



**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 88

*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

98<sup>a</sup> seduta: martedì 17 gennaio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

**INDICE****Audizione della senatrice Emma Bonino, già  
commissario europeo per gli aiuti umanitari,  
sul tema Politica estera e diritti umani**

PRESIDENTE.....	Pag. 3, 10, 14 e <i>passim</i>
* BONINO (PD).....	3, 13, 14 e <i>passim</i>
FLERES ().....	11, 16
* GARAVAGLIA MARIAPIA (PD).....	12
LIVI BACCI (PD).....	13
* MARINARO (PD).....	12
PERDUCA (PD).....	11

---

**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; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Il Popolo della Libertà: PdL; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Unione Valdôtaine, Maie, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MA-IE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la senatrice Emma Bonino, già Commissario europeo per gli aiuti umanitari, sul tema Politica estera e diritti umani.*

### **Presidenza del presidente MARCENARO**

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

#### **Audizione della senatrice Emma Bonino, già commissario europeo per gli aiuti umanitari, 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 20 dicembre 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 in programma l'audizione della senatrice Bonino, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito. Come la senatrice Bonino sa, nell'ambito della presente indagine conoscitiva, che sta ormai volgendo al termine, abbiamo ascoltato già diversi testimoni della politica estera. È oggi prevista la sua audizione, particolarmente importante proprio alla luce della sua storia ed esperienza, della quale, peraltro, viene sempre ricordata quella di commissario europeo, laddove conosciamo il suo impegno di *leader* internazionale in materia di diritti umani.

A conclusione del ciclo di audizioni dell'indagine conoscitiva dedicate al tema "Politica estera e diritti umani, svolgeremo una discussione nell'ambito della quale valuteremo come utilizzare il materiale raccolto nel corso dei nostri lavori.

Ringrazio quindi la senatrice Bonino per la sua disponibilità e le cedo subito la parola.

BONINO (PD). Signor Presidente, cari colleghi, ho seguito il lavoro svolto dalla Commissione ed ho cercato di predisporre - a partire dalla mia esperienza nel corso della quale ho dedicato particolare attenzione

al tema in esame - una presentazione che non fosse troppo ripetitiva rispetto a quanto già descritto e illustrato dagli autorevolissimi colleghi che mi hanno preceduto e che magari vi hanno presentato un punto di vista diverso, in maniera tale che la Commissione possa svolgere un lavoro di sintesi finale.

Proprio sulla base del lavoro svolto dalla Commissione ho diviso la mia presentazione in tre capitoli (oltre ad una breve introduzione che riguarda in modo particolare i primi due capitoli), riguardanti la tutela dei diritti umani e dei diritti della persona rispettivamente in ambito internazionale, europeo e nazionale.

La mia opinione - che cercherò di documentare - è che per quanto riguarda i primi due capitoli, ovvero quelli riferiti all'ambito europeo e internazionale, la parte normativa (intesa come trattati, convenzioni, protocolli e quant'altro) costituisca una strumentazione più che sufficiente. In altre parole, personalmente non riscontro in alcun caso, salvo un'eccezione su cui mi soffermerò più avanti, la necessità di nuovi trattati o convenzioni, anche in ragione degli sviluppi che si sono registrati in alcune aree in passato più carenti. Ad esempio, in tema di diritti delle donne, alcune regioni dell'Africa tra il 2005-2007 si sono messe in pari grazie all'entrata in vigore del Protocollo di Maputo. Quindi, in linea di massima, a me pare che l'armamentario normativo internazionale (in termini di convenzioni, trattati, protocolli, protocolli aggiuntivi, eccetera) sia sufficiente, anche con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rispetto alla quale tuttavia si riscontra qualche carenza in termini di applicazione. Analogo discorso vale in ambito europeo dove si dispone di una normativa adeguata.

Mi soffermerò infine sull'ambito nazionale, quello italiano, proprio perché credo che la vostra indagine non intenda limitarsi ad uno sguardo esotico o esoterico su questi temi, ma si faccia carico anche della responsabilità di provvedere ad alcune lacune esistenti nel nostro Paese.

In ambito internazionale si sono registrati, in termini di dichiarazioni e convenzioni, notevoli progressi, anche recentemente. Basti pensare, ad esempio, alla adozione del principio della "responsabilità di proteggere", che è poi il concetto aggiornato di quanto, negli anni Settanta e Ottanta, veniva definito il "diritto-dovere di ingerenza", che personalmente ho sostenuto, ma che in tali termini faceva un po' pensare all'azione dei buoni che intervengono sui cattivi. Credo invece che l'espressione "responsabilità di proteggere" affermi un principio più equilibrato dal punto di vista dell'assunzione di responsabilità, perché è del tutto evidente che il primo dovere di protezione dei diritti delle persone attiene ai Governi e ai governanti in carica. Ne consegue che l'intervento della comunità internazionale, più o meno variegato e nelle forme

più diverse, costituisca l'ultima *ratio*, o, comunque, un dato successivo ad una assunzione di responsabilità prioritaria, proprio perché il primo dovere di proteggere la vita dei cittadini e i loro diritti attiene al Governo nazionale. A mio giudizio l'approvazione di questo principio ha reso giustizia di un'impostazione che si richiamava a quell'interventismo dei cosiddetti buoni contro i cattivi cui facevo riferimento, ponendo invece tutti sullo stesso piano in termini di responsabilità.

Da questo punto di vista c'è una questione che mi pare utile affrontare con voi - e che è stata già segnalata da altri colleghi - ovvero, come conciliare gli interessi nazionali del singolo Paese, ad esempio il nostro, con i rapporti internazionali con Nazioni che non sono governate da istituzioni o governi democratici. Questa è peraltro una situazione che si ripropone costantemente nella storia dell'umanità. Ho infatti l'impressione che se dovessimo intrattenere rapporti solamente con Paesi «democratici», ad esempio in campo commerciale o energetico, l'offerta non sarebbe vastissima (a parte la Svezia, il Canada e pochi altri!). Ho fatto questo esempio giusto per sottolineare come stanno realmente le cose considerato anche che questo è un nodo che ci poniamo sempre rispetto agli interessi nazionali di tipo commerciale, energetico, di difesa della persona e altro ancora.

Va detto che tradizionalmente la fascinazione dei Paesi democratici nei confronti degli "uomini forti" è rimasta costante nel tempo. Da sempre noi abbiamo creato, preferito e a volte sostenuto tutta una serie di dittatori, talvolta in versione anticomunista, altre volte in qualità di alleati contro la *jihād* islamica, oppure perché amici nell'organizzazione del mercato. Ripeto, spesso abbiamo costruito, per non dire protetto, una serie di dittatori. Basti pensare a Idi Amin Dada, Bokassa e Mobutu (per citarne solo alcuni), che rispondevano alle esigenze geopolitiche del momento. Oltre al resto, va anche considerato che il dramma di questa *realpolitik* è che questi dittatori sono molto longevi e normalmente sopravvivono persino quando viene meno l'interesse geo-strategico che aveva inizialmente spinto a supportarli. Ne consegue che, ad esempio, quando è caduto il comunismo e non vi è stata quindi più la necessità di sostenere alcun dittatore in funzione anticomunista, imperterriti si è andati avanti nello stesso modo.

Tale fascinazione, che nell'immediato risponde ad alcuni interessi reali di politica internazionale - che non vanno evidentemente sottovalutati - determina però qualche piccolo dettaglio negativo visto che non solo i dittatori sterminano i propri popoli, ma ad un certo punto diventano anche disutili, se non addirittura controproducenti rispetto ai nuovi scenari che si delineano nel mondo! Sicché, anche rispetto a queste alleanze si è ricorsi come ben sapete ad una serie di invenzioni che vanno dall'esilio del dittatore, all'esilio per "malattia" e tutta una serie di altre

ipotesi. Attualmente, come è noto, si sta discutendo dell'esilio del presidente dello Yemen Saleh, che risolverebbe una serie di questioni.

Il problema è che molto raramente si è subita la stessa fascinazione nei confronti delle istituzioni forti, il che fa una certa differenza! L'esperienza ci dice che i nostri rapporti con questi Paesi (a volte, per altro, obbligati per le ragioni cui facevo prima riferimento), dovrebbero essere anzitutto trasparenti, e poi molto limitati. In altre parole, non mi lancerei in rapporti di amicizia e partenariati strategici con alcuni Paesi, cosa che invece abbiamo fatto anche di recente. Mi riferisco, ad esempio, al caso della Libia. Al riguardo, come qui sostenuto anche da altri autorevoli colleghi, non credo sia utile una ripresa del Trattato di amicizia Italia Libia *sic et simpliciter*, così come era, perché la situazione attuale è molto diversa e anche il Governo transitorio presenta elementi di grandissima preoccupazione. Semmai, il rapporto va reimpostato da capo anche con le autorità transitorie, prevedendo finalità molto limitate e puntuali ed anche una serie di paletti, il tutto nell'ambito di una estrema trasparenza.

Ritengo tuttavia che il tema del rapporto con i Paesi dittatoriali e di come occorra muoversi nei loro confronti richieda una riflessione particolare da parte della vostra Commissione.

Questo non è infatti un *dossier* storico, ma una situazione che continua a riproporsi anche quando il rapporto è con Paesi in cui formalmente si svolgono elezioni. Del resto, è a tutti noto che non basta indire elezioni per avere la garanzia di un rapporto serio tra governanti e governati.

D'altra parte il rapporto con i Paesi governati da dittatori richiederebbe uno specifico approfondimento ma, rispetto a questo problema, non è stata sinora trovata una formula che abbia sortito soluzioni efficaci e definitive. Allo stesso tempo, gli accordi e le dichiarazioni di sanzioni non sempre portano a buoni risultati: nel mondo multipolare in cui viviamo, o c'è un accordo con Cina, India o altre potenze, oppure tutte le dichiarazioni di sanzioni vengono molto spesso bypassate e quindi diventano inefficaci. Come ho detto, però, il problema è reale e non ha una soluzione miracolistica o codificata. In tal senso richiamandomi alla mia introduzione, torno quindi a ribadire che non servono nuovi accordi o trattati internazionali, quanto piuttosto una capacità di invenzione di strumenti di applicazione dei trattati esistenti. Da questo punto di vista devo dire che il nostro Paese, con il passare degli anni, ha dato anche prova di capacità di invenzione. Penso ad esempio ai tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e il Rwanda, e soprattutto alla Corte penale internazionale - ad oggi molti Paesi sono al riguardo ancora scettici, ma sono certa che cambieranno idea - che ritengo un'iniziativa che il nostro

Paese ha meritoriamente portato avanti in prima linea. Ricorderete che, grazie all'associazione radicale «Non c'è pace senza giustizia», fu convocata una Conferenza diplomatica in Italia; all'epoca ero commissario europeo. Ebbene, credo che la Corte penale internazionale sia stata una iniziativa importante anche se, come sempre avviene per tutte le invenzioni, all'inizio è stata vista come l'allucinazione di qualche sfegatato sostenitore dei diritti dell'uomo. In realtà, tale strumento ha dato prova di grandi capacità: nessuno, infatti, avrebbe pensato di vedere Presidenti in carica rispondere delle loro azioni di fronte alla Corte: penso a Milošević, a Taylor, e ad Al-Bashir non ancora alla sbarra. D'altra parte, come i miei colleghi sanno, non c'è niente di più fragile della politica, per cui credo che tali iniziative contribuiscano in modo rilevante ad affermare che per lo meno per quanto riguarda i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio, le frontiere non esistono, e che quindi la tutela nazionale non è sufficiente a garantire l'impunità per tutta questa serie di reati. Tra l'altro, i colleghi ricorderanno che l'idea della Corte era prevista già nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, varata nel 1948 e mai applicata. Oggi rappresenta uno strumento molto utile tanto che, per esempio, taluni Paesi non firmatari, trovandosi nell'impossibilità di soluzioni alternative - penso al Sudan ma anche alla Libia - chiedono, normalmente con voto unanime del Consiglio di sicurezza, alla Corte penale internazionale di aprire indagini su questo o quel *dossier*. Peraltro, la sua funzione di deterrenza comincia a diffondersi e ad avere seguito in modo abbastanza evidente, anche perché tribunali misti internazionali e locali stanno crescendo in termini di *accountability*. Basti pensare alla Cambogia, ove pure si affrontano questioni di un passato non lontanissimo (stiamo parlando di fatti degli anni Settanta) ma anche all'Uganda, dove a seguito dell'intervento della Corte non solo i contendenti si sono finalmente seduti ad un tavolo per cercare di negoziare una qualche forma di pacificazione sia pure più o meno imperfetta, ma soprattutto si è compreso che l'impunità non è più una regola. Insomma, l'esperienza dimostra che l'azione della Corte rafforza gli attori locali che vogliono costruire una pace stabile, contrariamente a quanto avvenne all'inizio, quando la stessa fu vista come *handicap* rispetto alla diplomazia della pace, nell'ipotesi che la richiesta di giustizia potesse inficiare i processi di pace. La verità è che l'esperienza sta dimostrando esattamente l'opposto, ovvero che il tentativo di applicazione di giustizia internazionale spinge gli attori locali a trovare altre soluzioni.

Non mi soffermo in questa sede sulla campagna per una moratoria universale della pena di morte, alla quale i colleghi hanno partecipato; una campagna che va avanti e che continua ad ottenere risultati sempre più importanti in termini di Paesi che diventano abolizionisti o che co-

munque adottano la moratoria. A tal proposito, credo che il nostro Paese debba giustamente essere orgoglioso dell'iniziativa condotta.

Voglio inoltre informare i colleghi, che hanno sostenuto nei passati 10 anni la lotta contro le mutilazioni genitali femminili, che proprio due giorni fa il Segretario generale ONU ha reso pubblico un rapporto sulla messa al bando universale delle mutilazioni genitali femminili, a testimonianza del fatto che abbiamo ottenuto tutti insieme risultati importanti. La procedura della messa al bando, che vedrà l'Unione africana in prima fila, ma con il supporto italiano, avrà una sua soluzione importante tra febbraio e marzo. Questa è un'altra importante dimostrazione del fatto che la difesa dei diritti umani non sia da delegare solo e completamente ai Governi, ma che può avere anche una dimensione a livello parlamentare e di opinione pubblica, contribuendo così a realizzare obiettivi fino a 10 anni fa considerati fuori dalla nostra portata, almeno per quanto concerne la nostra generazione. Aggiungo che questo nostro lavorare a sostegno delle attiviste dei Paesi e dei Governi stessi che erano in prima linea, ha creato una rete di persone, Governi e Parlamenti che già si apprestano ad affrontare altre sfide, come per esempio quelle dei matrimoni imposti e dei matrimoni giovanili. Abbiamo pertanto dato vita ad una rete più ampia di attivismo, che è fondamentale anche perché, d'altra parte, non saremo certo sempre noi a risolvere problemi di questo tipo.

A livello europeo, la Convenzione dei diritti dell'uomo, per i suoi contenuti - anche se non nella sua applicazione - è a mio avviso sufficiente e non c'è necessità di nuovi trattati; come dicevo, dal punto di vista applicativo esiste piuttosto, come i colleghi sanno, un problema di effettività della tutela offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte rischia infatti di essere vittima del suo successo, nel senso che vi sono attualmente 150.000 casi pendenti, e si stima che vi saranno 20.000 casi nuovi ogni anno, una mole di ricorsi che la Corte non riesce a gestire. A tal proposito, posto che altri Paesi cominciano a parlare di riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, sarebbe importante se questa Commissione, magari di concerto con la Commissione giustizia, avviasse una riflessione sul tema. Occorre osservare che la pura sussidiarietà non costituisce certo una soluzione - uno dei tentativi è infatti quello di porre dei filtri molto pesanti per adire alla Corte - quel che è certo è che una soluzione va comunque trovata, diversamente il rischio è quello di una paralisi dell'azione della Corte diventando così vittima del proprio successo.

Ho fatto parte, come i colleghi sanno, di una Commissione che, proprio in considerazione della complessità etnica che sempre più riguarderà l'Europa, è stata incaricata dal Consiglio d'Europa di stilare un rapporto su «Vivere insieme - Come conciliare diversità e libertà nel-



l'Europa del XXI secolo». Come è noto, il Rapporto Gonzales, in tema di declino demografico, stima che nel 2050 l'Europa a 27 avrà bisogno di 100 milioni di immigrati. Quanto al nostro Paese ricordo che nella Nota aggiuntiva il ministro Tremonti dichiarò che, anche solo per tenere in bilancio il declino demografico e la mancanza di natalità, il nostro Paese avrà bisogno di 300.000 nuovi immigrati l'anno per i prossimi dieci anni per un totale di circa 3 milioni di persone. Questi dati credo implicino una percezione un po' diversa dei problemi.

Sempre per quanto riguarda l'ambito europeo vorrei aggiungere una ulteriore considerazione in tema di diritti umani, democrazia e diritti civili (sottolineo che i diritti umani, civili e politici fanno ormai fortunatamente parte di un'unica famiglia, dove per diritti si intendono, non solo quello a sfamarsi, ma anche i diritti più complessivi attinenti alla persona umana). Nello specifico ritengo che la Commissione europea vada oggi molto stimolata, tenuto conto che l'articolo 7 del Trattato di Lisbona con molta chiarezza affida alla Commissione medesima il compito di richiamare all'ordine quei Paesi membri che nella loro legislazione nazionale violino i punti essenziali sanciti dall'articolo 2 del Trattato, contenente i criteri fondamentali di adesione all'Unione europea. Quindi, se dal punto di vista commerciale per quanto riguarda le violazioni in materia di prodotti sono previste le infrazioni, per quanto riguarda le violazioni più sostanziali interviene il già citato articolo 7. Tanto per fare un esempio concreto per un caso come quello dell'Ungheria, ove si prefigura una violazione della divisione dei poteri, esistono ormai i margini di attivazione previsti dall'articolo 7. Comprendo che oggi l'Europa sia preda di sommovimenti di altro genere, però questo, a mio avviso, non scusa, né giustifica, una eventuale inerzia posto che potrebbe diventare un precedente importante. Se non si interviene subito, anche per dare un segnale, questo - ripeto - potrebbe costituire un precedente negativo di un certo rilievo.

Infine, vorrei soffermarmi su due questioni più italiane che, in riferimento al tema dei diritti umani e delle persone oggetto della vostra analisi - tralascio, quindi, i contesti politici che si dedicano ad altro tipo di discussione - pongono il nostro Paese nella necessità di trovare delle soluzioni.

La prima è una questione di cui l'Assemblea nel pomeriggio sarà chiamata a discutere. Mi riferisco al tema della giustizia e delle carceri su cui non mi soffermo visto che si tratta di un argomento piuttosto noto, limitandomi però a farvi riferimento in questa sede proprio sul versante della tutela dei diritti della persona e dei diritti al giusto processo. Come sapete, l'Italia è sotto osservazione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a causa della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari italiani. Vi è poi il tema del rispetto delle regole stabilite a li-

vello europeo per quanto riguarda la carcerazione, il tipo e la modalità di vita dei carcerati. Sembrerà strano, ma persino gli animali da trasporto o da allevamento sono più tutelati dei carcerati nel nostro Paese! Pertanto, pur se avremo occasione di approfondire il tema in diversi dibattiti, mi sembra importante riprenderlo anche in questa sede e sottolinearlo con grande forza affinché rimanga agli atti, proprio perché questo è il caso tipico in cui ritengo che la soluzione del problema dipenda soltanto da noi.

Altra questione di grande complessità cui siamo chiamati a misurarci è quella demografica. Ritengo infatti che il nostro Paese abbia il dovere di affrontare le questioni dell'immigrazione e dell'integrazione, attraverso una politica rigorosa che coniughi doveri e diritti nella legalità, considerato che quando una parte importante della popolazione vive nella zona grigia dell'illegalità diventa poi difficile pretendere sia diritti che doveri. Vi faccio in tal senso un esempio molto semplice. La legge stabilisce che per qualunque immigrato che abbia un contratto di lavoro nel nostro Paese il rinnovo del permesso di soggiorno debba avvenire in 20 giorni, laddove la durata media per il rilascio di tale permesso è di 18 mesi, nel corso dei quali vi sono pertanto lavoratori "illegali" che vengono sottoposti a tutte le possibili forme di angheria. Ad esempio, appena scade il permesso di lavoro, il proprietario della casa affittata al lavoratore normalmente raddoppia l'importo dell'affitto, naturalmente in nero. Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda l'iscrizione scolastica dei bambini. Questo significa che nel nostro Paese centinaia di migliaia di persone si trovano nella situazione per cui la legge stabilisce una cosa e nella pratica si fa l'opposto. Capite bene che ciò determina una condizione molto difficile.

Oggi si stanno discutendo i criteri per l'allargamento della cittadinanza ai figli degli immigrati nati sul territorio dello Stato, si parla di *ius sanguinis* e di *ius soli* e persino dello *ius domicili* (che a mio avviso rappresenterebbe un passo avanti molto importante). Questo è un altro tema, che non sta a me approfondire, e che riguarda centinaia di migliaia di persone che vivono nel nostro territorio e per cui non vi sono diritti garantiti ed esigibili.

Mi fermo qui. Mi premeva sottolineare questi due temi che considero di particolare importanza e la cui soluzione dipende solo da noi. In tal senso mi auguro che la Commissione diritti umani, nell'interesse del nostro Paese, voglia prenderli in considerazione.

**PRESIDENTE.** Senatrice Bonino, la ringrazio per la rassegna dei problemi e delle questioni che ha effettuato e che costituisce senz'altro uno stimolo per i nostri lavori.

Sono assolutamente d'accordo per quanto riguarda la situazione in Ungheria, tant'è che nei giorni scorsi ho chiesto che nell'ambito della sessione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che inizia i suoi lavori lunedì prossimo, sia iscritta all'ordine del giorno tra i punti da affrontare con urgenza anche la questione ungherese. Si tratta, infatti, di un argomento su cui l'Europa è chiamata a discutere ed a prendere una iniziativa politica, per lo meno fintanto che vi saranno le condizioni perché tale iniziativa possa portare a risultati concreti, contribuendo ad aprire una fase diversa.

PERDUCA (*PD*). Innanzitutto ringrazio la presidente Bonino per l'ampia esposizione.

Molte delle conquiste del diritto internazionale degli ultimi 20 anni sono dovute, come lei ha detto, alla collaborazione tra istituzioni governative e non governative. Nel merito, mi interesserebbe sapere in che termini, a suo avviso, la mobilitazione dell'opinione pubblica può fare la differenza rispetto a questioni molto complesse - perché il diritto penale internazionale è complesso di per sé - ed a questioni come l'immigrazione, non così complesse ma spesso dipinte come una minaccia nei confronti dell'interesse e della sicurezza nazionale. Quale è quindi il ruolo dell'informazione nella promozione e nella protezione dei diritti umani da parte delle istituzioni quando si vanno a toccare situazioni molto difficili? Più volte ci siamo infatti posti il problema di avere un servizio pubblico che facesse informazione anche sul tema dei diritti umani. Eppure, malgrado le sollecitazioni e nonostante le mobilitazioni del Partito radicale e delle stesse associazioni dei giornalisti, non c'è stata alcuna corrispondenza. D'altra parte, poiché alla fine della nostra indagine conoscitiva, dovremo elaborare anche delle raccomandazioni, come è avvenuto per il "pianeta rom", ritengo che questo potrebbe essere un tema da includere nelle conclusioni.

FLERES (*).* Le mie domande potranno apparire retoriche, presidente Bonino, però credo siano utili non soltanto per il lavoro che la Commissione sta svolgendo in tema di diritti umani ma anche in materia penitenziaria, e soprattutto per sollecitare, se lo riterremo opportuno, l'adozione di un atto della Commissione che aiuti il nostro Paese ad essere più coerente anche rispetto ai trattati che sottoscrive e a cui poi non adempie. Non mi riferisco soltanto alle norme in materia di tortura, ma anche a tantissimi altri trattati che il nostro Paese si è affrettato a sottoscrivere per poi dimenticarli immediatamente dopo.

Presidente Bonino, mi limiterò agli aspetti più squisitamente attinenti alla sua presenza in questa sede. Anzitutto le chiedo se non ri-

tiene che il pericolo di sovraccarico della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), per il numero enorme di casi pendenti cui lei faceva riferimento, si debba affrontare non tanto attraverso una riforma della CEDU stessa quanto piuttosto attraverso una modifica del sistema giudiziario dei Paesi, ovvero dando uno spazio maggiore alla giustizia comune, intesa come norma interposta. In caso contrario, infatti, si lascia spazio alla non applicazione. Se i colleghi mi consentono una brevissima digressione, proprio oggi mi hanno comunicato che il magistrato di sorveglianza di Catania, in difformità del magistrato di sorveglianza di Lecce, e della sentenza Sulejmanovic, ritiene che il sovraffollamento delle carceri non rientri nelle sue competenze ma in quelle della giustizia ordinaria. Questo è uno dei più marginali effetti che intendevo sottolineare poc'anzi.

Seconda questione. Sulla base della funzione che lei ha esercitato, presidente Bonino, quali sono i suggerimenti che pensa di poter fornire alla nostra Commissione per il lavoro che stiamo conducendo sulle carceri, relativamente al tema della detenzione di italiani all'estero e di stranieri in Italia? Per la verità, vorrei concentrarmi soprattutto sulla situazione dei nostri connazionali reclusi all'estero; una questione che la Commissione ha affrontato anche ospitando associazioni che si occupano della problematica. In effetti, in merito agli stranieri reclusi nelle carceri italiane conosciamo quali sono le problematiche a cui andiamo incontro e ne abbiamo sentito parlare più volte in Aula da parte dei vari Ministri che si sono succeduti.

MARINARO (PD). Signora Presidente, prima di porle qualche domanda, vorrei esprimere compiacimento per l'evoluzione positiva che ha avuto la lotta contro le mutilazioni genitali femminili, che ci ha visti impegnati in diversi modi.

Ma vengo alla domanda. Anche alla luce della sua esperienza in qualità di commissario europeo per gli aiuti umanitari, quanto ritiene possa influire la debolezza delle istituzioni, in particolare di quelle comuni, su un tema così sensibile quale è quello dei diritti umani dal punto di vista degli equilibri interni all'Unione europea? Tale debolezza può ad esempio giocare un ruolo anche rispetto alla situazione in Ungheria?

GARAVAGLIA Mariapia (PD). Desidero in primo luogo ringraziare la presidente Bonino per la sua esperienza passata e per quella presente e futura.

Nel nostro Paese uno degli ambiti coperti dalle norme, ma anche di difficile applicazione tanto da destare grande preoccupazione, è quello del diritto di asilo, soprattutto in un mondo in cui tante persone sono

ancora costrette a fuggire per allontanarsi dai pericoli di guerre e genocidi. Nel merito, ritiene che la Commissione potrebbe utilizzare qualche suo suggerimento nell'ambito del documento conclusivo di questa nostra indagine?

LIVI BACCI (*PD*). La mia domanda prende spunto da una conversazione appena avuta con l'ambasciatore tunisino. Alla presidente Bonino chiedo quindi se a suo avviso sia possibile immaginare un'organizzazione dell'area mediterranea che consenta, grazie alla collaborazione dell'UNHCR, dell'Unione europea e di tutti i *partner* che condividano l'iniziativa, la creazione di presidi nei Paesi del Nord Africa di transito per l'immigrazione irregolare, presso i quali si possa inoltrare domanda di asilo senza dover rischiare la traversata in mare e le successive catastrofi.

L'ambasciatore tunisino nell'ambito della suddetta conversazione ha sottolineato che la reticenza su tale ipotesi deriva dalla scarsa fiducia sulla possibilità che una volta riconosciuto il diritto d'asilo, si possa effettivamente esseri ospitati nei Paesi d'arrivo, nonché sul fatto che l'esistenza di presidi di questo tipo possa funzionare da calamita per altri irregolari. Comprendo al riguardo le reticenze - soprattutto la prima, assai meno la seconda - anche se ritengo che questa potrebbe rappresentare una strada da battere, semmai si pervenisse ad una politica estera europea degna di questo nome.

BONINO (*PD*). Parto da questo ultimo intervento come filo conduttore per arrivare al primo quesito posto dal senatore Perduca. Relativamente alla questione dei presidi, credo che occorra fare una doverosa distinzione tra presidi in Paesi di transito (faccio il caso di migranti sudanesi che si trovino in Tunisia e si rechino al presidio lì organizzato per richiedere l'asilo in Italia) e in Paesi dittatoriali. Ebbene, nel primo caso un'ipotesi come quella prospettata potrebbe a mio avviso essere regolata anche nell'ambito di un trattato bilaterale. Segnalo che normalmente in questo tipo di Paesi, più o meno aperti, in cui il diritto di asilo viene richiesto da un cittadino proveniente da altri Stati (al momento non mi riferisco alla Tunisia perché l'apertura è troppo recente e anche un po' caotica, ma a Paesi più stabilizzati), questa possibilità non sarebbe così difficile da realizzare, considerato che normalmente nella società civile locale sono rappresentate una o due associazioni che si occupano di questo problema.

Ripeto, tale opzione potrebbe quindi essere regolata in un accordo bilaterale, operando quindi sull'esistente senza dover necessariamente immaginare un'unica politica per tutto il Mediterraneo, anche perché i Paesi sono talmente diversi che se aspettiamo di avere un trattato che

valga per l'intero Mediterraneo per creare i presidi non andremo da nessuna parte! Credo, anzi, che a volte l'idea di dare vita a dei progetti pilota sia molto utile nell'auspicio di replicare a macchia d'olio la stessa esperienza.

Torno a ribadire che spesso, nei Paesi più aperti, la società civile locale si occupa di questi problemi e quindi, sarebbe molto utile sostenere nell'ambito di un trattato l'esistente, senza, appunto, fare il solito errore di ricominciare tutto da capo. Capisco le resistenze, ma credo che laddove esistono già delle associazioni - magari affiliate a delle organizzazioni internazionali, ma gestite dalla società civile locale - sarebbe molto proficuo poter tentare di avviare dei progetti pilota in questa direzione.

Diverso è il caso dei Paesi che ho definito dittatoriali che evidentemente non permetteranno mai la creazione di presidi sul proprio territorio, anche perché per la società civile è già un problema avere il coraggio necessario per opporsi ai dittatori. È evidente, quindi, che l'Iran non permetterebbe mai che sul proprio territorio siano creati dei presidi e vi è anche il rischio che chi promuove una tale possibilità venga anche perseguitato.

**PRESIDENTE.** Addirittura si va all'ambasciata italiana per essere convocati in Iran.

**BONINO (PD).** Non è vero tuttavia che non si possa fare niente.

Il Marocco è ad esempio un altro caso da cui partire. Questo Paese, che sta ricevendo un grande flusso di immigrati dall'area subsahariana, dovrebbe essere guardato dall'Europa ed in particolare dal nostro Paese con un occhio di riguardo, perché è una di quelle realtà in cui è possibile una transizione senza necessariamente passare attraverso la rivoluzione. Per altro, come confermatomi ieri dal presidente Marcenaro, il Marocco si sta accingendo ad abolire la pena di morte. Si tratta quindi di un Paese in cui è possibile sperimentare qualche progetto pilota nel senso indicato che poi, nella sua realizzazione, potrebbe diventare un modello, o comunque rappresentare un'utile esperienza per gli altri Paesi.

Alla senatrice Marinaro, non posso che dire che dell'Europa non so più francamente che cosa pensare! Lo dico da federalista convinta, da chi crede che non vi sia alternativa e che il ritorno ad una prospettiva nazionale non aiuterebbe nessuno. Ciò detto, è altrettanto vero che l'Europa, così come è (mi riferisco in particolare alla Commissione) è ormai diventata un progetto senza fascino e indifendibile. L'unico modo per salvare l'Europa è reinventarla anche se non so con quale modalità, se nell'ambito di un trattato o in altre forme. Nell'emergenza ovviamente

siamo chiamati a fare quel che si deve, ma avendo ben presente che o si ripensa con urgenza ad un progetto di Europa come unione politica, con tutte le conseguenze del caso, oppure si rischia che alla fine, un poco alla volta, non rimanga più nulla!

Vi è quindi l'esigenza di un rilancio di un progetto europeo, con buona pace della Germania o della Francia! Va pure detto che anche nella situazione attuale, in cui tutti pensano ad altro, esistono comunque un'amministrazione e dei responsabili politici che dovrebbero dedicarsi ad elaborazioni di questo tipo, mi riferisco ad esempio a quei commissari europei che non sono coinvolti nei problemi del rigore fiscale o del negoziato sul nuovo trattato. Il problema ovviamente è quello di una grande debolezza politica che si può immaginare che cosa diventerà con l'adozione del voto a maggioranza! Ciò detto, un percorso di ripensamento va comunque affrontato!

Credo pertanto che sarebbe fondamentale poter intervenire rispetto innanzitutto ai Paesi membri, ed in secondo luogo nei confronti dei Paesi con cui abbiamo rapporti. È infatti evidente che se non siamo rigorosi in termini di democrazia, stato di diritto e diritti umani nell'ambito dei Paesi membri, diventa poi difficile avere una qualche credibilità presso i Paesi che non fanno parte dell'Unione. Questo è quanto stiamo invece rischiando. Tutti gli accordi fanno riferimento all'articolo 2 del Trattato di Lisbona, che però forse converrebbe evitare di richiamare, perché altrimenti le incongruenze diventano ancor più lampanti!

Insisto tuttavia nel sottolineare che, nonostante le questioni di rigore fiscale e la crisi, esistono parti dall'amministrazione europea e commissari con responsabilità che non sono coinvolti nel negoziato fiscale e che, quindi, sarebbe molto utile se svolgessero il proprio lavoro!

Passo alla questione sottolineata dal senatore Fleres di cui mi sono occupata approfonditamente, soprattutto con riferimento al tema della detenzione degli italiani all'estero. Ovviamente questo è un tema che interessa non solo l'Italia, ma tutti i Paesi. Sussistono tuttavia difficoltà tali attorno a questa materia da farne uno di quei settori non oggetto di trattati internazionali (se non con riferimento allo scambio dei prigionieri in tempo di guerra, che però è altra questione). Per ora si è proceduto in termini di accordi bilaterali e credo che allo stato, a meno di ipotizzare qualcosa di irrealizzabile, occorra procedere nello stesso modo.

Sarebbe ad esempio utile giungere ad accordi bilaterali con i Paesi in cui il flusso di cittadini italiani è più rilevante (penso ad esempio alla Thailandia o all'India), senza aspettare iniziative del Consiglio di sicurezza, altrimenti il rischio è di non pervenire ad alcun risultato. Gli italiani ovviamente si recano ovunque, però ritengo che intanto dovremmo cominciare dai Paesi dove si registra una massiccia presenza di concit-

tadini dovuta a ragioni imprenditoriali e turistiche. Diversamente, non c'è soluzione. Molto spesso le ambasciate e i consolati investono moltissime energie nel seguire dei casi individuali. È però chiaro che, in un Paese come l'India, è difficile seguire i casi per un ambasciatore che risiede a Delhi e che magari ha un ufficio a Calcutta. Ripeto, credo che l'accordo bilaterale possa rappresentare una strada da seguire.

Quanto alla questione della riforma della CEDU, metterei all'esame tutte e due le proposte evidenziate dal senatore Fleres: quella che fa riferimento alla giurisdizione nazionale e quella di una rivisitazione di alcuni meccanismi della Corte a mio avviso ormai obsoleti. Torno a ribadire che vanno perseguite entrambe le strade.

Infine, senatore Perduca, non abbiamo quasi più fiato per dire che la questione dei diritti umani, civili e politici, in Italia come altrove, necessita di comprensione e di informazione dell'opinione pubblica, senza le quali è molto difficile affrontare le questioni, o meglio, in assenza delle quali passano solo gli stereotipi.

Almeno l'informazione fosse neutra! Il problema è che c'è ed è molto spesso legata alla cronaca nera, oppure diffusa in altre formule più o meno surrettizie.

FLERES (). A me sembra che sia anche esageratamente sacrificata.

BONINO (PD). Questo è quanto sto dicendo. Lo stereotipo si regge su un dato di superficialità, per cui viene meno non appena si effettua qualche approfondimento.

Mi auguro che una delle conclusioni del vostro lavoro sia la richiesta di un *format* diritti umani del servizio pubblico, che però non significa far uscire ogni tanto la notizia da qualche parte. Il servizio pubblico deve rendersi conto che la promozione e la difesa dei diritti umani, civili e politici in Italia o in Europa, ma comunque nel rapporto con i nostri simili, è una parte fondamentale della crescita culturale del Paese. Questo è ciò che dovrebbe fare il servizio pubblico, diversamente, se non vengono sufficientemente approfondite e divulgate, si rischia che anche le vostre conclusioni restino lettera morta.

Noi la possiamo pensare in modo completamente opposto sull'immigrazione, ma rimane il fatto che milioni di persone vivono sul nostro territorio. Ovviamente ognuno può interpretare questo dato come un fattore positivo o negativo in quanto possibile elemento di destabilizzazione di un equilibrio sociale, resta il fatto che si tratta di una realtà concreta e in crescita. Allora, penso che la richiesta formale di un *format* diritti umani, civili e politici sia il più grande strumento di aiuto e di sviluppo di una consapevolezza collettiva.



PRESIDENTE. Presidente Bonino, penso proprio che nel documento conclusivo della nostra indagine raccoglieremo molti dei suggerimenti che oggi lei ci ha fornito.

Saluto e ringrazio la nostra ospite e dichiaro conclusa l'odierna audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15.*