



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 99

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

109^a seduta: mercoledì 21 marzo 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E**Dibattito conclusivo sul tema Politica estera e diritti umani**

| | |
|--|-----------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 9 |
| CONTINI (<i>Per il Terzo Polo:ApI-FLI</i>) | 8 |
| DI GIOVAN PAOLO (<i>PD</i>) | 8 |
| * GARAVAGLIA Mariapia (<i>PD</i>) | 6 |
| LIVI BACCI (<i>PD</i>) | 6 |
| PERDUCA (<i>PD</i>) | 7 |

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 (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; 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, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Dibattito conclusivo 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 6 marzo 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.

Colleghi, il senso dell'odierna seduta è quello di valutare insieme come concludere il ciclo di audizioni svolte sul tema Politica estera e diritti umani, i cui testi sono riportati nei resoconti.

Come sempre in queste occasioni e come è naturale che sia, si tratta di contributi per molti aspetti non omogenei, ma nell'insieme disponiamo di un materiale abbastanza ricco che testimonia di come il dibattito attorno a queste problematiche sia cresciuto nell'agenda politica ed anche nell'attenzione dell'opinione pubblica.

Credo che a conclusione di questo dibattito, diversamente rispetto agli altri filoni della nostra indagine, non sia opportuno addivenire alla redazione di un vero e proprio rapporto.

Una ipotesi di lavoro potrebbe pertanto essere quella di discutere insieme e di elaborare una serie di raccomandazioni al Governo, che potrebbero anche essere formalmente deliberate dalla Commissione.

Un'altra possibilità con meno pretese formali potrebbe essere quella di una pubblicazione degli atti corredata da una presentazione che tenga conto di eventuali suggerimenti.

In qualità di Presidente della Commissione potrei quindi inviare una lettera al Ministro degli affari esteri, segnalando che la suddetta pubblicazione raccoglie una serie di temi, suggerimenti ed idee emersi nell'ambito della nostra discussione, che a nome della Commissione sottopongo alla sua attenzione come possibili elementi di valutazione di cui tenere conto nel suo lavoro e nella organizzazione del Ministero degli affari esteri italiano. Questa sarebbe una forma di interlocuzione meno formale, ma non per questo necessariamente meno efficace e che a mio avviso corrisponderebbe maggiormente al tipo di lavoro che abbiamo svolto, che fino ad oggi

è stato caratterizzato più dall'ascolto che da una discussione politica sul merito delle problematiche evidenziate.

Dopo aver stabilito la forma attraverso cui dare seguito al nostro lavoro, vorrei segnalare i temi fondamentali che a mio avviso vale la pena emergano dal lavoro svolto.

Il primo di essi riguarda il rapporto tra la tutela dei diritti umani e la salvaguardia della pace, vale a dire come evitare che la questione dei diritti umani venga affrontata quando le situazioni sono già compromesse e l'unica possibilità percorribile diventa quella dell'intervento militare. Il caso della Libia è in tal senso esemplare, dal momento che anche in questa vicenda i diritti umani sono stati ignorati per molto tempo, scomparendo dall'agenda del confronto per poi ricomparire in una situazione di emergenza che ha richiesto l'intervento militare. A me pare che intendere la politica dei diritti umani come una politica di medio e lungo periodo ed interrogarsi su come far uscire i diritti umani dalla logica dell'emergenza per farli diventare elemento di un'azione strutturale e sistematica della politica estera sia uno dei grandi temi su cui riflettere.

In questo grande tema rientrano molti altri, tra cui – procedo per titoli – la questione dei *double standard* e quella del confronto e del dialogo.

Il secondo aspetto che ritengo debba essere messo in evidenza è come valorizzare i movimenti di difesa della libertà e della democrazia in tutte le situazioni. Infatti, nelle differenti situazioni dei diversi Paesi deve rimanere un punto fermo il sostegno, o, per usare un'espressione cui si ricorre spesso nel dibattito europeo ed internazionale, la difesa dei difensori dei diritti umani. La difesa degli *human rights defender* rimane un punto cruciale che induce a riflettere – esigenza emersa anche in alcune delle audizioni svolte – su come valorizzare, come dare voce o, in certi casi, consultare coloro che rappresentano i difensori dei diritti umani. Ne abbiamo parlato, ad esempio, nel caso dell'Iran; in tale frangente ci siamo chiesti come si faccia a dire di voler sostenere l'opposizione democratica iraniana senza poi chiedere loro un'opinione sulle diverse scelte?

Ebbene, come si affronta questo problema?

Si tratta di interrogativi, questioni e problemi che richiedono una riflessione.

Il terzo aspetto che ritengo meriti di essere ricordato è la necessità di cercare un equilibrio tra i diritti che nel mondo occidentale vengono considerati prioritari e che attengono, da un lato, alle libertà politiche e civili e, dall'altro, alla dimensione dell'uguaglianza sociale e della lotta alla povertà. Trovare questo equilibrio è essenziale se si vuole dare alla questione dei diritti umani un carattere universale. Questo è un passaggio che, com'è noto, in una parte del mondo viene sottolineato come una vera e propria priorità.

Infine, mi pare difficile separare dalla questione «politica estera e diritti umani» il grande capitolo riguardante il tema dell'immigrazione con i suoi corollari del diritto all'asilo, dei diritti dei rifugiati ma anche per ciò che attiene alla questione della protezione umanitaria in generale e delle

politiche migratorie. Si tratta di questioni che per molte ragioni – su cui non mi soffermerò – non possono più essere considerate semplicemente di politica interna.

In collegamento a queste problematiche non va trascurata la possibilità di effettuare una puntuale verifica sullo stato di attuazione in Italia delle ratifiche e dei vari trattati internazionali, verifica che sarebbe importante che Ministero degli esteri effettuasse in modo sistematico.

Infine, un altro tema che merita di essere segnalato è quello relativo al sistema istituzionale europeo e internazionale dei diritti umani. Nel merito uno degli aspetti che a mio avviso riveste un certo rilievo e che tutto sommato è stato un po' assente nell'ambito delle audizioni svolte, riguarda quanto sta avvenendo nella costituzione del nuovo Servizio esterno europeo ossia di quello che potrebbe rappresentare lo strumento fondamentale ai fini della realizzazione di un progresso significativo rispetto al tema oggi al nostro esame. Sarebbe pertanto interessante capire come agire su questo piano.

Quanto al sistema istituzionale europeo e internazionale, sulla base delle audizioni svolte – mi riferisco in particolare a quella dell'ambasciatrice Mirachian – mi sembra di poter dire che stia maturando un diverso quadro internazionale, ciò a seguito della creazione di nuove istituzioni o dell'accresciuto ruolo acquisito da alcune di esse (basti pensare alla Corte penale internazionale), o attraverso deliberazioni come quella del Consiglio di sicurezza che ha introdotto il principio della responsabilità di proteggere, naturalmente con tutte le contraddizioni che ben conosciamo visto che si è riusciti a decidere per la vicenda libica ma non per quanto riguarda quella siriana.

Da ultimo, vi è una questione che non è stata affrontata nell'ambito delle audizioni, ma che riterrei opportuno segnalare, e riguarda l'azione che il nostro Ministero degli affari esteri italiano può sviluppare rispetto a questa problematica. A mio avviso al riguardo è possibile immaginare diverse ipotesi di lavoro che riguardano le iniziative necessarie per la costruzione di *standard* europei comuni in materia di diritti umani, ma anche le istruzioni che vengono fornite alle ambasciate; tanto per fare un esempio sarebbe importante che il Governo italiano chiedesse alle nostre ambasciate di predisporre, nell'ambito delle relazioni annuali sui Paesi in cui operano, una parte dedicata anche alla situazione dei diritti umani. Questo tipo di analisi va condotta dappertutto; infatti, se non si vuole essere accusati di *double standard*, occorre utilizzare un metro comune e non uno diverso per Pechino o Parigi. Le istruzioni potrebbero riguardare anche situazioni di minor rilievo che vanno da come organizzare il sito Internet delle ambasciate, dedicando uno spazio alla questione dei diritti umani, al prevedere che nell'ambito delle riunioni annuali degli ambasciatori che si tengono alla Farnesina una sessione venga esplicitamente dedicata ai diritti umani.

Sono sostanzialmente questi i temi che a mio avviso potrebbero essere affrontati in una eventuale raccolta di atti e in parte anche le proble-

matiche che potrebbero essere esposte e indicate come il risultato del nostro lavoro al Ministero degli affari esteri italiano.

Ribadisco in conclusione, che ci sono varie possibilità di concludere il lavoro condotto dalla Commissione sul tema «Politica estera e diritti umani». Quella che però reputo la più efficace e forse anche quella un po' meno formale è la raccolta del materiale relativo alle audizioni svolte nell'ambito di un volume, cui accludere un'introduzione in cui vengano indicati i temi su cui mi sono soffermato e contemporaneamente inviare come Presidente della Commissione e sulla base del dibattito svolto, una lettera al Ministro degli affari esteri con indicazioni e suggerimenti.

GARAVAGLIA Mariapia (PD). Signor Presidente, mi riconosco nella forma e nei contenuti dell'ipotesi da lei prospettata che, peraltro, si pone in linea con lo stesso metodo che ha ispirato il nostro lavoro.

Condivido particolarmente la possibilità da lei segnalata che il tema dei diritti umani possa trovare spazio nei siti *Internet* delle nostre ambasciate e nelle discussioni che hanno luogo nell'ambito della riunione annuale degli ambasciatori. Questo perché ritengo che il nostro lavoro debba concretamente servire a far compiere passi avanti al nostro Paese. Credo che nelle sedi internazionali, dove la politica estera non viene gestita direttamente dal Parlamento ma dal Governo, si debba puntare molto su questo punto. Ciò contribuirebbe ad accrescere una qualificazione internazionale che, per fortuna, già ridonda grazie al grande lavoro svolto da numerosi organismi internazionali, dove operano italiani che si battono per far valere i diritti umani.

Dal punto di vista istituzionale, anche per l'Italia, come per molti altri Paesi, esiste il problema del doppio *standard*. Si parlava al riguardo di interloquire con il Ministro degli affari esteri e anche di un'accelerazione nel processo di istituzione di un comitato o di una commissione, incaricati di affrontare questa problematica. Auspico quindi che l'attuale Governo «tecnico» faccia qualsiasi passo affinché possa essere dato un segnale importante per l'intera Europa. In conclusione condivido molto l'ultima questione su cui si è soffermato il Presidente, anche se essa non ha trovato specifico spazio nell'ambito del lavoro svolto dalla Commissione.

LIVI BACCI (PD). Da quanto ho compreso, mi sembra che l'ipotesi sia quella di realizzare una pubblicazione che dia conto delle audizioni svolte e che contenga anche un'introduzione che a mio avviso dovrebbe mantenere un approccio problematico, segnalando tutti quei temi – soprattutto quelli irrisolti – che sono stati affrontati nell'ambito delle diverse audizioni.

Ritengo invece opportuna una certa cautela quanto alla possibilità di fornire delle raccomandazioni concrete, poiché in realtà non abbiamo chiesto ai vari auditi di esprimersi su alcuni punti e quindi al riguardo non sono d'accordo con quanto osservato dalla senatrice Garavaglia.

In sintesi, mentre condivido l'ipotesi di dare un'interpretazione filologica al contenuto delle audizioni, estrapolando gli aspetti più interes-

santi, nutro qualche perplessità in ordine alla possibilità di fornire raccomandazioni al Ministero degli affari esteri, perché questa iniziativa forse fa parte di un altro tipo di attività che non ha riguardato il nostro lavoro. Non credo che sia opportuno dire alle nostre ambasciate come realizzare il proprio sito e verificare se le informazioni vengono raccolte sistematicamente; a mio avviso sarebbe bene limitarci ad osservare che vi è necessità di informazioni che il Ministero degli affari esteri, attraverso le proprie ambasciate ed i propri terminali, può far confluire in maniera sistematica, anche perché compete al Ministero degli affari esteri decidere in che modo, con quali cadenze e con quali modalità operare in tal senso.

PERDUCA (PD). È vero che forse il nostro lavoro non era volto alla predisposizione di raccomandazioni, tuttavia, visto che in questa legislatura siamo riusciti a lavorare costantemente sul tema dei rom prima, su quello delle carceri fino al mese scorso, ed allo stato sul tema «Politica estera e diritti umani», credo allora che sarebbe importante riuscire ad elencare alcune delle problematiche e delle criticità che sono state maggiormente oggetto di riflessione da parte sia degli auditi che dei commissari (al riguardo abbiamo avuto anche degli scambi abbastanza franchi con alcuni auditi, quindi secondo me questi aspetti andrebbero inclusi).

Francamente non so quanti un domani andranno a leggersi tutti i resoconti stenografici delle audizioni piuttosto che l'introduzione o la lettera del Presidente al Ministro degli affari esteri. Inoltre, considerato che, se pure non durante le audizioni dedicate a questo specifico tema, ma dall'inizio del nostro lavoro, noi abbiamo tuttavia sempre seguito, la corrispondenza dell'Italia nei confronti delle Nazioni Unite ogniqualvolta si parlasse di diritti umani, così come le varie fasi della Revisione periodica universale, soffermandoci sulle 90 raccomandazioni ricevute dall'Italia e insistendo sul Governo per quanto riguarda tutti gli aspetti su cui era stato espresso un avviso sia favorevole, sia negativo, ciò sta a significare che la questione in esame riguarda i diritti umani ma anche materia di diritto internazionale. Aggiungo che ad eccezione di una convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro credo che l'Italia abbia firmato e ratificato tutti i trattati internazionali. Il problema quindi si pone – e non riguarda solo il Governo ma anche il Parlamento – sotto il profilo dell'adeguamento del nostro sistema giuridico alle norme che decidiamo di incorporare ratificando quel tipo di strumenti.

Ricordo che il Governo a fronte delle 90 raccomandazioni ricevute in sede di Revisione periodica universale decise di risponderne a 17. All'epoca era in carica un altro Governo; quello attuale, per quanto abbia fatto qualche passo avanti rispetto al tema dell'immigrazione ed abbia dimostrato maggiore sensibilità in termini di attenzione nei confronti dei popoli oppressi che cercano in qualche modo di ribellarsi, non mi pare abbia offerto grandi segnali di discontinuità rispetto al passato con riferimento ad alcuni temi e credo che la stessa questione dell'immigrazione, sulla quale molto spesso ci troviamo a discutere, rimanga comunque un tema molto critico, un tema che peraltro non è esclusivamente di competenza del Mi-

nistero degli affari esteri ma che coinvolge il nuovo Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione e quello dell'Interno, un dato questo emerso durante il nostro dibattito.

Certo, l'esercizio della presentazione del documento risulta essere quello più complesso e delicato allo stesso tempo, ma non perderei questa ulteriore occasione che ci siamo creati e sulla quale abbiamo lavorato per porre alcuni punti fissi, che non poniamo noi ma lo stesso diritto internazionale. Infatti, dal momento in cui si riconoscono determinati tipi di strumenti internazionali di tutela dei diritti umani si hanno degli obblighi cui si deve assolvere quotidianamente. L'Italia non svetta per essere tra i Paesi più attenti alla legalità internazionale, al di là di quello che poi fanno gli altri (ricordo al riguardo l'audizione dell'ambasciatore degli Stati Uniti cui abbiamo posto domande un po' puntute da questo punto di vista). Credo che il nostro problema sia pertanto quello di insistere sul rispetto del diritto, oltre che dei diritti umani, evitando di entrare nel dettaglio, rimanendo quindi ai principi generali che tuttavia sarebbe importante includere nel documento che verrà predisposto.

CONTINI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*). Signor Presidente, concordo con quanto osservato sia da lei sia dal senatore Perduca. Nel breve rapporto che sto predisponendo a proposito della mia partecipazione al *summit* delle ONG sui diritti umani, svoltosi a Ginevra nell'ambito della sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, mi riservo di evidenziare come in tale contesto i rappresentanti di altri Paesi abbiano fatto notare la mancanza di un piano d'azione italiano riguardo ad alcune questioni inerenti i diritti umani e non solamente in riferimento al Ministero degli affari esteri, ma anche per quanto concerne il Ministero dell'interno, ad esempio relativamente alla morte, avvenuta due anni fa, della ragazza marocchina uccisa dal padre a Pordenone.

Essendo l'unica italiana presente tra centinaia di colleghi di altre Nazioni e davanti a tutte le ONG internazionali ed ai rappresentanti delle Nazioni Unite, ho provato un po' di imbarazzo nel sentire che in Italia mancano piani d'azione o che non si dà attuazione a raccomandazioni come invece avviene in altri Paesi. Alla luce di quanto detto, condivido quindi l'ipotesi di approfittare del lavoro svolto da questa Commissione per cercare di supportare i Ministeri interessati, affinché anch'essi promulgino raccomandazioni e predispongano piani d'azione come avviene in altri Paesi e credo sia molto importante che la nostra Commissione lavori in tal senso.

DI GIOVAN PAOLO (*PD*). Mi chiedo se non potrebbe risultare utile, riflettere al di là dei casi specifici, magari alla fine della legislatura, sulla possibilità di accludere una sorta di parametro, una clausola di protezione di diritti umani (come si fa con la relazione tecnica) ai disegni di legge di conversione dei trattati internazionali, una sorta di parametro, quindi, che indichi se c'è stato un avanzamento sul piano dei diritti umani. Forse la

mia è solo una fantasia, ma magari qualche studioso può aver già pensato a questa possibilità.

PRESIDENTE. Colleghi, dopo aver ascoltato la discussione, penso che una parte delle considerazioni che sono state svolte possa costituire una premessa al dibattito politico che si è sviluppato su questi temi, nell'ambito del quale non dovrebbe essere difficile enucleare alcuni grandi temi e orientamenti emersi dal nostro lavoro. In proposito credo abbia ragione il senatore Perduca nel ricordare che non ci siamo occupati del rapporto tra politica estera e diritti umani esclusivamente nel corso delle audizioni che hanno riguardato questo filone di indagine, considerato che il lavoro svolto in questi anni dalla nostra Commissione è stato costellato da discussioni su problemi in vario modo attinenti questo tema e di tale lavoro possiamo tenere conto.

Terrò conto anche della preoccupazione espressa dal senatore Livi Bacci, giacché sono anch'io convinto che non possiamo ricavare da questa discussione pretese prescrittive in alcuna direzione.

Penso però che sia possibile formulare alcuni suggerimenti, cui ho accennato a titolo esemplificativo, volti a dare maggiori sistematicità ed organicità alla presenza del tema diritti umani nell'attività del Governo italiano e quindi del Ministero degli affari esteri. Questo è il punto cruciale che mi sembra rivestire un certo interesse, così come considero importante la possibilità di tendere alla definizione di *standard* comuni europei. Naturalmente, so benissimo che ciò già avviene nella pratica dal momento che quando si verificano situazioni problematiche in certi Paesi gli ambasciatori dell'Unione europea tendono a consultarsi tra di loro e, nella misura del possibile, a definire posizioni comuni; tuttavia, soprattutto nel momento in cui si sta costruendo il Servizio esterno europeo, questo è un tema che a mio avviso può trovare sostegno. In particolare, a me sembra importante sottolineare la necessità che certi comportamenti emergano come comportamenti *standard*. Diventa infatti difficile intervenire se si scopre un problema solo in una situazione di emergenza di uno specifico Paese, mentre tutto si semplifica se diventa chiaro per tutti che l'Italia e l'Europa rispetto a determinate situazioni nel loro comportamento si attengono sempre allo stesso indirizzo generale, fanno della questione dei diritti umani un oggetto della loro azione diplomatica, e intrattengono rapporti con i difensori dei diritti umani nei diversi Paesi, così come previsto. A mio parere queste sono considerazioni che, nella forma dovuta, possono essere riportate nel nostro documento, anche perché una cosa è l'eventuale introduzione posta a premessa della raccolta degli atti, altra è l'eventuale lettera inviata al Ministero degli affari esteri.

Se procederemo in questo modo non si porrà la necessità di deliberare documenti. Potrei in tal senso assumere il compito di predisporre un testo nel quale inserirei una introduzione che sottoporrei preventivamente all'attenzione dei membri della Commissione per eventuali suggerimenti e proposte.

Quanto al suggerimento da ultimo avanzato dal collega Di Giovan Paolo, devo dire di aver pensato a tale ipotesi. Se si guarda, ad esempio, all'azione che svolge in Francia la *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, ci si accorgerà che uno dei suoi compiti è quello di essere consultata e di esprimere un parere al Governo in occasione della stesura dei trattati internazionali. Questa è una richiesta che viene però fatta ad una commissione indipendente.

Non mi dilungo su questo aspetto perché non è il caso di affrontarlo in questa sede, resta il fatto che si tratta di un problema ancora aperto; mi risulta, peraltro, che la Camera discuterà la prossima settimana il disegno di legge recante l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani

Per rispondere al senatore Di Giovan Paolo, sicuramente la possibilità di inserire una clausola di protezione dei diritti umani comincia ad essere prevista dalle normative di diversi Paesi che stabiliscono che preliminarmente alla definizione di certi atti che naturalmente hanno attinenza con questa materia (in questo caso abbiamo fatto riferimento a trattati internazionali, ma la cosa può riguardare anche altra tipologia di atti legislativi) ci sia una valutazione specifica su questo punto.

Personalmente condivido pienamente tale possibilità, del resto è proprio quello che intendevo sottolineare quando parlavo dell'opportunità di dare alla questione dei diritti umani una presenza più organica e sistematica nell'azione del Governo. La premessa da cui parto sempre è che il rispetto dei diritti umani non sia una scelta politica facoltativa, ma un obbligo di legge, perché i trattati internazionali che abbiamo firmato e sottoscritto sono leggi. Se si parte da questo assunto, naturalmente ne deriva una serie di conseguenze; il problema, però, è che questo assunto che può apparire anche banale in realtà nell'opinione corrente non è ancora così acquisito e scontato. In fondo questo è lo stesso tema su cui ci siamo soffermati discutendo delle carceri, ed in tal senso penso che non sia inutile riaffermarlo.

Ringrazio i colleghi per aver partecipato al dibattito e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,40.

