

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DEL COMITATO FURIO COLOMBO

La seduta comincia alle 14,50.

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del ministro Valentino Simonetti, presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel mondo, l'audizione del ministro Valentino Simonetti, presidente del Comitato internazionale per i diritti umani.

Ringrazio il ministro Simonetti per la sua pazienza, giacché l'audizione sarà breve rispetto alle nostre intenzioni, mentre le domande e il dibattito verranno rinviate a un secondo momento.

Do la parola al ministro Simonetti per delineare un quadro dei punti fondamentali, che saranno poi svolti più specificamente in seguito.

VALENTINO SIMONETTI, *Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani*. Grazie, presidente. Cercherò di delineare un quadro generale sia delle

attività del Comitato interministeriale per i diritti umani, che presiedo, sia dei meccanismi internazionali di tutela dei diritti umani, aspetti strettamente collegati.

Il Comitato che presiedo è stato istituito trenta anni fa, nel 1978, presso il Ministero degli affari esteri e ha sempre operato ampliando gradualmente i suoi compiti in parallelo all'espandersi dei sistemi internazionali di monitoraggio e di tutela dei diritti umani.

È necessario partire anche qui dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, di cui ieri abbiamo festeggiato il sessantesimo anniversario, e da cui nasce tutto il sistema delle Nazioni Unite, ovvero il sistema universale di monitoraggio e tutela dei diritti umani. Questo sistema nasce dalla Dichiarazione universale, che non ha carattere vincolante di per sé, ma era un atto adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, quindi come tale era un vincolo di carattere politico, ma non giuridico.

Con il passare del tempo, viene riconosciuto alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo il valore di legge consuetudinaria. Sono ormai molti i Paesi o i gruppi di Paesi che le danno questo riconoscimento. Mi riferisco allo *statement* in questo senso fatto dal rappresentante dell'Organizzazione della Conferenza Islamica l'anno scorso, notato come passo significativo in questa direzione. Dopo il 1948, nell'ambito delle Nazioni Unite si è ritenuto opportuno prevedere che numerosi diritti enunciati nella Dichiarazione universale diventassero parti di convenzioni internazionali. Si è quindi cominciato a elaborare e a negoziare nell'ambito delle Nazioni Unite una serie di convenzioni, di cui le due principali sono il Patto internazionale sui diritti civili e politici e

il Patto internazionale sui diritti economici, culturali e sociali.

A seguito della ratifica di questi due Patti da parte italiana, è stato costituito il Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo. Questi due strumenti internazionali prevedono il meccanismo del rapporto nazionale, poi replicato in successive convenzioni, per cui ogni Paese con la ratifica della convenzione si impegna a fornire a scadenza regolare un rapporto dettagliato di quanto realizzato all'interno del proprio territorio per la messa in opera delle disposizioni della convenzione. A tal fine, poiché produrre un rapporto nazionale di questo tipo richiede trasversalmente le competenze di molte amministrazioni dello Stato, si è pensato di costituire questo organismo interministeriale di coordinamento, che ha poi gradualmente esteso le sue attività alle altre convenzioni elaborate in ambito Nazioni Unite, quali la convenzione sulla discriminazione razziale, che anzi è stata la prima in ordine di tempo nel 1965, la convenzione contro la discriminazione nei confronti delle donne, quella sui diritti del fanciullo, quella contro la tortura e infine la convenzione sui diritti dei migranti, che però l'Italia non ha firmato, né ratificato, la convenzione sui diritti delle persone con disabilità firmata lo scorso anno e la convenzione contro le sparizioni forzate.

Abbiamo quindi nove strumenti pattizi, nove convenzioni internazionali. Alcune di queste convenzioni hanno poi sviluppato protocolli opzionali, ovvero parti aggiuntive che ne approfondivano alcuni aspetti. In considerazione dell'impegno sempre profuso in materia, appare importante per noi il secondo protocollo opzionale al Patto sui diritti civili e politici, che prevede l'abolizione della pena di morte. Tutti i Paesi che hanno aderito a questo protocollo si sono infatti impegnati ad abolire la pena di morte sul proprio territorio. Per lungo tempo, quindi, l'adesione a questo protocollo è stata l'indice del diffondersi dell'adesione al principio dell'abolizione della pena di morte nel mondo.

Oltre a questi meccanismi dei trattati, che prevedono un rapporto regolare da

parte dello Stato, questi rapporti degli Stati devono essere esaminati e discussi per valutarne l'attendibilità attraverso Comitati delle Nazioni Unite istituiti per ciascuna convenzione. Esistono quindi nove Comitati distinti, composti da esperti indipendenti eletti da tutti gli Stati che hanno ratificato la relativa convenzione. Questi esaminano i rapporti prodotti dagli Stati e ne discutono apertamente con una delegazione, formulando alla fine osservazioni e commenti sullo stato di attuazione della convenzione. Si tratta di atti pubblici, reperibili su Internet in varie lingue, sul sito dell'ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

In questo meccanismo di discussione dei rapporti nazionali, un ruolo rilevante è stato attribuito alla società civile, laddove un Comitato come quello dei diritti dei fanciulli, che costituisce la convenzione con il più alto numero di ratifiche, dovrà esaminare la situazione di più di 190 Paesi. È impossibile avere un Comitato di esperti in grado di approfondire la situazione di un così alto numero di Paesi, per cui è indispensabile fornire una fotografia di ciascun Paese non solo in base a quello che riferisce il Governo, ma anche garantendo un contraddittorio fornito dalla società civile. Le organizzazioni della società civile hanno quindi regolari contatti con tali comitati di controllo, li tengono regolarmente informati, partecipano a incontri preliminari, alla discussione dei vari rapporti Paese e finiscono per essere il « controcanto » delle proposte del Governo.

Dalla lettura delle osservazioni conclusive dei Comitati sui vari Paesi in esame emerge come vari aspetti della situazione dei diritti umani siano stati approfonditi in dettaglio.

Questo esaurisce brevemente il sistema delle Nazioni Unite istituito dai trattati, i *Treaty Bodies*. Desidero quindi trattare i meccanismi istituiti con risoluzioni o con decisioni dell'Assemblea generale, dei suoi Comitati o di quella che era la Commissione dei diritti dell'uomo di Ginevra oggi Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, che istituiscono le cosiddette « procedure speciali », meccanismi in cui viene

dato l'incarico a una singola persona, nominata dal Presidente del Consiglio dei diritti umani, per occuparsi di un singolo Paese o di una tematica specifica.

Cito qualche rapidissimo esempio. Abbiamo un relatore speciale sui diritti dei migranti, uno sulla libertà religiosa, un altro sulla situazione dei diritti umani ad Haiti. Questi relatori speciali compiono visite nei vari Paesi o riferiscono regolarmente sulla tematica di cui hanno l'investitura, la missione o il compito all'assemblea del Consiglio dei diritti umani. Sono per lo più meccanismi istituiti dal Consiglio dei diritti umani, di cui si occupa il Comitato, che organizza le loro visite — in Italia nel mese di novembre abbiamo avuto quella del gruppo di lavoro sulle detenzioni arbitrarie — e raccoglie gli elementi di risposta, laddove spesso questi meccanismi esercitano la loro attività inviando quesiti al Governo sulla base di notizie di qualsiasi fonte, aspetto in cui la società civile gioca un ruolo rilevante. Scrivono quindi al Governo chiedendo informazioni su aspetti che ritengono possano rientrare nel loro mandato, ed è compito del Comitato radunare gli elementi di risposta e farglieli pervenire nei termini previsti.

Desidero accennare brevemente all'altro grande sistema di riferimento dell'Italia, che è il sistema regionale del Consiglio d'Europa. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo firmata a Roma, la Convenzione di Roma, ha istituito un sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Questo sistema, che fa capo al Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo, ormai raccoglie 47 Paesi, perché dopo il 1989 c'è stata una forte espansione di adesioni al Consiglio d'Europa, diventato un organismo la cui prevalente attenzione è rivolta al settore della tutela dei diritti dell'uomo.

L'elemento centrale di questo sistema europeo è naturalmente la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sede a Strasburgo ed è il meccanismo più avanzato esistente in sede internazionale per quanto riguarda i ricorsi individuali. I sistemi di tutela dei diritti dell'uomo cui ho accen-

nato precedentemente sono infatti meccanismi di tipo sistemico, che valutano i grandi funzionamenti, l'adeguatezza della legislazione di un Paese, delle prassi e dei comportamenti, ma non ricevono, se non in casi specifici d'importanza limitata, ricorsi individuali. La Corte europea funziona invece come qualsiasi altro tribunale sulla base di un ricorso individuale.

In passato, la Corte europea ha ricevuto moltissimi ricorsi dall'Italia, che per anni è stato il Paese che le inviava il maggior numero di ricorsi. Questo fenomeno è andato scemando, perché ormai altri Paesi hanno un numero di ricorsi superiore al nostro. I due aspetti fondamentali di queste migliaia di ricorsi provenienti dall'Italia alla Corte sono sempre stati le procedure in materia di esproprio e la lentezza delle procedure giudiziarie, temi che da soli assorbono larga parte dei ricorsi presentati.

In ambito europeo esistono anche meccanismi di esame sistemico, quali il Comitato di prevenzione della tortura, che è stato istituito da un'apposita convenzione europea di prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, è dotato di poteri ispettivi considerevoli e ha compiuto nel mese di settembre scorso la sua visita periodica in Italia. Questi comitati giungono infatti in Italia per visitare approfonditamente carceri e posti di polizia in due settimane di ispezione. Successivamente, formulano un rapporto della loro visita, che viene inviato al Governo affinché possa rispondere alle osservazioni critiche in esso contenute. Compiuta questa fase, il rapporto del Comitato europeo e la risposta del Governo vengono resi pubblici, se il Governo è consenziente, particolarità del Consiglio d'Europa. L'Italia ha sempre dato l'assenso alla pubblicazione di qualsiasi atto, come del resto tutti i Paesi dell'Unione europea, mentre alcuni Paesi dell'est non consentono la pubblicazione degli atti.

È opportuno sottolineare un altro atteggiamento italiano nei confronti di questi meccanismi internazionali, così come quello di tutti i Paesi europei, ovvero la cosiddetta *standing invitation*, la porta

aperta a tutti i meccanismi delle Nazioni Unite. Per qualsiasi meccanismo delle Nazioni Unite che chieda di venire a visitare l'Italia o un Paese dell'Unione europea l'invito è permanente, si tratta solo di stabilire la data più conveniente.

PRESIDENTE. Potrebbe definire la parola « meccanismo » ?

VALENTINO SIMONETTI, *Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani*. Con l'espressione « meccanismo » intendo indicare cose diverse come un singolo esperto, uno *special rapporteur*, o un gruppo, laddove quello di lavoro sulle detenzioni arbitrarie è un piccolo Comitato costituito da cinque membri, uno per gruppo regionale. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) è un meccanismo assembleare costituito da 40 membri, tanti quanti hanno ratificato la convenzione europea. Abbiamo quindi meccanismi e sistemi diversificati, per cui si usa genericamente la parola meccanismo per comprenderli tutti.

È opportuno considerare un altro aspetto del Consiglio d'Europa, anche alla luce della recente visita in Italia. L'istituzione del Commissario europeo dei diritti umani, figura che risale a qualche anno fa, è relativamente recente nel panorama europeo e ha un mandato non ristretto a temi specifici, come quello del Comitato per la prevenzione della tortura o della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, altro comitato affine, dotato però di minori poteri. Il Commissario, il cui mandato è amplissimo, è venuto in Italia lo scorso giugno. Egli pubblica un rapporto della sua visita, cui il Governo fa le sue controdeduzioni. Sia il rapporto del Commissario che le controdeduzioni del Governo vengono rese pubbliche sul sito del Commissario, che attualmente è lo svedese Thomas Hammarberg, che ha viaggiato moltissimo ed è molto attivo soprattutto nell'est Europa.

L'ultima nata è l'Agenzia europea dei diritti fondamentali nell'ambito del-

l'Unione europea, che, istituita da pochi anni, solo quest'anno ha cominciato ad operare. Si tratta di un'entità totalmente indipendente, che valuta lo stato dei diritti dell'uomo nel territorio dell'Unione europea con qualche limitazione di mandato. Il suo riferimento è solo nelle leggi europee, anche se in futuro, quando la Carta dei diritti fondamentali sarà incorporata nella legge europea, il suo mandato potrà espandersi molto. Rispetto a questa Agenzia, ho semplicemente il ruolo di agente nazionale di collegamento, perché, trattandosi di un organo totalmente indipendente, il contatto con i Governi è meramente informativo e non operativo.

Ritengo di avervi fornito un quadro generale dei diversi meccanismi. Sarò lieto di tornare, presidente, in una prossima occasione.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto. Dalla precedente relazione sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, rilevo l'esistenza di molti altri punti da toccare, quali ad esempio l'attività di studio e analisi del Comitato interministeriale dei diritti umani e relazioni con la società civile. Ci permetteremo quindi di rinnovarle l'invito al più presto in continuo *struggling* con il disordine e l'estemporaneità dei nostri impegni quotidiani, perché abbiamo molte domande da porle.

Nel ringraziarla anche a nome dei colleghi, considerato l'imminente inizio delle votazioni in Aula, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 13 gennaio 2009.*