazioni 1 e 2 che si riferiscono alla Convenzione sui migranti a cui l'Italia non è in condizione di accedere per i motivi che ho avuto modo di illustrare in precedenza.

L'invito a costituire una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani è oggetto di cinque raccomandazioni. Il Governo, come ho avuto occasione di accennare nella precedente audizione, è attualmente impegnato a finalizzare un disegno di legge per la creazione di una istituzione pienamente conforme agli *standard* internazionali. Il problema, come sapete, è il rapporto di concerto all'interno del Governo con i responsabili del Ministero dell'economia. Il Governo intende in ogni caso accogliere tutte le raccomandazioni, salvo la 14, che imporrebbe una scadenza temporale di fine anno per l'effettiva creazione dell'organismo. Si tratta, in effetti, di una scadenza che impegnerebbe non solo il Governo ma anche il Parlamento e che, di conseguenza, non si ritiene di poter accettare.

I temi della giustizia sono trattati in sei raccomandazioni che riguardano l'indipendenza del sistema giudiziario, il sistema penitenziario e l'introduzione di uno specifico reato di tortura nel codice penale. Due raccomandazioni non possono essere accettate: la 49 postula, infatti, un rafforzamento dell'indipendenza del sistema giudiziario che in Italia è già costi-

tuzionalmente garantito. La raccomandazione 8 richiede, viceversa, l'introduzione nel codice penale di uno specifico reato di tortura. Ora, come noto, in Italia la tortura è sanzionata attraverso l'applicazione di varie norme incriminatrici connesse alla commissione di molteplici reati, che così ne delineano una fattispecie più ampia di quella prevista dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. Anche se non è disciplinata in quanto reato specifico speciale nel codice penale, è prevista la punibilità di atti di violenza fisica e morale contro persone private della libertà personale. Vorrei ricordare al riguardo che negli ordinamenti della grande maggioranza dei Paesi dell'Unione europea non è stato ad oggi introdotto uno specifico reato di tortura pur essendo ovviamente presenti disposizioni penali analoghe a quelle italiane. Per questi motivi, il Governo non ritiene di poter accettare la raccomandazione.

Il tema della libertà di espressione è affrontato in cinque raccomandazioni che riguardano anche la protezione di giornalisti dalle minacce di gruppi criminali e la libertà di stampa. Il Governo ritiene di poter accettare tutte le raccomandazioni.

La discriminazione di genere, nelle sue varie forme, è oggetto di quattro raccomandazioni che si intende accettare, così come vengono accettate altre undici raccomandazioni relative a questioni diverse, come la formazione in materia di diritti umani, la minoranza di lingua slovena, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, l'aiuto pubblico allo sviluppo ed altre.

Per concludere, segnalo che si è orientati a respingere la raccomandazione 17, sottoposta dall'Iran, con cui si chiede di sviluppare un piano nazionale integrato per i diritti umani. Si tratta, in effetti, di uno strumento di scarso utilizzo nei Paesi di consolidata democrazia e caratteristico piuttosto delle società che escono da gravi situazioni di conflitto. Non a caso, sono pochissimi i Paesi europei che hanno adottato piani nazionali per i diritti umani.

Tirando le somme, credo di poter affermare che l'Italia si appresta ad affrontare la seconda fase del procedimento di revisione periodica universale in modo altrettanto positivo della prima, fornendo risposte non equivocate ed ampiamente favorevoli alle raccomandazioni che ci sono state rivolte, contribuendo, ancora una volta, ad avvalorare l'immagine di un Paese sensibile ai problemi concreti, attrezzato per farvi fronte e disposto ad accogliere ogni raccomandazione utile e praticabile per migliorare la situazione dei diritti umani.

Vorrei infine sottolineare una questione di metodo. Ritengo utile precisare che il documento di risposta alle raccomandazioni, elaborato nell'ambito del Comitato interministeriale dei diritti umani, rispecchia il consenso delle amministrazioni partecipanti. Ciascuna amministrazione mantiene, infatti, le proprie attribuzioni e determina in concreto, ed in concorso con altre amministrazioni in caso di tematiche con responsabilità condivise, le politiche nazionali negli ambiti di propria competenza. Di conseguenza, eventuali approfondimenti su specifiche questioni, oggetto di raccomandazioni in sede UPR, possono essere condotti solo con le am-

ministrazioni di volta in volta competenti per l'attuazione sul piano nazionale dei pertinenti obblighi internazionali in materia di diritti umani con qualche circoscritta eccezione; le questioni sollevate nelle raccomandazioni formulate all'Italia non rientrano nelle competenze proprie del Ministero degli affari esteri e dovrò, di conseguenza, limitarmi alle risposte che sono state concordate insieme in quella sede.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Scotti, che ci ha offerto un quadro esauriente degli orientamenti dell'intervento del Governo italiano in risposta alle osservazioni avanzate all'Italia nella riunione di febbraio in sede di Consiglio dei diritti umani a Ginevra.

Cedo ora la parola ai senatori che intendono intervenire.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, ringrazio il sottosegretario Scotti per la consueta puntualità della sua esposizione.

Confesso però che ho trovato la relazione del Sottosegretario meno soddisfacente rispetto a quanto avevamo invece avuto modo di ascoltare in occasione dei precedenti incontri a proposito della procedura di revisione periodica universale.

Mi riferisco in particolare al fatto che, rispetto alle precedenti occasioni, nell'illustrazione odierna ho rilevato un'impronta più riferibile al Governo che non all'amministrazione italiana degli affari esteri nel suo complesso. Ad esempio, per quanto riguarda la questione dei migranti da quanto abbiamo ascoltato emerge con evidenza più che un ragionamento sul diritto dei migranti, la difesa delle leggi in materia varate dall'Esecutivo, a mio avviso sbagliate e che la mia parte politica, qualora vincessero la prossima tornata elettorale, si dovrebbe impegnare a modificare. Quella che ci è stata quindi descritta è una visione del tutto parziale, espressione non del Paese, ma del Governo di questa Repubblica – ovviamente legittimo e legittimato dal voto – che ha introdotto norme che consideriamo sbagliate e su cui occorrerebbe riflettere, norme che confondono tra irregolarità e clandestinità e che non hanno alcuna relazione con i riferimenti internazionali vigenti sul tema.

In tema di migranti e di asilo rileviamo che vengono accolte tutte e sei le raccomandazioni avanzate; nel merito riterrei opportuno che vi fosse però coerenza tra le politiche adottate dal Governo e quanto in materia ci viene proposto dall'Unione europea, evitando di procedere frammentariamente attraverso una attuazione selettiva delle direttive. Tanto per fare un esempio concreto, della direttiva concernente il rimpatrio sono state selezionate solamente tre righe riguardanti l'allungamento dei tempi di permanenza nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), senza prendere in considerazione tutto quello che l'Unione europea chiede venga effettuato in materia di rimpatrio volontario, che peraltro va anche nella direzione voluta dalla attuale maggioranza.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda il reato di tortura, e la risposta al riguardo fornita dal sottosegretario Scotti, pur se corretta e coincidente con quella del sottosegretario Alfredo Mantovano, non risulta

tuttavia soddisfacente, peraltro si tratta anche della stessa risposta fornita dal ministro Mara Carfagna sulla vicenda della tratta degli esseri umani. Mi soffermo sulla questione non con intento polemico o per marcare una differenza, ma proprio perché credo che l'amministrazione degli affari esteri possa nel merito svolgere un ruolo molto positivo. In concreto ricordo che quando chiedemmo le ragioni per cui non era stata ratificata la convenzione sulla tratta sugli esseri umani, il ministro Carfagna rispose che tale ratifica non era necessaria in quanto nel nostro ordinamento esistevano norme che già prevedevano quanto stabilito dalla suddetta convenzione. Ora viene adottata la stessa motivazione per quanto riguarda il reato di tortura, dal momento che anche in questo caso ci viene risposto che, esistendo già previsioni di carattere penale che coprono tutto quello che riguarda il reato di tortura, non si rende necessario prevedere una fattispecie apposita, il che non costituisce a nostro avviso un approccio condivisibile. Riepilogo brevemente questo passaggio perché lo ritengo molto importante; sulla questione della tratta degli esseri umani il ministro Carfagna affermò quanto il ministro Mantovano aveva già detto sul reato di tortura e cioè che, esistendo già nel nostro ordinamento la previsione di quanto richiesto dalla convenzione, non si ravvisava l'opportunità di intervenire alla firma della stessa, né di introdurre il reato di tortura. Tuttavia, per fortuna, il Governo dopo un anno si è ravveduto, assumendo una posizione diversa, ratificando la convenzione, anche perché, come è noto, le convenzioni introducono elementi di controllo che non sono utili solo per chi effettua tale controllo – basti ricordare la posizione dei presidenti Bush padre e figlio – ma anche per migliorare il nostro come gli altri Paesi.

Pertanto, sulla questione del reato di tortura invito, se possibile, a ragionare sul fatto che una posizione più da Dicastero degli affari esteri e meno da Ministero dell'interno, potrebbe portarci ad ottemperare meglio al dettato della convenzione sulla tortura.

Per quanto riguarda gli altri aspetti affrontati nella relazione dal sottosegretario Scotti, non posso che prenderne atto, nella piena consapevolezza anche del meritevole lavoro di raccordo che il Sottosegretario è tenuto a svolgere rispetto a tutte le amministrazioni coinvolte.

PERDUCA (*PD*). Signor Presidente, naturalmente ci candidiamo tutti a fare gli avvocati difensori d'ufficio della Farnesina, consci del fatto che le norme che a seguito delle raccomandazioni – accolte o non accolte – sarebbero suscettibili di modifiche, non hanno chiaramente a che fare con il Ministero degli affari esteri.

Ringrazio pertanto il sottosegretario Scotti per averci riassunto le questioni che verranno sollevate dall'Italia nella riunione del 9 giugno.

Francamente non saprei dire se la percentuale del 17 per cento in termini di raccomandazioni respinte dal nostro Paese – tenuto conto anche dell'incremento del numero delle raccomandazioni a cui nel tempo si è assistito – sia un dato che ci accomuna agli altri Stati membri dell'Unione europea, certo è, però, che alcune delle questioni che non verranno prese in considerazione – ad esempio quella particolarmente grave riguardante il

reato di tortura su cui si è soffermato il senatore Di Giovan Paolo – sono di rilevante complessità. Pertanto, pur comprendendo che alcune di tali questioni abbiano implicazioni di carattere economico, non capisco perché non si voglia fare il minimo di sforzo per accettarle. Tra di esse vi è, peraltro, quella del riconoscimento di minoranza linguistica delle comunità rom e sinti, che mi parrebbe anche di minore complessità. Segnalo, tra l'altro, che sin dall'inizio della legislatura ho presentato una proposta di legge, poi sottoscritta da altri senatori, costituita da un unico articolo in cui si prevede l'equiparazione delle minoranze linguistiche rom e sinti alle altre minoranze linguistiche riconosciute in Italia, in particolare quelle di origine slava. Capisco che aderire a tale proposta possa implicare un minimo di impegno economico e finanziario, ricordo però che sia in sede di Nazioni Unite lo scorso febbraio, sia nell'ambito di altri incontri nei mesi scorsi, abbiamo sentito ribadire che l'Unione europea intende sostenere economicamente un'azione finalizzata ad una maggiore integrazione di queste due comunità, che sono comunque o ulteriormente caratterizzate da altri dialetti, ci saremmo quindi aspettati qualche iniziativa in questa direzione.

Non intendo dilungarmi sul tema della tortura, anche se credo che il ragionamento in proposito effettuato – cui ha già fatto riferimento il collega Di Giovan Paolo – possa essere tranquillamente rovesciato, perché se è vero che esistono già tutti gli strumenti per perseguire il reato di tortura, non si capisce allora la ragione per cui questo non possa essere previsto.

Basti in tal senso pensare che ieri è stato reso noto che tutti i soggetti incriminati per i fatti della scuola Diaz durante il G8 di Genova – seppur anche per altri tipi di crimini, come ad esempio quello di falso ideologico – sono stati condannati. Siamo altresì reduci da una serie di avvenimenti in cui le forze dell'ordine non sempre si sono caratterizzate per comportamenti in linea con il rispetto dei diritti umani e delle persone con cui hanno a che fare, arrestate o meno (spesso si tratta anche di soggetti non in stato di arresto).

Nella relazione del Sottosegretario non abbiamo sentito poi fare alcun cenno alle nostre carceri; ora se è vero che questo tema non è stato oggetto di molte raccomandazioni, è altrettanto reale però che la più patente, sistematica e quotidiana violazione dei diritti umani in Italia avviene proprio all'interno degli istituti penitenziari che a breve si troveranno ad ospitare 70.000 detenuti a fronte di un sistema che in base alle vigenti normative europee non ne potrebbe contenere più di 42.000. Nella esposizione del sottosegretario Scotti non si fa alcun cenno a questa situazione, in piena coerenza, del resto, con il comportamento tenuto dal Governo, dalla maggioranza e – ahimè – anche da buona parte dell'opposizione presso la Commissione giustizia della Camera in sede di esame del decreto Alfano sulle carceri, che è stato svuotato delle misure che avrebbero consentito automatismi nell'applicazione della normativa vigente (in Italia purtroppo si è ormai giunti al punto che occorre emanare una legge che chiede al Parlamento e al Governo di attuare le norme per come sono state scritte).

Ripeto, non si fa parola della situazione delle nostre carceri, rispetto alle quali alcuni dei *partner* europei hanno invece segnalato gravi criticità.

L'ultima osservazione riguarda i tempi per l'istituzione di un autorità indipendente per i diritti umani. Segnalo a tal proposito che in questa fase il Parlamento non è oberato di lavoro – ci consta che stia lavorando circa un giorno e mezzo alla settimana – ed anche se il Governo ovviamente non può farsi carico della calendarizzazione di un processo legislativo, credo però che, attraverso l'azione del Comitato interministeriale per i diritti umani e dell'osservatorio informale che abbiamo creato fin dall'inizio della legislatura, sia possibile addivenire a tale istituzione entro la fine del corrente anno. Al di là del piano per i diritti umani auspicato dall'Iran, sono convinto che tale istituzione potrebbe aiutarci a far emergere ulteriori realtà particolarmente preoccupanti che riguardano tutti i temi affrontati nella relazione.

Concludo soffermandomi sul protocollo aggiuntivo relativo al trattato in materia di tortura. Tre settimane fa il Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa ha in qualche modo voluto stigmatizzare alcuni comportamenti dell'Italia relativamente ai respingimenti, ritenendo di poterli anche includere nella categoria della tortura. Chiaramente è compito del Ministero degli affari esteri annunciare le iniziative volte alla ratifica di trattati o documenti internazionali, ma se la nostra legislazione poi non si adegua ad essi, ciò non ha molto senso; occorrerà quindi cominciare ad interrogare al riguardo anche i rappresentanti dei Dicasteri dell'interno e della giustizia. Tra dieci giorni si terrà in Africa la Conferenza di revisione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale che abbiamo provveduto a ratificare nel 1999, anche se ancora oggi non siamo riusciti ad adeguare il nostro ordinamento onde poter poi collaborare pienamente. Le grandi dichiarazioni fanno sicuramente bene agli organi di stampa nazionali e internazionali, ma quello che poi avviene in casa nostra non sempre procede nella direzione in esse auspicata.

LIVI BACCI (*PD*). Signor Presidente, ringrazio il Sottosegretario per la sua puntuale relazione. Gli interventi dei senatori Di Giovan Paolo e Perduca mi consentono di essere brevissimo, avendo già essi segnalato i temi che avevo in animo di affrontare.

Mi limiterò quindi a sottolineare anch'io la questione del riconoscimento delle comunità rom e sinti come minoranza linguistica, sottolineando come nell'ambito delle numerosissime audizioni svolte su questo tema sia emersa l'idea che tale riconoscimento possa costituire un forte sostegno per quei processi di inclusione sociale estremamente urgenti per queste comunità e che lo stesso Governo riconosce come tali.

Non mi soffermo, ma tengo anch'io a sottolineare il fatto che non siano state accolte le tre raccomandazioni riguardanti il trattamento dei migranti. Nel merito è di tutta evidenza che la collettività internazionale ritenga che la normativa posta in essere dai cosiddetti pacchetti sicurezza leda in più punti i diritti dei migranti e quindi rappresenti un'ombra con-

sistente per la nostra legislazione inerente la materia. Gli interventi di respingimento non fanno altro che sottolineare il fatto che il Parlamento abbia introdotto permanentemente qualcosa che si pone in contrasto con i principi condivisi a livello internazionale cui deve informarsi il trattamento dei migranti.

Il passaggio essenziale è dato dal fatto che si è in presenza di una criminalizzazione della irregolarità, laddove si diffonde il principio che l'irregolarità non debba essere considerata un fatto penalmente rilevante. Ritengo che questo sia un aspetto molto importante. Sono state accolte moltissime altre raccomandazioni e osservazioni, ma non questa e del resto, non credo che l'attuale Governo potesse accoglierla, perché farlo significherebbe porsi in contrasto con una legge che ha proposto e ha fatto approvare, in contrasto con i principi della comunità internazionale. Questo è un elemento che mi rammarica molto e che tenevo a ribadire.

In conclusione, desidero rivolgere un augurio al sottosegretario Scotti per la prossima riunione del 9 giugno.

DELLA SETA (PD). Signor Presidente, purtroppo ho avuto modo di ascoltare soltanto l'ultima parte della relazione del sottosegretario Scotti al quale rivolgerò una domanda che fa riferimento ad una precedente audizione cui ha partecipato il presidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino, e che ha riguardato il tema dei rom e dei sinti. Tra gli aspetti segnalati dal presidente Chiamparino in tale sede come ostacoli per le politiche di inclusione e di integrazione vi è quello della presenza in molti campi di persone che vivono in una condizione di incertezza anagrafica, essendo giunte, in particolare, dai Paesi della ex Jugoslavia e che quindi, anche al di là della loro volontà, spesso non hanno la possibilità di produrre la documentazione necessaria per ricostruire la propria identità anagrafica. Vorrei capire se questo problema – che, da quanto riferitoci dal presidente Chiamparino, riguarda alcuna migliaia di persone che vivono stabilmente in Italia e che sono irregolari loro malgrado – sia all'attenzione del Ministero degli affari esteri e del Sottosegretario, e in particolare se il Governo ritiene – come peraltro sollecitava anche il presidente Chiamparino, rivolgendosi sia al Parlamento, sia al Governo – di dover intervenire per regolarizzare la situazione di queste persone, esigenza immagino da tutti condivisa.

AMATI (PD). Signor Presidente, intervengo solo per una breve battuta, visto che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già ampiamente trattato le questioni al centro delle problematiche al nostro esame.

Quanto al tema della tortura sarebbe a mio avviso opportuno presentare nuovamente all'attenzione dell'Assemblea le proposte di legge già predisposte e sollecitare il Governo affinché si giunga all'approvazione delle stesse, così come è stato fatto in materia di tratta di esseri umani. Anche in tal caso, infatti, è stato seguito un percorso che alla fine ha condotto ad un risultato molto positivo.

Per quanto riguarda i migranti, come già rilevato dal senatore Di Giovan Paolo e dagli altri colleghi intervenuti, c'è una questione politica da considerare che non si supera con le dichiarazioni, ma che per risolversi necessita di altre modifiche e di altre situazioni.

Vorrei poi sottolineare un'ulteriore questione, già sollevata dal senatore Perduca, che riguarda la situazione delle nostre carceri. Recentemente ho avuto modo di visitare gli istituti penitenziari della mia Regione, le Marche, dove la situazione non è peraltro diversa da quella riscontrata in altre aree del Paese. Tanto per fare un esempio, nonostante abbia una capienza di 172 persone, il carcere di Ancona al momento ospita 365 detenuti per reati di vario ordine e grado. Nell'ambito dei colloqui che abbiamo avuto con la dirigenza del penitenziario abbiamo altresì potuto verificare la mancanza di personale, per non parlare della condizione delle celle del tutto incompatibile con qualsiasi parametro di rispetto dei diritti umani; inoltre, abbiamo appreso che anche qualora fosse applicato il cosiddetto decreto «svuota carceri», non si avrebbe alcun vantaggio reale, considerato che tale provvedimento riguarderebbe al massimo una ventina di detenuti. Bisognerebbe allora capire se, al di là degli aspetti oggi al nostro esame, sia possibile affrontare nuovamente questa materia; ad esempio, sarebbe interessante verificare se nell'ambito delle raccomandazioni rivolte ad altri Paesi europei questo specifico tema sia stato affrontato.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere anch'io alcune brevi considerazioni, senza entrare nel merito di temi specifici.

Apprezzo innanzitutto che il Governo italiano non consideri le osservazioni ed il procedimento avviato a Ginevra come un'iniziativa ostile dalla quale difendersi – al di là ovviamente degli interventi nel merito e dei distinguo tra le varie considerazioni – ma come un'opportunità da cogliere nell'ambito di un rapporto positivo che riconosce il ruolo delle istituzioni e dell'opinione pubblica internazionale, in tal caso rappresentata dalle organizzazioni non governative che saranno chiamate a partecipare alla seconda fase del suddetto procedimento che avrà luogo il prossimo 9 giugno.

La seconda considerazione emerge dall'odierno dibattito e, soprattutto, dall'intervento del sottosegretario Scotti. Naturalmente ci sono questioni rispetto alle quali rileviamo le stesse divergenze politiche manifestatesi nel corso della discussione in Parlamento attorno ai grandi temi, ciò premesso, c'è però anche un campo nel quale si evidenzia una possibilità di convergenza e collaborazione importante e questo è, a mio avviso, un aspetto di grande rilievo; spesso, infatti, mi capita di interrogarmi sulla ragione per cui i diritti umani, che dovrebbero rappresentare i pilastri fondamentali e da tutti condivisi, diventino invece terreno di forte scontro.

Tenevo quindi a fare queste considerazioni preliminari che credo siano alla base di un rapporto che vogliamo costruire e mantenere.

Chiedo poi un chiarimento al sottosegretario Scotti su una questione sollevata anche nell'ambito del dibattito. Ho ben compreso la posizione dell'Esecutivo in materia di tortura, che peraltro conoscevo perché già an-

tipicata dal Sottosegretario in questa sede e già esplicitata dai Ministeri dell'interno e della giustizia; ciò premesso, c'è però un altro aspetto da considerare che riguarda il protocollo opzionale in materia di tortura. Tale protocollo, come è noto, introduce la possibilità di un monitoraggio, di una verifica e di un controllo su questo tema e, pur non risolvendo la questione – dal momento che non corrisponde all'introduzione del reato di tortura – riveste tuttavia grande importanza.

Riguardo poi all'istituzione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani oltre ad esprimere la mia preoccupazione, in qualità di Presidente di questa Commissione, chiedo anche che nel merito venga chiarita la posizione del Ministero dell'economia e delle finanze della quale auspico vengano almeno forniti i termini da sottoporre ad una discussione pubblica. Nello specifico vorremmo conoscere quali siano le obiezioni che potrebbero impedire tale istituzione, di quali quantità si intende discutere e quali le ragioni sottese alle dichiarazioni al riguardo rilasciate dal Ministro dell'economia. Su questo tema non può permanere un'ombra indistinta ed indeterminata e tale da sottrarre la possibilità di una valutazione e di un impegno in direzione di questa istituzione. Non c'è iniziativa di questa natura che non determini una qualche spesa, ma se questo è il nodo allora deve essere esplicitato nei suoi termini e sottoposto ad un confronto e ad una discussione. Come sapete, al riguardo sono stati già presentati dei disegni di legge parlamentari, rispetto ai quali è stata manifestata una convergenza sostanzialmente unanime e, quindi, vi è la possibilità, non solo di discutere gli aspetti finanziari, ma anche di graduare il provvedimento nel tempo. Tale istituzione rappresenta peraltro, come il sottosegretario Scotti sa, una risposta dovuta non solo a Ginevra, ma al Parlamento italiano che su questo punto ha proposto un'iniziativa unanime.

SCOTTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, ringrazio con convinzione e non formalmente tutti i senatori intervenuti per la chiarezza con cui hanno esplicitato le diverse posizioni.

Vorrei svolgere una brevissima premessa. Nel definire le risposte abbiamo cercato di muoverci su un binario di estrema chiarezza; rispondendo con dei «sì» o dei «no», ma anche sapendo di non poter assumere impegni che non fossimo in grado di mantenere e questo proprio a tutela della credibilità del nostro Paese. Non credo infatti che continuando a fare dichiarazioni ed accettazioni di principio, si ottengano dei risultati. La posizione che pertanto abbiamo assunto è stata quella di dire le cose come sono, senza nascondersi dietro ad un dito o a dichiarazioni di principio. In questo modo pensiamo di compiere dei passi avanti, laddove una generica convergenza sui principi non ci permetterebbe di fare chiarezza né tra di noi, né sul piano internazionale. Quando dichiariamo di accettare una raccomandazione, lo facciamo sapendo che a tale accettazione seguirà un controllo a livello internazionale che verificherà il rispetto di tale adempimento. Lo dico come premessa, signor Presidente, ringraziando tutti per il lavoro che, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, si

sta svolgendo per ottenere dei progressi concreti e non soltanto per dichiarare una generica condivisione di principi.

Nel merito, per quanto riguarda la questione dei migranti, riteniamo che il dibattito in sede europea debba compiere un notevole passo in avanti, considerato che ci stiamo riferendo ad una materia sostanzialmente rientrante nelle competenze europee. Ho assistito alla prima fase del vertice UE-LAC di Madrid ed uno dei temi di discussione è stato proprio quello dell'immigrazione. Non mi soffermo ulteriormente su questo passaggio, limitandomi pertanto a sottolineare come sul tema dell'illegalità l'analisi e la discussione debbano essere sviluppate in sede europea. Conoscete del resto la posizione del nostro Governo al riguardo, sulla quale è quindi inutile che io mi soffermi.

Venendo poi ai temi della tortura e della tratta aggiungerò solo una breve considerazione a quanto già osservato in proposito. Prima di tutto vi è la possibilità di scegliere se ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione sulla tortura, questo è un dato che segnaliamo e con ciò credo di aver risposto anche alla sollecitazione del Presidente.

In secondo luogo, sebbene negli ultimi dieci anni si siano alternati Governi di diverso orientamento, sulla tortura il nostro Paese ha mantenuto nel tempo una posizione unanime. In materia di tortura sono state presentate in Parlamento varie proposte di legge e quindi credo che il dibattito su tali proposte potrà consentire un esame approfondito della questione e anche scelte che in questo momento non sono in grado di assumere a nome del Governo, ma che in quella sede potranno emergere. Sulla tortura, quindi, rispondo lapidariamente che occorre procedere alla ratifica della relativa Convenzione ed alla discussione in Parlamento delle proposte di legge avanzate in materia.

Il terzo punto attiene ai tempi per la costituzione di un'autorità nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani. Abbiamo deciso di non accogliere la posizione che prevedeva l'entrata in funzione di tale soggetto entro l'anno in corso, proprio per le ragioni enunciate all'inizio, vale a dire per non fornire delle risposte che poi potessero costituire un vincolo. Per quanto riguarda poi la questione al riguardo posta dal Presidente, riferirò ai Ministri degli affari esteri e dell'economia e delle finanze quanto emerso nel corso dell'odierna discussione, compresa la richiesta al Governo di riferire in Parlamento sulle concrete possibilità di addivenire ad una soluzione del problema, non più in termini generali, ma specifici.

Per quanto riguarda le comunità rom e sinti ed in particolare per ciò che attiene alla questione segnalata dal senatore Della Seta, non sono state formulate raccomandazioni. Una raccomandazione specifica riguarda invece l'inclusione di tali comunità tra le minoranze linguistiche. Sappiamo che, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, le dodici minoranze linguistiche attualmente presenti sul territorio nazionale hanno ricevuto specifica disciplina dalla legge n. 482 del 1999. Ricordo, peraltro, che la questione dell'inserimento di rom e sinti tra le minoranze linguistiche fu dibattuta ed accantonata nel corso dell'*iter* di approvazione della

suddetta norma. Con ciò non intendo fare riferimento a nessun Governo in particolare, ma semplicemente segnalare un problema che occorre affrontare nelle sedi e nei modi opportuni. Non possiamo oggi fornire una risposta a livello internazionale se non vi è un orientamento complessivo che ci renda credibili rispetto a ciò che affermiamo.

Quanto al problema delle carceri, in risposta al senatore Perduca, segnalo che sono state formulate due raccomandazioni che consideriamo interessanti e sollecitatrici di una iniziativa al nostro interno e che noi accettiamo entrambe. Ne abbiamo discusso anche con il Ministero della giustizia con il quale si è per l'appunto convenuto, di comune accordo, di accettare le due raccomandazioni. La procedura che abbiamo seguito, che ha coinvolto fino in fondo le amministrazioni, ci garantisce di poter poi tornare dalle stesse amministrazioni e di operare sulla base delle raccomandazioni accolte.

Signor Presidente, credo di avere risposto agli interrogativi che mi sono stati posti e ringrazio ancora la Commissione per l'opportunità offertami.

PRESIDENTE. La considerazione che mi sento di formulare a conclusione dell'odierna audizione è che nei prossimi mesi occorrerà svolgere un rilevante lavoro di monitoraggio.

Congedo e ringrazio il sottosegretario Scotti per la disponibilità dimostrata, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

