

Daniela Colletti

La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura

Introduzione; 1 - Attività legislativa in materia di diritti umani; 1.1 - Ratifica di strumenti internazionali; 1.2 - Attività legislativa ordinaria; 2 - La pena di morte; 2.1 - L'attività di indirizzo; 2.2 - Il Comitato informale costituito presso il Senato; 3 - La situazione dei diritti umani nel quadro internazionale; 3.1 - Violazione dei diritti umani; 3.2 - Autodeterminazione dei popoli; 3.3 - Sanzioni internazionali e diritti umani; 3.4 - Emergenze umanitarie; 4 - Il Comitato permanente sui diritti umani della III Commissione permanente della Camera; Conclusioni.

Introduzione

Il 10 dicembre 1998 è ricorso il 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, celebrata a livello mondiale da quasi tutti i paesi del mondo. Tale avvenimento è stato salutato dal Parlamento italiano innanzitutto sotto il profilo formale, attraverso il riconoscimento dell'Assemblea di Montecitorio, che ha dedicato all'evento un ampio ed interessante dibattito, nonché attraverso l'approvazione della legge 16 luglio 1998, n. 240, per la realizzazione delle iniziative e delle manifestazioni per la celebrazione dell'anniversario, che è stata l'occasione per un importante momento di riflessione in materia. Al di là dei riconoscimenti formali, sul piano sostanziale, il Parlamento ha sviluppato, nel corso della XIII legislatura, un'attività di forte valenza politica in materia di diritti umani. L'attenzione del Parlamento per la tutela dei diritti umani emerge, infatti, dalla molteplicità e dalla varietà delle iniziative adottate, che vanno da un'intensa attività di indirizzo al Governo, ad una attività legislativa che per molti versi ha avuto ad oggetto i diritti umani, alla costituzione di organi *ad hoc*, anche informali, creati proprio al fine di seguire gli aspetti più delicati e specifici della materia, per finire con una significativa attività conoscitiva, esplicatasi attraverso un cospicuo numero di audizioni.

La particolare considerazione della materia e la sensibilità nei confronti delle tematiche ad essa connesse da parte del Parlamento, in sintonia con gli indirizzi della politica estera italiana, si evince ovviamente dall'impegno profuso in questo settore non solo dalle commissioni com-

petenti per materia dei due rami del Parlamento, che hanno concorso a sottolineare la centralità delle tematiche in oggetto, ma anche dal lavoro svolto dalle due Assemblee, attraverso l'esame dei disegni di legge di ratifica di Trattati internazionali in materia di diritti umani e soprattutto tramite l'attenzione nei confronti di alcune problematiche come la pena di morte e la situazione dei diritti umani in alcuni paesi.

L'analisi che si intende di seguito condurre, attraverso una rassegna delle principali attività realizzate a livello parlamentare in materia di diritti umani, mira a far emergere il ruolo sempre più rilevante che l'istituzione parlamentare ha acquisito in un settore che attiene alla sfera del progresso civile, libero e democratico di tutta l'umanità. E ciò anche travalicando le posizioni del Governo, maggiormente vincolato dalla necessità di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale.

1 - Attività legislativa in materia di diritti umani

Nel corso della XIII legislatura, in materia di tutela dei diritti umani, ha assunto un significativo rilievo tanto l'attività legislativa ordinaria quanto quella connessa al procedimento di ratifica dei trattati internazionali. Dai casi di seguito illustrati, relativi ad entrambe le tipologie, emerge la particolare valenza politica che il Parlamento ha inteso attribuire a tale materia e alle conseguenti determinazioni di volta in volta assunte.

1.1 - Ratifica di strumenti internazionali

Tra le leggi di ratifica approvate nel corso della XIII legislatura relativamente ai diritti umani ⁽¹⁾, un particolare significato, non solo simbolico, riveste la legge 7 giugno 1999, n. 207, per la ratifica di uno degli atti più significativi adottati di recente dalla Comunità internazionale: si tratta dello Statuto della Corte penale internazionale permanente sui crimini contro l'umanità, per l'adozione del quale l'Italia ha avuto un ruolo fondamentale ⁽²⁾. Va ricordato, infatti, che l'Italia, essendosi offerta fin dal 1994 come sede dei lavori, ha ospitato la Conferenza che ha redatto il Trattato e ne è stato il primo paese firmatario.

Anche il Parlamento ha offerto il suo contributo a sostegno del processo che ha portato alla adozione dello Statuto per la creazione della Corte penale internazionale, in primo luogo con la risoluzione Pezzoni 7-00072, approvata dalla III Commissione della Camera il 3 dicembre

1996, con la quale si impegnava il Governo a «continuare ad operare in seno alle Nazioni unite, ed innanzitutto presso gli altri paesi membri dell'Unione europea, per giungere quanto prima ad una posizione di convergenza sulla necessità di istituire il tribunale penale internazionale permanente» (3). Va, inoltre, rammentato il documento conclusivo approvato, l'11 luglio 1997, dalla Commissione affari esteri della Camera al termine dell'indagine conoscitiva sulle «Prospettive di riforma dell'ONU in relazione all'evoluzione della situazione politica internazionale», che dedica un ampio passaggio al tema della tutela dei diritti umani e della funzione giurisdizionale internazionale e nel quale si evidenzia la necessità di perseguire le più gravi violazioni dei diritti umani attraverso l'adozione di meccanismi di tutela giurisdizionale vincolanti (4).

Il Parlamento ha, altresì, approvato, senza contrasti politici che avrebbero potuto rallentarne l'*iter* di formazione, la legge 8 maggio 1998, n. 136, con la quale si è provveduto al finanziamento della Conferenza diplomatica delle Nazioni unite (5), la quale, il 17 luglio 1998, ha adottato lo Statuto istitutivo, ossia lo strumento normativo primario per disciplinare le finalità, la struttura ed il funzionamento della Corte penale internazionale. In proposito, si fa presente che nello Statuto sono individuati i principi posti a base dell'attività giurisdizionale in materia, ravvisati essenzialmente nell'indipendenza dei giudici, nella cooperazione della Corte con gli Stati, nei presupposti normativi della nuova funzione giudiziaria internazionale, nonché nell'automaticità dell'attivazione della giurisdizione stessa.

L'approvazione dello Statuto è stata, peraltro, oggetto di lavori particolarmente complessi e laboriosi, sia per la molteplicità e delicatezza degli interessi politici nazionali coinvolti sia per gli orientamenti non favorevoli di alcuni paesi, non sempre disponibili a giudicare positivamente la cessione di una quota della propria giurisdizione penale a favore del nuovo Tribunale internazionale. Basti ricordare, in proposito, che l'adozione dello Statuto, pur avvenuta a grande maggioranza, ha registrato il voto contrario di Stati Uniti, India, Israele e Cina.

Al momento, lo Statuto è stato sottoscritto da 97 paesi, mentre lo hanno già ratificato 12 paesi, tra cui l'Italia (6). Per la sua entrata in vigore è necessario il deposito di 60 strumenti di ratifica.

L'attenzione dimostrata dalle istituzioni parlamentari e la prontezza con la quale hanno fatto fronte alla questione inducono ad osservare come il Parlamento abbia, con indubbia sensibilità, compreso a fondo l'importanza della creazione di meccanismi di giustizia penale internazionale — importanza data soprattutto dal fatto che tali meccanismi conducono

al superamento, almeno parziale, del principio, sinora ritenuto fondamentale nel diritto internazionale, della sovranità degli Stati e della non interferenza negli affari interni. Tale tendenza è in via di una sempre maggiore affermazione, e ciò come conseguenza di una serie di interventi di *peace-keeping* e di soluzione di crisi internazionali, decisi o autorizzati dalle Nazioni Unite, nonché della istituzione e dell'entrata in funzione del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia e del Tribunale internazionale per il Ruanda, entrambi istituiti a seguito di apposite risoluzioni del Consiglio di sicurezza (7).

Se il superamento parziale del principio di sovranità nazionale può ricondursi anche alla creazione di Tribunali penali internazionali, va altresì osservato che il processo evolutivo che ha condotto, dopo cinquant'anni dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, a porre le condizioni per la creazione di un Tribunale penale internazionale permanente quale fondamentale strumento di tutela a livello mondiale di quei diritti è stato possibile soprattutto grazie alla fine del "bipolarismo internazionale" e alle conseguenti trasformazioni verificatesi nel sistema delle relazioni internazionali. Tuttavia, se prima di oggi erano la guerra fredda e le contrapposte ideologie la causa principale della mancata attivazione di una adeguata strumentazione per la protezione di quei diritti, attualmente gli ostacoli ad una reale e concreta affermazione e protezione possono essere ravvisati, da un lato, nella espansione incontrollata dei processi di globalizzazione dei mercati ai quali non corrisponde un processo analogo per i diritti umani e, dall'altro, nella difficoltà a comprendere l'assoluta opportunità di una riforma dell'ONU che porti alla costituzione di una *global governance* per far esercitare un effettivo diritto di ingerenza umanitaria, affinché il valore del riconoscimento dell'universalità dei diritti non finisca per rappresentare, senza adeguati strumenti, un vero e proprio "profeta disarmato".

Altro disegno di legge di ratifica che ha suscitato nel Parlamento un approfondito dibattito in materia di diritti umani, sia pur con riferimento alla situazione specifica esistente in un paese estero, è quello di cui all'AC 5451 concernente la Ratifica dell'Accordo di partenariato economico e di cooperazione commerciale tra l'Unione europea e il Messico, fatto a Bruxelles l'8 dicembre 1997. Tale Accordo riveste certamente un significativo rilievo strategico, in quanto, dopo la sottoscrizione del NAFTA con Stati Uniti e Canada, tale paese latino-americano si apre ad una collaborazione stabile anche con l'Unione europea. Ciononostante l'*iter* del provvedimento, approvato dalla Commissione esteri della Camera in data 6 giugno 2000 (8), è stato caratterizzato da approfondite

riflessioni e anche vivaci contrasti, poiché da parte di molte forze politiche è stata richiesta una particolare attenzione in merito alla delicata situazione in cui versano i diritti umani in Messico, che è stata ritenuta pregiudiziale rispetto alla ratifica dell'Accordo.

Di tale situazione la Commissione si era peraltro già interessata nel corso della legislatura, allorché convenne sull'opportunità di inviare una delegazione in Messico, al fine di verificare la situazione sulla violazione dei diritti umani nello stato del Chiapas ⁽⁹⁾. La delegazione ha avuto modo di constatare la particolare gravità della situazione esistente nel Chiapas, soprattutto sul piano della violazione dei diritti umani delle minoranze indigene, pur avendo dato atto al Parlamento messicano di aver affrontato positivamente il problema della pacificazione con le minoranze del sud del paese costituendo un'apposita commissione paritetica di controllo degli accordi di pace e riconoscendo, altresì, al partito EZLN il ruolo di soggetto autorizzato a condurre le trattative con il governo federale.

Successivamente, nella seduta del 27 gennaio 1998, la Commissione affari esteri, all'unanimità, ha approvato la risoluzione Occhetto ed altri 7-00402, presentata a seguito del gravissimo massacro perpetrato da gruppi paramilitari il 22 dicembre 1997, nella località Acteal. Con tale atto di indirizzo si è impegnato il Governo, innanzitutto, ad esortare il governo messicano a perseguire i responsabili del massacro, ma anche a tentare di trovare una soluzione negoziata del conflitto del Chiapas. La parte politicamente più significativa del dispositivo della risoluzione, su cui si è sviluppato un ampio dibattito nella Commissione, è quella nella quale si fa riferimento proprio al trattato economico Unione europea — Messico dell'8 dicembre 1997. La III Commissione, infatti, impegnando il Governo ad «utilizzare tutti gli strumenti previsti dal trattato economico Messico-Unione europea dell'8 dicembre 1997 in merito al rispetto dei diritti umani e democratici e comunque a chiedere la ripresa delle trattative di pace tra Governo messicano e EZLN prima della ratifica», ha voluto in qualche modo collegare la ratifica del trattato al rispetto dei diritti umani in quel paese, nonostante l'orientamento espresso dal rappresentante del Governo ⁽¹⁰⁾, contrario alla previsione di espliciti condizionamenti, in quanto proprio la ratifica dell'Accordo avrebbe consentito alla clausola democratica di essere veramente efficace ⁽¹¹⁾. In tal modo, il Parlamento si è in un certo senso configurato come il garante di soluzioni pacifiche e rispettose dei diritti umani e, pur favorevole, in via generale, ad adottare strategie di tipo inclusivo nei confronti di paesi ove esistono problemi di tutela dei diritti umani, ha preferito per il caso del

Messico discostarsi da tale orientamento ed esercitare la sua funzione di indirizzo in materia di politica estera, al fine di giungere alla ratifica in determinate condizioni.

Il tema si è riproposto ⁽¹²⁾, come già accennato, in occasione dell'esame del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato medesimo (AC 5451). Proprio sulla base delle posizioni espresse nella risoluzione sopra ricordata, prima di concludere l'esame in sede referente, la Commissione ha ritenuto opportuno acquisire elementi istruttori, attraverso una serie di audizioni informali in sede di Comitato ristretto, appositamente costituito. La Commissione, in particolare, ha concordato sull'opportunità di verificare due questioni essenziali: da un lato, le garanzie prestate in generale dal Messico in merito al rispetto dei diritti umani, anche a fronte delle difficoltà riscontrate dagli osservatori dell'Unione europea di poter valutare lo *status* delle popolazioni del Chiapas, dall'altro, le prospettive circa la possibilità che sia portato definitivamente a conclusione il processo di pacificazione del conflitto tra il Governo messicano e l'esercito zapatista.

In questo quadro, il Comitato ristretto ha proceduto a diverse audizioni ⁽¹³⁾ che hanno consentito di appurare che la situazione dei diritti umani in Messico appare ancora complessa, nonostante i progressi che in questo settore sono stati indubbiamente compiuti negli ultimi anni. La Commissione, acquisiti gli elementi conoscitivi e le informazioni ritenute necessarie, ha quindi proseguito l'esame del provvedimento, approvandolo dopo un acceso dibattito. Tuttavia, anche in ragione dell'inevitabilità delle disposizioni contenute nell'Accordo, la Commissione ha convenuto sull'opportunità che, al momento dell'esame da parte dell'Assemblea, venga presentato un ordine del giorno che impegni il Governo, nel momento in cui si appresti a firmare accordi con Paesi terzi, a sottoporre al Parlamento, anche nella fase negoziale, questioni connesse alla tutela dei diritti umani, nonché a far sì che anche in sede di Unione europea il Parlamento europeo debba essere consultato e possa pronunciarsi allorché l'organo esecutivo intende affrontare tematiche che possono in qualche modo incidere sul settore dei diritti dell'uomo. Si è tentato, in tal modo, di richiamare l'opportunità di "parlamentarizzare" questioni che attengono alla sfera dei diritti universali, in modo da sottrarre determinate scelte alle esclusive determinazioni degli esecutivi.

Il caso del Messico è stata l'occasione per significare come, attraverso il ricorso a strumenti di indirizzo, prima, e l'andamento del procedimento legislativo di ratifica, poi, pur in assenza del potere di modificare l'Accordo internazionale condizionandone l'autorizzazione alla ratifica

all'accertamento dell'esistenza di reali condizioni di tutela e protezione dei diritti umani nel paese, il Parlamento è riuscito comunque a mettere in evidenza la delicatezza di specifici argomenti e, avvalendosi di strumenti diversi da quelli inerenti alla potestà emendativa, ha comunque inciso nelle determinazioni di politica estera, che rientrano istituzionalmente nella competenza del Governo.

1.2 - Attività legislativa ordinaria

Per quanto riguarda l'attività legislativa ordinaria svolta dal Parlamento nella legislatura in corso, oltre alla sopra ricordata legge 16 luglio 1998, n. 240, recante iniziative e manifestazioni per la celebrazione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Parlamento ha approvato la legge 19 marzo 1999, n. 80, recante disposizioni per il finanziamento del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo.

Tale organismo, istituito nel 1978 per coadiuvare il Ministro degli esteri nel settore dei diritti umani e per assicurare un efficace collegamento tra i dicasteri competenti in materia, ha il compito di verificare l'assolvimento degli obblighi assunti dall'Italia in esecuzione delle Convenzioni e dei Patti internazionali sottoscritti e ratificati nel campo dei diritti umani ⁽¹⁴⁾. Il Comitato, nell'ambito della sua attività, elabora rapporti periodici sull'applicazione delle norme internazionali e sull'evoluzione della normativa nazionale in materia di diritti umani. Con la legge sopra ricordata si è inteso dotare tale organismo di un fondo annuale (ammontante a 161 milioni annui) onde consentire ad esso l'efficace svolgimento dei compiti istituzionali affidatigli e rafforzare le sue capacità operative ⁽¹⁵⁾.

L'esame parlamentare di questo provvedimento legislativo, che pur non può certamente annoverarsi tra quelli politicamente più significativi approvati durante la XIII legislatura in materia di diritti umani, lascia tuttavia un'ulteriore testimonianza dell'interesse del Parlamento per la materia, anche nell'ambito della funzione di controllo della iniziativa assunta dal Governo. Si fa riferimento, in particolare, alle modifiche apportate al testo originario presentato dal Governo, in base alle quali è stata introdotta la previsione di una relazione annuale, che il Ministro degli affari esteri deve presentare al Parlamento sull'attività svolta dal Comitato nonché in merito alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia. Al riguardo, deve registrarsi che il ministero competente ha provveduto, in data 9 maggio 2000, alla presentazione alle Camere della prima relazione sull'attività svolta dal Comitato nel 1999.

Particolarmente significativa sul piano politico e che qualifica in modo rilevante il lavoro svolto in sede parlamentare nel settore dei diritti umani è la legge 29 ottobre 1997, n. 374, recante norme per la messa al bando delle mine antipersona, materia sulla quale il Parlamento ha successivamente approvato anche la legge 26 marzo 1999, n. 106, di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Ottawa del dicembre 1997 ⁽¹⁶⁾.

Con la legge n. 374 del 1997, che ha costituito un risultato di grande rilievo per l'Italia dal punto di vista dell'azione in campo umanitario e del disarmo, si è inteso sancire una radicale messa al bando delle mine antipersona, comprendendo in tale definizione anche tutte le mine adattabili, mediante specifiche predisposizioni, ad ottenere gli stessi effetti delle mine antipersona. Con tale ampia definizione il legislatore — come risulta dai lavori preparatori della legge ⁽¹⁷⁾ — ha voluto raggiungere il risultato di bandire dal territorio italiano la produzione, l'uso, la ricerca tecnologica, l'esportazione, l'importazione, la vendita e la detenzione di qualsiasi tipo di mina antipersona propriamente detta o che si presti a divenire tale, con particolare riferimento alle mine destinate ad altre finalità ma che sono dotate di meccanismi tali da consentire di divenire mine antipersona (cd. mine ibride o duali). È questo, cioè quello relativo alla definizione di mina antipersona, l'aspetto senza dubbio più qualificante della legge n. 374 del 1997.

La legge, inoltre, ha inteso disciplinare gli obblighi che gravano sui detentori di mine antipersona — denuncia all'Arma dei carabinieri e consegna al Ministero della difesa —, nonché gli obblighi a carico dei titolari di diritti di brevetto o tecnologie idonee alla fabbricazione di mine antipersona. Ai sensi dell'articolo 5, è stata prevista la distruzione delle mine in dotazione delle Forze armate — ad eccezione di un limitato quantitativo (non più di 10.000 unità) a fini esclusivi di addestramento in operazioni di sminamento —, da completarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge. L'articolo 6 ha previsto poi l'emanazione di un decreto del Ministro della difesa per disciplinare la distruzione delle scorte delle mine, con modalità che tengano presente anche le esigenze di tutela ambientale; in attuazione di tale previsione è stato emanato il Decreto ministeriale 2 ottobre 1998. Il secondo decreto, sottoposto come il precedente al parere delle commissioni parlamentari competenti, non risulta tuttora pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

La legge, infine, oltre a stabilire le sanzioni per le violazioni dei divieti e degli obblighi posti, ha inserito, tra le finalità della cooperazione allo sviluppo, quella del sostegno alle vittime delle mine e attribuisce la competenza sull'attuazione della legge ai Ministri degli esteri, della dife-

sa e dell'industria in coordinamento tra loro. Si prevede, inoltre, la presentazione alle Camere di una relazione semestrale sullo stato di attuazione della legge. Attualmente, risulta presentata al Parlamento la prima relazione, trasmessa il 12 aprile 1999.

Va, infine, ricordato l'ordine del giorno 0/826/B/III/1 approvato all'unanimità dalla III Commissione in occasione dell'approvazione definitiva del provvedimento in sede legislativa, che ha impegnato il Governo ad operare in senso restrittivo in materia di importazioni e a garantire una puntuale informazione al Parlamento.

Con tale provvedimento legislativo, il Parlamento, grazie all'impegno di tutte le forze politiche, è riuscito ad approvare una legge decisamente innovativa, che ha posto l'Italia all'avanguardia dei paesi più attivi sul fronte della battaglia per il definitivo superamento di uno dei più diffusi strumenti di morte, quale le mine antipersona ⁽¹⁸⁾.

Come sopra ricordato, il tema delle mine antipersona è stato nuovamente all'attenzione del Parlamento in occasione dell'esame del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione sul divieto di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997 ⁽¹⁹⁾.

Con riferimento alla legge n. 106 del 1999, che ha autorizzato la ratifica di tale Convenzione ed ha altresì apportato modifiche alla legge n. 374 del 1997 sulla messa al bando delle mine antipersona, si sottolinea che il Parlamento, con grandi sforzi di mediazione, ha modificato il testo originario presentato dal Governo, che rischiava di vanificare il valore aggiunto della normativa italiana rispetto a quella internazionale. Grazie ad alcuni emendamenti, sottoscritti da quasi tutti i gruppi parlamentari, si è riusciti ad andare nella direzione di confermare e rafforzare la normativa italiana, migliorandola semmai nel rispetto degli impegni assunti dal paese sottoscrivendo la Convenzione di Ottawa.

2 - La questione della pena di morte

La questione della pena di morte, quale sanzione penale ancora prevista negli ordinamenti giuridici di 89 paesi nel mondo ⁽²⁰⁾, rappresenta una delle questioni più delicate della materia dei diritti umani, come peraltro sostenuto dall'Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU, Mary Robinson, la quale ha in più occasioni affermato che la questione della pena di morte attiene pienamente alla sfera dei diritti umani e che esiste oramai un processo irreversibile verso la sua abolizione in tutto il

mondo. Come tale, essa è stata in più occasioni affrontata dal Parlamento nel corso della XIII legislatura ed è stata trattata dalle due Camere sia in linea generale sia da un punto di vista più settoriale, essendo cioè stati presi in esame anche casi di condanne a morte inflitte a singoli cittadini di Paesi esteri.

Da un punto di vista più generale, sulla questione della pena di morte il Parlamento ha dimostrato grande sensibilità, come testimonia innanzitutto il dibattito svoltosi in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui valore è tanto simbolico quanto politico e dal quale emerge una grande attenzione alla questione ⁽²¹⁾. Vanno, inoltre, ricordati gli atti di indirizzo approvati dalle Assemblee di Camera e Senato, che verranno di seguito illustrati, nonché la novità rappresentata dall'iniziativa adottata dal Senato che ha portato alla costituzione di un Comitato informale per l'osservazione dei progressi compiuti a livello internazionale nell'abolizione della pena di morte.

Per quanto riguarda i casi singoli, essi sono stati prevalentemente oggetto di una intensa attività di indirizzo al Governo svolta in particolare dalla Commissione affari esteri della Camera e dall'Assemblea del Senato, per l'illustrazione della quale si rinvia al paragrafo successivo.

2.1 - *L'attività di indirizzo*

Nell'ambito della trattazione generale della questione della pena di morte, il Parlamento si è impegnato seriamente nella "battaglia" per la moratoria universale delle esecuzioni capitali, ricorrendo, sia alla Camera che al Senato, allo strumento della mozione, al fine di definire indirizzi e fissare impegni al Governo in materia. Può senz'altro affermarsi che, proprio attraverso la discussione e approvazione di tali mozioni, il Parlamento italiano ha offerto un significativo contributo ad una campagna di alto valore morale e di civiltà, considerata dalle forze politiche un obiettivo primario e irrinunciabile della politica estera italiana e condotta con forza anche dal Governo (nonché supportata da associazioni non governative, tra le quali va ricordata in primo luogo l'Associazione «Nessuno tocchi Caino»).

In linea con l'azione del Governo italiano, gli atti di indirizzo approvati sono stati l'occasione per riconfermare la posizione assunta e portata avanti, sin dal 1994, dall'Italia nelle sedi internazionali, e in particolare presso le Nazioni unite, volta a far adottare dall'Assemblea generale dell'ONU una risoluzione per la moratoria universale delle esecuzioni ca-

pitali ⁽²²⁾. In particolare, le mozioni sulla moratoria delle esecuzioni capitali ⁽²³⁾ — tutte approvate con il voto favorevole della maggior parte dei gruppi — hanno accompagnato l'azione del Governo durante i lavori delle ultime sessioni dell'Assemblea generale dell'ONU e delle sessioni dei lavori della Commissione per i diritti umani di Ginevra. La 54° sessione dell'Assemblea generale, nonostante l'impegno dell'Italia, ha visto — nel novembre 1999 — *l'impasse* della proposta di risoluzione sulla moratoria, della quale infatti è stato richiesto il *deferement*, vale a dire il rinvio della trattazione, da parte della presidenza finlandese dell'Unione europea, che aveva fatto propria la proposta. La risoluzione, che auspicava l'abolizione della pena di morte per un rafforzamento della dignità umana e un progresso dei diritti fondamentali della persona e chiedeva la moratoria delle esecuzioni, era sostenuta da ben 72 paesi, di cui 17 dell'America latina, ma è stata tuttavia "ritirata" a causa dei forti contrasti con un nucleo di paesi che rivendicava l'intangibilità della propria sovranità nazionale, nel suo rapporto con l'ONU.

A conclusione di tale vicenda, e in vista della 55° sessione dell'Assemblea generale dell'ONU e della 56° sessione della Commissione per i diritti umani, il Parlamento, che, come già accennato, aveva seguito i lavori delle precedenti sessioni e aveva accompagnato il Governo attraverso una costante ed attenta attività di indirizzo, ha inteso ancora una volta esprimere il suo orientamento a favore della linea sostenuta dall'Italia e, sia con la mozione Selva ed altri 1-00446, approvata dalla Camera, che con le mozioni Salvato ed altri 1-00466 e Salvato ed altri 1-00504, approvate dal Senato ⁽²⁴⁾, — tutte quante firmate dalla totalità dei rappresentanti dei gruppi — ha impegnato il Governo a far sì che l'Unione europea presenti alla Commissione per i diritti umani delle Nazioni unite una nuova risoluzione sulla pena di morte e sia determinata a portare al voto un testo senza irrigidimenti ed ad operare in modo che sia presente nel testo della risoluzione per la moratoria anche un punto che rafforzi il ruolo dell'Alto Commissario per i diritti umani nella diffusione e promozione dei contenuti abolizionisti delle risoluzioni contro la pena di morte adottate dalla Commissione per i diritti umani; infine, nel caso in cui l'Italia dovesse ravvisare incertezze da parte dell'Unione europea, «a riassumere la leadership dell'iniziativa per la moratoria delle esecuzioni». Significativo è anche l'impegno ad adoperarsi affinché l'Unione europea mantenga ferma la pregiudiziale dell'abolizione della pena di morte per l'ingresso di nuovi membri nell'Unione.

Al riguardo, si segnala che, in linea con gli impegni assunti in sede parlamentare, all'apertura dei lavori della Commissione per i diritti

umani dell'ONU, tenutasi a Ginevra dal 20 marzo al 28 aprile 2000, il Governo italiano ha ancora una volta sostenuto con forza la risoluzione per la moratoria delle esecuzioni in vista della completa abolizione della pena capitale, approvata poi dalla Commissione medesima in data 26 aprile.

Sempre in ordine alla questione della pena di morte, il 18 marzo 1999, si è sviluppato, presso il Senato, un ampio dibattito a seguito della presentazione di numerose mozioni, riguardanti in generale la materia dei diritti umani, e più specificamente la problematica della pena capitale in alcuni paesi mantenitori, discusse congiuntamente e tutte quante approvate. A prescindere dalla mozione Salvato ed altri 1-00360, riguardante la situazione dei diritti umani in Birmania, e la mozione Salvato ed altri 1-00366, sulla questione curda, — che verranno successivamente analizzate — le mozioni approvate, tutte aventi, ovviamente, come punto di riferimento di base la campagna condotta da anni dall'Italia presso l'ONU e nelle principali sedi internazionali per la sospensione delle esecuzioni e per l'abolizione della pena di morte, hanno avuto ad oggetto l'applicazione della pena di morte in Cina (1-00362 Scopelliti ed altri) e la sospensione delle condanne capitali a Cuba (1-00370 De Luca ed altri e 1-00374 Porcari ed altri). Il problema della Cina, peraltro, era stato già all'attenzione del Senato con la mozione Salvato ed altri 1-00249 ⁽²⁵⁾, che ha affrontato anche il delicato tema del traffico di organi espianati ai condannati a morte, risultante dal rapporto dell'organizzazione *Human Rights Watch-China* e dalle denunce di «Nessuno tocchi Caino». Per quanto riguarda invece la mozione 1-00362, con essa si è inteso sollecitare la Cina al rispetto del Patto internazionale sui diritti civili e politici — firmato da quel paese il 10 ottobre 1998 —, che, all'articolo 6, limita gli Stati che ancora mantengono la pena di morte ad applicarla solo ed esclusivamente per reati particolarmente gravi, e che, in materia di diritti civili e politici, riconosce a tutti la libertà di pensiero, d'espressione, di riunione e di associazione.

Come già osservato, la questione della pena di morte è stata presa in esame in sede parlamentare anche relativamente a singoli casi di condanne a morte, dei quali si sono interessate, in particolare, sia l'Assemblea del Senato che la Commissione affari esteri della Camera dei deputati, approvando, con il consenso quasi sempre unanime dei gruppi parlamentari rappresentati, mozioni e risoluzioni ⁽²⁶⁾ che si pongono indubbiamente in sintonia con gli orientamenti generali espressi dalle due Camere, in ordine alla questione di fondo della moratoria delle esecuzioni capitali e dell'abolizione universale della pena di morte.

Per quanto riguarda l'attività svolta al Senato, è opportuno evidenziare, anche per la risonanza che il caso ha avuto nell'opinione pubblica e sulla stampa, il dibattito svoltosi in occasione dell'esame delle mozioni Salvato ed altri 1-00388 e Boco ed altri 1-00393, sulla pena di morte con riferimento al "caso Ocalan", che hanno fatto seguito alla precedente mozione Salvato ed altri 1-00366, approvata, come già accennato, il 18 marzo 1999, insieme ad altre mozioni in materia di diritti umani. Quest'ultima, nell'affrontare in generale la complessa questione del popolo curdo, ha anche sottolineato l'esigenza che al leader turco Abdullah Ocalan, detenuto nel carcere dell'isola di Imrali, fosse garantito un processo equo.

Gli altri due atti di indirizzo richiamati, approvati il 5 maggio 1999 successivamente alla richiesta — da parte della pubblica accusa — di condanna a morte per Ocalan, si muovono sulla stessa linea, esprimendo entrambi posizioni di contrarietà alla richiesta della pena di morte a prescindere dalla gravità dei reati contestati. Entrambe le mozioni 1-00388 e 1-00393, infatti, senza voler entrare nel merito delle accuse addebitate ad Ocalan, hanno impegnato il Governo, ad intraprendere ogni azione diplomatica possibile nei confronti del governo turco per impedire che ad Ocalan fosse comminata la pena di morte e a ribadire al governo medesimo la decisiva rilevanza, ai fini della sua eventuale adesione all'Unione europea, della tutela dei diritti umani e della non applicazione della pena di morte, obblighi che gravano sulla Turchia in quanto membro del Consiglio d'Europa e in qualità di firmataria della Convenzione del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre, nella mozione 1-00393 figura anche l'impegno a «rappresentare in seno alla NATO il disagio per la situazione dei diritti umani in Turchia». L'aspetto rappresentato dall'esigenza di subordinare l'ingresso della Turchia nell'Unione europea al rispetto dei diritti umani assume una significativa rilevanza dal punto di vista politico ed è stato particolarmente sottolineato durante il dibattito parlamentare, nel corso del quale si è più volte e con forza messa in evidenza la necessità di condizionare l'adesione della Turchia all'Unione al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e alla non applicazione della pena di morte, condizione questa posta a tutti i paesi che ne fanno già parte e a quelli che intendono entrarvi²⁷. Questa è stata inoltre l'occasione per riportare all'attenzione la questione del popolo curdo, già esaminata dal Parlamento, a prescindere dalla vicenda del leader del PKK, Ocalan.

Sul caso Ocalan si è pronunciata anche la Camera: al riguardo, si fa riferimento alla risoluzione in Commissione 7-00755 Pezzoni ed altri, di-

scussa dalla Commissione affari esteri il 29 giugno 1999 congiuntamente alla risoluzione 7-00771 Mantovani. Mentre la risoluzione 7-00755 è stata approvata con il voto favorevole di tutti i gruppi presenti in Commissione, ad eccezione del deputato Mantovani che si è astenuto, ritenendola insufficiente ad impegnare il Governo a porre in essere atti concreti per l'avvio di una soluzione pacifica della "questione curda", quella presentata dallo stesso Mantovani è stata respinta.

La risoluzione 7-00755, presentata all'indomani della conclusione del processo contro il leader curdo — conclusosi proprio con una sentenza di condanna a morte come richiesto dall'accusa —, si pone in linea sia con l'attività esplicata dal Senato sopra richiamata sia con due precedenti atti di indirizzo approvati alla Camera sulla questione del popolo curdo, che verranno di seguito illustrati. La risoluzione, dopo aver impegnato il Governo a richiedere che la sentenza di morte non venga eseguita, lo impegna ad adoperarsi affinché il Governo turco non lasci cadere la possibilità di un serio negoziato per una soluzione pacifica e politica delle legittime esigenze di autonomia del popolo curdo, all'interno della salvaguardia dell'unità territoriale dello Stato, ad applicare in modo più rigoroso, nei confronti della Turchia, il dettato e le clausole della legge n. 185 del 1990, sull'esportazione di materiali di armamento ed, infine, ad intervenire presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite al fine di promuovere una Conferenza internazionale per una soluzione pacifica e negoziale della questione curda, con il coinvolgimento di tutte le parti coinvolte nel conflitto.

Dispositivo sostanzialmente analogo contiene poi la risoluzione Pezzoni 6-00101, accolta dal Governo e approvata dall'Assemblea di Montecitorio a seguito delle comunicazioni rese sulla vicenda Ocalan dal Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Massimo D'Alema, nella seduta del 7 luglio 1999 ⁽²⁸⁾.

Altro caso specifico di condanna a morte di singole persone di cui si è occupato il Parlamento è quello di Karla Faye Tucker, detenuta in Texas e condannata a morte. Al riguardo, l'Assemblea del Senato, manifestando generale concordia, ha approvato, in data 30 gennaio 1998, la mozione Scopelliti ed altri 1-00185, che impegnava il Governo a rivolgere un appello solenne al governatore dello Stato del Texas, George Bush Jr., affinché venisse sospesa l'esecuzione di Karla Tucker — fissata per il 3 febbraio 1998 — e venisse altresì commutata la pena; in secondo luogo, si è impegnato il Governo a chiedere al Congresso e al Governo americano, ai Parlamenti e ai governatori degli Stati che praticano la pena di morte, di istituire una moratoria delle esecuzioni capitali, nonché di chie-

dere al Governo americano di ritirare la riserva sul punto che vieta l'esecuzione di minori posta dagli Stati Uniti all'atto della ratifica del Patto internazionale sui diritti e politici. Infine, figura l'impegno volto a trasmettere i contenuti della risoluzione al Governo federale degli Stati Uniti e al governatore dello Stato del Texas.

Di identico contenuto è anche la risoluzione Iotti ed altri 7-00403, approvata, all'unanimità, il 29 gennaio 1998, dalla Commissione affari esteri e comunitari della Camera.

Va ricordata, altresì, un'altra risoluzione, concernente un altro caso di grande rilevanza che richiamò l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale: si tratta della risoluzione Rivolta ed altri 7-00473, sulla condanna a morte di Joseph Joe Cannon, detenuto nel carcere di Huntsville nello Stato del Texas, approvata sempre dalla III Commissione della Camera il 20 aprile 1998. Anche in questo caso, la Commissione ha impegnato il Governo a rivolgere un appello solenne al governatore del Texas, George Bush Jr., affinché l'esecuzione — fissata per il successivo 22 aprile — venisse sospesa e la pena commutata, ad operare affinché l'Unione europea chiedesse alle autorità federali degli Stati Uniti e a quelle degli Stati della Federazione che praticano la pena di morte di stabilire una moratoria delle esecuzioni capitali o, in via subordinata, ad avanzare a livello bilaterale tale richiesta, ed, infine, a chiedere al Governo americano di ritirare la riserva sul punto che vieta l'esecuzione di minori posta dagli Stati Uniti all'atto della ratifica del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Analogamente alla risoluzione Iotti ed altri 7-00403, sopra citata, anche quella riguardante il caso di Joseph Cannon nella premessa faceva riferimento alla risoluzione approvata il 3 aprile 1997 dalla Commissione diritti umani delle Nazioni Unite, nella quale si considera l'abolizione della pena di morte un rafforzamento della dignità umana e un progresso dei diritti umani e nella quale si chiede agli Stati di non eseguire le condanne a morte nel caso di delitti commessi da persone minori di età al momento del fatto e si chiede altresì una moratoria delle esecuzioni in vista della loro completa abolizione. Va segnalato, inoltre, che le due risoluzioni — sempre nella premessa — non hanno mancato di ricordare anche la grave realtà di altri paesi in cui si prevede e si esegue la pena di morte, come la Corea del Sud, il Sudan, gli Emirati Arabi (risoluzione 7-00403), nonché l'Arabia Saudita, l'Iran, l'Iraq, la Nigeria, il Pakistan, lo Yemen e la Cina (risoluzione 7-00473).

Per completezza di informazione si segnalano anche la mozione De Luca Athos ed altri 1-00284, riguardante il caso del cittadino italiano

Derek Rocco Bernabei, condannato a morte negli Stati Uniti, e volta a far concedere la revisione del processo e la risoluzione Occhipinti ed altri 6-00010, sul caso Joseph O'Dell (approvata dal Senato il 13 dicembre 1996).

Sempre in materia di pena di morte va segnalata la risoluzione conclusiva De Benetti e altri 8-00033, approvata dalla XIV Commissione politiche dell'Unione europea in data 28 aprile 1998, concernente la condanna a morte di Leonard Peltier, condannato a morte per l'uccisione di due agenti dell'FBI il 26 giugno 1975 nello Stato del Sud Dakota.

Facendo seguito agli impegni assunti in relazione agli atti di indirizzo riguardanti i casi di Karla Faye Tucker, Joseph Joe Cannon, Leonard Peltier sopra ricordati, il Ministro degli affari esteri ha fornito alla Camera alcuni elementi di informazione ⁽²⁹⁾, ricordando in generale l'azione promossa a livello internazionale dall'Italia in materia di pena di morte.

Da quanto sopra ricordato la tematica della pena di morte, quale aspetto specifico della materia dei diritti umani, è stata profondamente sentita dal Parlamento che, senza distinzioni tra le diverse forze politiche, si è adoperato attraverso una costante e decisa attività di indirizzo affinché il Governo continui a portare avanti, nelle sedi internazionali, la sua politica a favore della moratoria delle esecuzioni capitali, quale segno di progresso civile e democratico e di rafforzamento della dignità umana. In tutti i casi ricordati va registrata, infatti, una sostanziale concordanza di posizioni che oltrepassano i diversi schieramenti politici, a dimostrazione di una tendenza a porre la materia dei diritti umani su un terreno di neutralità rispetto alle logiche di partito.

2.2 - *Il Comitato informale costituito presso il Senato*

La particolare attenzione verso la questione della pena di morte e l'impegno con il quale è stata portata avanti la campagna contro le esecuzioni capitali è testimoniato anche da quella che rappresenta una delle novità più significative della XIII legislatura. Si tratta dell'iniziativa promossa dal Senato, e in particolare dal Presidente di tale Assemblea, senatore Mancino, volta alla costituzione di un Comitato informale incaricato di seguire i progressi compiuti a livello internazionale nell'abolizione della pena capitale.

L'attività del Comitato, al cui interno sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari ⁽³⁰⁾, si è concretizzata prevalentemente in un'opera di sensibilizzazione nei confronti dei paesi che ancora non hanno

abolito la pena di morte, sostenendo con impegno la causa abolizionista attraverso un'attività che potrebbe definirsi "diplomatica" e di controllo, in relazione innanzitutto con i Parlamenti di quei paesi ma anche con altri rappresentanti istituzionali, per convincerli ad assumere atteggiamenti di moratoria, al fine di una definitiva abolizione della pena di morte.

Tale attività è stata svolta essenzialmente attraverso missioni in paesi particolarmente interessati dalla questione ⁽³¹⁾ ed ha registrato unanime apprezzamento da parte di tutte le forze politiche, nonché dal Governo ⁽³²⁾. In tal senso, può indubbiamente affermarsi che la forza del Comitato e l'efficacia della sua azione risiede nella sua trasversalità, che fa sì che esso operi senza contrasti tra le diverse forze politiche.

3 - Diritti umani nel quadro internazionale

In riferimento alla situazione dei diritti umani in alcuni paesi, che in diversi casi si intreccia con la specifica questione della pena di morte, entrambe le Camere si sono seriamente impegnate in un'attività che è principalmente di indirizzo al Governo. Sostanzialmente, tutti i paesi nei quali è dato constatare che i diritti umani subiscono particolari e gravi violazioni, in tutte le forme in cui queste si sostanziano — dalle condizioni dei detenuti nelle carceri, in molti casi maltrattati e sottoposti a torture, alle persecuzioni delle forze di opposizione politica e delle minoranze, alla limitazione delle libertà fondamentali, come il diritto di manifestare le proprie opinioni politiche, imposte dai governi di alcuni paesi —, sono stati oggetto di attenzione da parte delle forze politiche, che, analogamente a quanto si è osservato a proposito della pena di morte, hanno assunto una posizione generalmente uniforme al di là delle divisioni legate ai diversi gruppi di appartenenza politica.

Vanno, inoltre, ricordate le iniziative a favore di situazioni di emergenza umanitaria, dovute ad esempio a carestie, nei confronti delle quali il Parlamento ha risposto per lo più con l'adozione, anche per questi casi, di atti di indirizzo.

Tra i paesi che sono stati oggetto dell'attenzione delle due Camere in quanto particolarmente interessati da problematiche attinenti ai diritti umani, siano esse dovute alle violazioni perpetrate da regimi antidemocratici ovvero ad emergenze provocate da fattori esterni, si ricordano, oltre al caso già analizzato del Messico, principalmente il Guatemala, il Tibet, la Birmania, la Turchia, l'Iraq e la Corea del nord.

3.1 - *Violazione dei diritti umani in alcuni paesi esteri*

Particolare significato assume, in primo luogo, la mozione Salvato ed altri 1-00383, approvata dal Senato nella seduta del 17 giugno 1999, relativa al processo di pace e alla tutela dei diritti umani fondamentali in Guatemala. L'atto di indirizzo è stato presentato in seguito alla missione effettuata nel marzo 1999 in Centro America dal Comitato informale sulla pena di morte sopra ricordato, nel corso della quale la delegazione parlamentare ha potuto constatare quanto sia difficile e complessa la fase attuale di normalizzazione del paese, avviata sin dal 1994, anno di inizio dei negoziati di pace tra l'Unità rivoluzionaria guatemalteca e il Governo, dopo un lungo periodo di dittatura militare. A poco più di due anni dalla conclusione dei negoziati — gli Accordi di pace vennero firmati il 29 dicembre 1996 sotto l'egida delle Nazioni unite —, la delegazione ha potuto riscontrare il permanere di grosse difficoltà sulla strada di una vera e propria normalizzazione, vivendo, il paese, una fase difficile di transizione verso la democrazia. Sono risultati, infatti, ancora tangibili i segni delle sistematiche violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime dittatoriale, come peraltro puntualmente indicato nel rapporto elaborato dalla Commissione di chiarimento storico e confermato dal rapporto della missione ONU MINUGUA, insediata in Guatemala il 19 settembre 1994, con compiti di verifica del rispetto dei diritti umani. La mozione, preso atto di tale difficile situazione, si è posta l'obiettivo di dare sostegno e forza alle raccomandazioni rivolte dalla Commissione di chiarimento storico al Governo guatemalteco sugli impegni da assumere per la tutela dei diritti umani nel paese, anche condizionando la concessione di aiuti economici italiani o comunitari al rispetto delle stesse. Il dispositivo impegna inoltre il Governo a garantire l'invio di una delegazione parlamentare in Guatemala con il compito di osservare e monitorare le elezioni politiche generali del novembre 1999 ⁽³³⁾.

Anche con riferimento a Tibet e Birmania particolarmente significativa è stata l'attività di indirizzo svolta, attraverso cui il Parlamento ha espresso preoccupazione per le violazioni dei diritti umani perpetrate dai regimi di quei paesi.

Per quanto concerne il primo, la III Commissione della Camera ha avuto modo di esaminare la situazione dei diritti umani ivi esistente — situazione sulla quale hanno ripetutamente preso posizione sia l'Assemblea generale delle Nazioni unite sia il Parlamento europeo, entrambi con l'adozione di numerose risoluzioni — e di dettare indirizzi al Governo in due distinte occasioni nel corso della legislatura: la prima riso-

luzione approvata (7-00420 Calzavara ed altri) risale, infatti, all'aprile 1998, mentre la seconda (7-00811 Tremaglia ed altri) è più recente, essendo stata discussa ed approvata il 1° dicembre 1999.

Tutte e due le risoluzioni partono dalla constatazione della gravità e della insostenibilità della situazione dei diritti umani nel Tibet dovuta al Governo della Repubblica popolare cinese e della conseguente necessità di una soluzione pacifica e politica della questione che si basi, innanzitutto, sull'opportunità di favorire un incontro tra il Dalai Lama e il Governo cinese. In particolare, con la risoluzione 7-00420 Calzavara ed altri, discussa congiuntamente alla risoluzione 7-00469 Ranieri e altri e approvata in nuovo testo dalla Commissione, si è impegnato il Governo a far sì che il suddetto incontro possa avere luogo quanto prima, nella ricerca di un accordo che possa anche garantire il rientro degli esuli, a sostenere lo svolgersi di eventuali incontri preliminari per la ripresa del dialogo tra Dalai Lama e Governo cinese, nonché a porre in essere ogni sforzo politico e diplomatico per promuovere negli organismi internazionali iniziative a favore del rispetto dei diritti umani nella Repubblica popolare cinese e, in particolare, nel Turchestan orientale ed in Mongolia inferiore per la scarcerazione dei detenuti politici e per la chiusura dei "Laogai", istituti all'interno dei quali sono detenuti migliaia di prigionieri politici, in condizioni disumane.

Quanto alla risoluzione 7-00811 Tremaglia ed altri, il dispositivo impegna il Governo ad assumere l'iniziativa — in accordo con i Paesi dell'Unione europea — di chiedere alla Cina di accogliere positivamente la proposta di dialogo avanzata dal Dalai Lama per un negoziato che sancisca l'autonomia del Tibet e ad attivarsi perché l'Unione europea proponga all'Assemblea generale delle Nazioni unite l'idea di dare corso ad una Conferenza internazionale per la soluzione pacifica della questione tibetana. Quest'ultima risoluzione è stata presentata e discussa a seguito della visita in Italia del Dalai Lama del 27 ottobre 1999 e, analogamente alla precedente, è stata approvata all'unanimità dalla Commissione in un nuovo testo, alla cui formulazione hanno contribuito tutti i gruppi parlamentari. Il dispositivo appare, peraltro, in linea con le dichiarazioni rese nel corso della sua visita dal Dalai Lama, che si espresse non a favore di una soluzione "indipendentista" della questione tibetana, quanto invece della concessione di un'ampia autonomia al Tibet.

Va, inoltre, ricordato che in seguito alla approvazione della risoluzione 7-00420 il Ministero degli esteri ha reso noto che l'Italia avrebbe continuato ad avvalersi del proficuo dialogo politico instaurato con la Cina per far avanzare anche la causa dei diritti umani nonché quella di una

reale autonomia del Tibet, rifiutando, il Governo cinese, istanze di tipo indipendentistico. Quanto invece ad ipotesi di incoraggiamenti italiani ad incontri tra il Dalai Lama e rappresentanti del Governo cinese, il Ministero ha precisato che la relativa percorribilità è condizionata tanto dalla realizzazione di un concerto fra *partners* europei quanto dal maturarsi di condizioni obiettivamente favorevoli.

Per quanto riguarda la situazione della Birmania — presa in esame sia al Senato che alla Camera —, essa è stata riconosciuta come molto grave, essendo caratterizzata da migliaia di morti, vittime della repressione militare, sparizioni ed esecuzioni extraprocessuali, intimidazioni nei confronti degli esponenti delle forze di opposizione politica, torture negli istituti penitenziari, violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo, militarizzazione delle istituzioni e monopartitismo dell'esercito, minoranze perseguitate, come peraltro denunciato da *Amnesty International*, sia negli ultimi Rapporti annuali che in altri documenti. Prima in ordine cronologico, la risoluzione Leoni ed altri 7-00190, approvata dalla Commissione affari esteri della Camera il 9 luglio 1997, dopo aver ricordato, in premessa, le critiche e le proteste al regime avanzate sia da parte dell'intera popolazione birmana, sia da parte di soggetti internazionali, ha impegnato il Governo, non solo, ad assumere le iniziative necessarie per far conoscere tale grave situazione all'opinione pubblica italiana ed europea, ma anche a condizionare la prosecuzione dei rapporti economici con la Birmania alla garanzia del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, attivandosi inoltre in sede europea ed internazionale affinché, nelle relazioni con l'ASEAN (Alleanza del sud-est asiatico), «che ha purtroppo deciso di includere nel suo seno anche la Birmania, si tenga conto dell'opportunità che l'Unione europea mantenga le sanzioni adottate nei confronti del paese e non estenda a questo in modo automatico gli accordi posti in essere con gli altri paesi dell'ASEAN prima del ritorno della democrazia nel Paese.».

Sulla situazione della Birmania ha avuto modo di esprimersi anche l'Assemblea del Senato, che, come già in precedenza rilevato, ha sul punto approvato la mozione Salvato ed altri 1-00360 nella seduta del 18 marzo 1999. Nel dispositivo della risoluzione figura l'impegno al Governo ad intraprendere una forte iniziativa diplomatica, anche in collegamento con l'ASEAN, per fermare le tragiche e continue violazioni di diritti umani e per evitare che membri del Governo birmano partecipassero al vertice Unione europea-ASEAN, fissato per il successivo mese di marzo ⁽³⁴⁾.

La situazione dei diritti umani in Turchia è stata particolarmente sentita dal Parlamento, che ha adottato numerose iniziative, in particolare

con riferimento alla “questione del popolo curdo”, oltre 35 milioni di persone sparse sul territorio di Turchia, Iraq, Iran e Siria e oggetto di persecuzioni da parte di tali paesi, e, nell’ambito di questa, alla nota “vicenda Ocalan” ⁽³⁵⁾.

Al riguardo, va innanzitutto ricordata la risoluzione Danieli 7-00065, approvata dalla III Commissione della Camera, in un testo riformulato, il 17 ottobre 1996. Altra risoluzione approvata dalla III Commissione della Camera per denunciare il mancato rispetto dei diritti umani in Turchia è la Danieli ed altri 7-00460, presentata a seguito della repressione di una manifestazione pacifica curda, effettuata da parte delle autorità turche, alla quale avevano partecipato anche parlamentari italiani.

Inoltre, sono state discusse, sempre dalla Commissione affari esteri della Camera, le risoluzioni Mantovani 7-00365 e Tremaglia 7-00382, approvate il 10 dicembre 1997, e, dall’Assemblea del Senato, la mozione Salvato ed altri 1-00366, approvata il 18 marzo 1999.

A parte la risoluzione 7-00460 relativa al caso specifico sopra ricordato, in tutti gli atti di indirizzo approvati viene ribadito l’impegno ad adoperarsi in sede internazionale affinché sia convocata una conferenza internazionale sulla questione del popolo curdo che ne favorisca una soluzione pacifica e politica.

Per quanto riguarda più specificamente le ultime due risoluzioni approvate dalla Commissione affari esteri della Camera, entrambe muovono dalla constatazione della drammatica situazione del popolo curdo. Uguali nella parte dispositiva, le due risoluzioni si differenziano nella parte delle premesse. Quanto a queste ultime, mentre nella risoluzione 7-00382 è messo in evidenza soprattutto il problema del popolo curdo in generale e la necessità che la comunità internazionale si risolva ad assumere posizioni più concrete e iniziative più efficaci per porre fine alle persecuzioni alle quali tale popolo è sottoposto, nelle premesse della risoluzione 7-00365 si è posto l’accento prevalentemente sulle violazioni dei diritti umani e delle minoranze perpetrate nella parte turca del Kurdistan.

Il dispositivo di entrambe ha fissato una serie impegni al Governo, primo fra tutti quello a promuovere un’iniziativa in sede comunitaria per la cessazione delle ostilità nel nord Iraq e per il ritiro dell’esercito turco nei propri confini e a chiedere in sede internazionale l’invio di osservatori internazionali neutrali per una verifica della situazione in materia di diritti umani. Inoltre, come già accennato, si è evidenziata la necessità di convocare una conferenza internazionale per una soluzione pacifica e politica dei problemi del popolo curdo, impegnando il Governo anche a

chiedere, in accordo con i *partners* europei, una convocazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che affronti il problema delle popolazioni curde, del rispetto della loro identità, storia e tradizione e che prospetti la costituzione di uno Stato curdo sovrano e indipendente.

Attraverso quest'ultimo impegno, la Commissione, senza voler espressamente fare riferimento alla questione dell'autodeterminazione e, pertanto, senza avanzare a tale proposito la proposta di un *referendum*, ha tuttavia inteso indicare una prospettiva politica che fa comunque leva sul principio di autodeterminazione del popolo curdo.

3.2 - Autodeterminazione dei popoli

Il diritto di autodeterminazione dei popoli, cioè della libertà di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di distaccarsi da uno Stato per aggregarsi ad un altro, e quindi di scegliere il regime politico, economico e sociale ⁽³⁶⁾, è invece al centro della "questione del popolo Saharai".

Anche a tale riguardo il Parlamento non ha mancato di esprimersi: la questione del popolo Saharai — popolazione di origine nomade che vive nel territorio situato tra il Marocco, l'Algeria e la Mauritania (Sahara occidentale) —, è stata infatti oggetto sia di una missione in Marocco e nel Sahara occidentale, effettuata da una delegazione della III Commissione della Camera nel novembre 1998, sia di un atto di indirizzo al Governo.

Più precisamente, con la risoluzione 7-00618 Leccese ed altri, approvata il 14 gennaio 1999 a seguito della indicata missione, la III Commissione ha, in primo luogo, sostenuto di condividere il lavoro e le decisioni assunte sulla questione dall'ONU, in particolare lo svolgimento di un *referendum* tra la popolazione del Sahara occidentale sulla scelta tra l'indipendenza e l'integrazione al Marocco, ma in generale tutto il piano di pace per la soluzione del conflitto tra il Marocco e il movimento di liberazione «Fronte Polisario» (Fronte popolare di liberazione del Sakiet-el-Hamra e del Rio de oro), sorto negli anni settanta. La Commissione, inoltre, ha impegnato il Governo a continuare a sostenere il piano di pace delle Nazioni unite, affinché il *referendum*, già oggetto di ripetuti rinvii a partire dal 1991, successivamente fissato al dicembre 1998 dal Segretario generale dell'ONU e quindi da questi rinviato al dicembre 1999, avesse luogo senza ulteriori dilazioni, nonché a concretizzare tale sostegno anche attraverso la definizione di un ruolo dell'Italia nel favorire un dialogo tra le parti, eventualmente anche offrendo ospitalità ad esso.

Poiché già nell'ottobre del medesimo anno l'esistenza di rilevanti problemi legati alla difficoltà di individuare gli aventi diritto al voto e di formare quindi le liste elettorali lasciavano presumere che il *referendum* non si sarebbe potuto svolgere nella data prefissata, la Commissione è tornata nuovamente sulla questione, avviando la discussione della risoluzione Pezzoni ed altri 7-00791, approvata poi il 9 marzo 2000, successivamente quindi al mancato svolgimento del *referendum* medesimo. Con tale atto di indirizzo, in linea con il precedente, si è impegnato il Governo a sostenere la realizzazione del *referendum*, il cui svolgimento dovrebbe avere luogo nel luglio 2000, a promuovere un'iniziativa dell'Unione europea al fine di invitare il Marocco a rimuovere ogni ostacolo al mantenimento dei tempi e delle procedure previste per giungere al voto e a rispettarne il risultato, ma anche a proporsi come garante di una ripresa del dialogo tra Saharai e Marocco per la ricerca di una gestione pacifica congiunta dell'esito referendario e a riconoscere il nuovo Stato nel caso l'esito dovesse risultare favorevole all'indipendenza.

3.3 Sanzioni internazionali e diritti umani

Un altro Stato estero che è stato al centro del dibattito parlamentare in materia di diritti umani è l'Iraq, paese che, a seguito della guerra del Golfo, è stato destinatario di sanzioni da parte della comunità internazionale adottate in virtù di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ⁽³⁷⁾, e che, allo stato attuale, versa in una situazione di vera e propria emergenza umanitaria. È stato questo il principale momento di una seria e lunga riflessione sulla validità del sistema sanzionatorio internazionale, e, nel caso specifico, dell'*embargo*, che ha convinto il Parlamento della necessità di giungere ad una revisione del sistema medesimo. Tale convinzione ha spinto il Parlamento ad assumere, sul tema, posizioni decise, ricorrendo, a tal fine, all'adozione di atti di indirizzo.

In ordine cronologico, va ricordata, innanzitutto, la risoluzione Occhetto ed altri 7-00665, approvata il 2 marzo 1999 dalla III Commissione della Camera, all'indomani di una missione effettuata a Baghdad da una delegazione della Commissione medesima.

Partendo dalla constatazione del profondo arretramento subito sul piano economico, sociale e culturale dall'Iraq a causa dell'*embargo* internazionale, i cui effetti sono stati riconosciuti particolarmente gravi nel settore sanitario — non in grado di garantire i diritti minimi della salute dei cittadini —, e avendo la delegazione parlamentare potuto appurare, nel corso della missione, che l'*embargo* «non solo non raggiunge

l'obiettivo di indebolire il regime iracheno, ma semmai lo consolida», la Commissione ha convenuto sulla opportunità di applicare, anche all'Iraq, la politica dell'"inclusione democratica" di paesi caratterizzati da un basso tasso di democraticità. La Commissione ha, pertanto, fissato una serie di impegni al Governo, affinché, nell'ambito delle Nazioni unite, continui ad assumere una posizione più efficace a favore della piena riconduzione della vicenda irachena sotto l'egida dell'ONU e a sostenere un rapido svolgimento delle operazioni di verifica del rispetto iracheno delle condizioni poste sul disarmo dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, nonché continui a promuovere iniziative internazionali volte a risolvere il problema sanitario e a sollecitare una revisione del meccanismo applicativo dell'*Oil for food* (38). La Commissione ha, inoltre, impegnato il Governo a sensibilizzare i *partners* europei sull'opportunità di avviare un dialogo critico con le autorità irachene al fine di contribuire a far uscire il paese dall'isolamento internazionale, mentre sul piano bilaterale si è impegnato il Governo a chiedere alle autorità irachene di liberare i prigionieri di guerra del Kuwait detenuti in Iraq e a favorire, per quanto possibile, la ripresa dei rapporti politici, istituzionali, commerciali e culturali con l'Iraq, nonché, infine, a valutare l'opportunità di riaprire l'Ambasciata italiana a Baghdad, con azione concertata in ambito di Unione europea.

A parte un *question-time*, dedicato sempre al tema dell'*embargo* all'Iraq, svolto alla Camera il 16 febbraio 2000, sull'argomento è tornato ad adottare una significativa posizione politica il Senato, seguito, a pochi giorni di distanza, dalla Camera.

In data 6 giugno 2000, l'Assemblea del Senato ha approvato, con il consenso unanime di tutti i gruppi, la mozione Folloni ed altri 1-00555, risultando così assorbite le mozioni 1-00506, 1-00532, 1-00539 e 1-00554. La mozione approvata, presentata a conclusione dell'ampia discussione sulle altre mozioni citate, ha impegnato il Governo ad intraprendere ogni iniziativa finalizzata alla revoca dell'*embargo*; a rafforzare la rappresentanza diplomatica italiana a Baghdad al fine di attivare nuove forme di aiuto umanitario bilaterale, in campo sanitario ed alimentare, e a porsi come obiettivo la riapertura, entro la fine del 2000, dell'Ambasciata, nonché a porre in essere iniziative volte a far fronte alle più gravi emergenze sanitarie riguardanti persone in pericolo di vita e prive di assistenza per le carenti strutture ospedaliere.

Come già detto, a pochi giorni di distanza, anche alla Camera si è sviluppato un approfondito dibattito sulla revoca dell'*embargo* internazionale nei confronti dell'Iraq, in occasione della discussione delle mozioni

Buttiglione ed altri 1-00440, Simeone ed altri 1-00449, Bosco ed altri 1-00450 e Grimaldi ed altri 1-00451, nonché delle mozioni Mantovani ed altri 1-00462 e Mussi ed altri 1-00463.

La discussione, iniziata il 12 giugno e proseguita il 21 dello stesso mese, si è conclusa con l'approvazione della risoluzione Occhetto ed altri 6-00132, sottoscritta da tutti i presentatori delle mozioni sopra citate, ad eccezione delle identiche mozioni Buttiglione ed altri 1-00440 e Giovannardi ed altri 1-00464 — i cui presentatori non hanno aderito alla risoluzione 6-00132 —, entrambe respinte dall'Assemblea.

Rispetto all'atto di indirizzo approvato dal Senato, la risoluzione Occhetto ed altri 6-00132 fissa impegni più pregnanti al Governo, che, in base ad essa, dovrà assumere in sede di Nazioni unite posizioni esplicite per pervenire alla revoca dell'*embargo* e allo sblocco dei beni iracheni congelati presso banche estere di paesi membri dell'ONU, nonché riaprire l'Ambasciata a Baghdad entro la fine dell'anno 2000. Il Governo è stato altresì impegnato ad attivare forme di aiuto bilaterale a fini umanitari e a realizzare un ponte sanitario volto a far fronte alle più gravi emergenze sanitarie riguardanti persone in pericolo di vita.

Anche nel caso dell'Iraq, il dibattito svolto sia al Senato sia, con toni più vivaci, alla Camera, sta a testimoniare come il profilo umanitario di questioni internazionali abbia determinato l'assunzione di posizioni più avanzate, rispetto a quelle sostenute dal Governo, da parte del Parlamento, che, in tal modo, ha svolto ancora una volta un ruolo di stimolo e di indirizzo sul piano politico e morale, grazie anche all'espressione di una volontà *bipartisan*, che ha coinvolto sia le forze di maggioranza che quelle di opposizione. Come si evince, infatti, dai lavori parlamentari il Governo ⁽³⁹⁾, pur essendosi dichiarato d'accordo ad intraprendere ogni iniziativa finalizzata alla revoca dell'*embargo* e concordando sull'inefficacia delle sanzioni come strumento in grado di modificare equilibri e assetti politici, ha tuttavia precisato che ciò deve comunque avvenire nel rispetto della risoluzione n. 1284 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e che solo la completa ottemperanza ad essa potrà consentire la sospensione delle sanzioni. Altro "paletto" posto dal Governo è rappresentato dalla necessità che determinate iniziative siano concordate con gli altri *partners* europei, affinché l'Italia non assuma posizioni isolate all'interno dell'Unione europea.

A proposito della risoluzione dell'ONU n. 1284, si ricorda che tale risoluzione, adottata nel dicembre 1999 con l'astensione di Francia, Russia e Cina, ha eliminato il tetto sulle esportazioni di petrolio collegato al programma *Oil for food*, ha previsto l'assistenza tecnica per l'aumento

della produzione di petrolio e ha altresì adottato misure per migliorare la situazione sanitaria e alimentare. La medesima risoluzione, nel prevedere inoltre la sostituzione dell'Unascom (*United Nations special Commission*) con l'Unimovic (*United Nations monitoring verification and inspection Commission*), ha contemplato la sospensione delle sanzioni economiche in presenza di un positivo parere dell'Unimovic sull'ottemperanza degli impegni iracheni sul disarmo. Adducendo che l'Unascom aveva già completato tutte le necessarie verifiche ed ispezioni, il Governo iracheno ha sino ad oggi respinto tale risoluzione, chiedendo invece una incondizionata revoca delle sanzioni.

Va, peraltro, fatto presente che è stata di recente approvata all'unanimità la risoluzione n. 1302, che proroga il programma *Oil for food* per altri 180 giorni a partire dal 9 giugno 2000. Tale risoluzione è stata presentata da Francia e Gran Bretagna, in seguito al rapporto presentato al Consiglio di sicurezza dell'ONU dal Segretario generale al termine della VII fase ⁽⁴⁰⁾ del Programma *Oil for food* ed in vista del suo rinnovo, rapporto dal quale, peraltro, emerge in tutta evidenza la gravità della situazione umanitaria esistente in Iraq.

3.4 Emergenze umanitarie

Come già accennato, in materia dei diritti umani il Parlamento ha assunto iniziative anche con riguardo alle situazioni di emergenza umanitaria occorse in alcuni paesi a causa di calamità naturali. In proposito, si segnala il caso della Corea del nord, afflitta dalle drammatiche conseguenze di due successive alluvioni, le più gravi degli ultimi cento anni, che colpirono il paese nel 1995 e nel 1996. Nel maggio del 1997, la III Commissione della Camera ha approvato, infatti, la risoluzione Leccese 7-00234, con la quale si impegnava il Governo: ad assumere, in proprio e presso gli organismi internazionali, efficaci iniziative in merito alla carestia che aveva colpito la popolazione di quel paese; ad operare affinché il Commissario europeo per i diritti umani attuasse un immediato piano di invio di aiuti alimentari a quelle popolazioni; a richiedere alla comunità internazionale l'adozione di tutte le misure urgenti al fine di fare affluire tempestivamente gli aiuti alimentari ⁽⁴¹⁾.

Successivamente, avendo, il perdurare della carestia, determinato una situazione di estrema gravità, la III Commissione convenne sull'opportunità di svolgere una missione a carattere umanitario in Corea del nord, allo scopo di verificare la possibilità di un più forte impegno dell'Italia nei confronti di quel paese, per quanto riguardava sia l'erogazione degli

aiuti sia l'azione di sensibilizzazione da svolgere a livello internazionale. La missione, nel corso della quale sono stati svolti incontri con le autorità locali e con i rappresentanti delle organizzazioni umanitarie impegnate nella distribuzione degli aiuti e sono state visitate anche aree alluvionate, asili ed ospedali, è stata effettuata nel novembre 1997 e in data 3 dicembre sono state rese, presso la III Commissione, le comunicazioni in ordine agli esiti della stessa ⁽⁴²⁾.

Motivazioni di natura umanitaria sono alla base anche dell'impegno profuso dalla medesima III Commissione permanente della Camera in relazione alla situazione dei Paesi del Corno d'Africa, coinvolti dal conflitto tra Etiopia e Eritrea e dalla grave carestia che ha colpito la zona nell'inverno dell'anno in corso. Questi paesi, infatti, sono stati oggetto di una missione svolta, nel mese di aprile dell'anno 2000, da una delegazione della suddetta Commissione, nel corso della quale, oltre ad acquisire approfondimenti conoscitivi in merito alla possibilità di un riaccendersi del conflitto tra i due Paesi citati e alle conseguenze che questo avrebbe comportato sulle condizioni delle rispettive popolazioni, si è altresì prestata particolare attenzione alla situazione di emergenza alimentare, dovuta alla prolungata siccità, e alla conseguente necessità di aiuti alimentari da parte della Comunità internazionale.

4 - Il Comitato permanente sui diritti umani della III Commissione affari esteri e comunitari della Camera

Particolarmente significativa con riferimento a tutta la materia dei diritti umani è l'attività svolta dalla Camera dei deputati e in particolare dal Comitato permanente costituito in seno alla Commissione affari esteri e comunitari per approfondire le tematiche connesse alla tutela dei diritti umani. Il Comitato, costituito il 2 ottobre 1996 e poi ricostituito il 16 settembre 1998, ha posto in essere un'attività prevalentemente volta allo svolgimento di audizioni informali su una molteplicità di temi attinenti alla tutela e alla difesa dei diritti umani, che vanno dalla questione dei *desaparecidos* nei paesi dell'America latina all'epoca delle dittature, alla difficile situazione che vive il Sudan, alla condizione dei diritti umani in Messico.

L'attività del Comitato si è esplicata anche attraverso lo svolgimento di missioni di studio all'estero. In particolare, una delegazione del Comitato si è recentemente recata, nel maggio 2000, in Argentina e in Cile per approfondire le problematiche concernenti la situazione dei *desaparecidos*.

Il Comitato ha inoltre promosso lo svolgimento di una indagine conoscitiva in materia.

Al momento non sono ancora state svolte le audizioni previste nel programma dell'indagine conoscitiva, deliberata nella seduta dell'8 marzo 2000.

5 - *Conclusioni*

Da quanto sopra osservato, è evidente che la materia dei diritti umani ha pervaso l'attività esplicata dal Parlamento nel settore degli affari esteri e della politica internazionale.

In realtà, va considerato che, in numerosi settori della politica estera, lo spazio che può ricoprire il Parlamento è piuttosto limitato, essendo ad esso preclusa, allorché si esaminino disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, la fondamentale prerogativa consistente nell'attività emendativa. È inoltre da rilevare che la gestione dei rapporti con gli altri Stati e con le organizzazioni sovranazionali, nonché la fase negoziale nella predisposizione dei trattati stessi, rientra nella stretta competenza dell'esecutivo, essendo rimesso al Parlamento, in questa fase, un mero compito di indirizzo nei confronti del Governo.

Ciononostante, non può non rilevarsi come, proprio nel campo dei diritti umani, il Parlamento sia riuscito a ritagliarsi un ruolo di grande impatto, che si è sostanziato nelle numerose e diverse iniziative assunte nel corso della XIII legislatura.

Per quanto riguarda l'attività legislativa di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, il caso dell'Accordo tra l'Unione europea e il Messico ha fatto emergere l'esigenza che sia riconosciuto al Parlamento un ruolo più incisivo nelle determinazioni di politica estera, in particolare allorquando siano negoziati accordi che in qualche modo possano investire il settore dei diritti umani, così da sottrarre determinate scelte alle esclusive determinazioni dei titolari del potere esecutivo.

Va, peraltro, fatto rilevare che il Parlamento, la cui partecipazione alla formazione dei trattati internazionali è garantita dall'articolo 80 della Costituzione, potrebbe sempre avvalersi del potere legittimamente ad esso spettante di rifiutare la autorizzazione alla ratifica, non approvando il relativo disegno di legge o addirittura respingendolo, potere del quale tuttavia non si è mai avvalso nel corso della legislatura. Pertanto, l'aver sollevato tale esigenza induce ad osservare come si stia affermando la tendenza a superare la concezione — peraltro spesso criticata dalla dot-

trina ⁽⁴³⁾ — secondo la quale il ruolo del Parlamento in politica estera deve essere interpretato restrittivamente.

Per quanto riguarda la materia dei diritti umani, tale tendenza si è manifestata con vigore non solo grazie ad un'attività legislativa in alcuni casi particolarmente pregnante (basti pensare alla legge n. 374 del 1997 sulla messa al bando delle mine antiuomo), ma anche e soprattutto attraverso l'attività di indirizzo portata avanti nel corso della XIII legislatura, la cui incisività rileva anche sul piano meramente quantitativo ⁽⁴⁴⁾.

Infatti, il ruolo del Parlamento relativamente al settore dei diritti umani travalica l'attività legislativa, esplicandosi non solo e non tanto attraverso tale tipo di attività ma diventando un momento di grande dibattito politico e di definizione di indirizzi generali. Occorre, d'altro canto, ricordare che questa, per sua natura, è una materia sulla quale si è coagulato l'interesse dei due rami del Parlamento ed è anche in ragione di ciò che in questo settore si sta sviluppando una dimensione parlamentare, come dimostra la rassegna svolta nei paragrafi precedenti. Tale dimensione parlamentare, in continua crescita, deriva anche dal fatto che, in questo settore, non è sempre il Governo ad avere l'iniziativa, come invece accade istituzionalmente per le ratifiche dei trattati internazionali, ma è sovente il Parlamento che si fa promotore, assumendo un ruolo di traino e di stimolo, in ciò sorretto da una sensibilità politica trasversale su tutte le tematiche connesse alla materia dei diritti umani.

È, infine, significativo rilevare come tutti i diversi profili nei quali si sostanzia la materia dei diritti umani siano stati trattati con impegno da entrambi i rami del Parlamento, dalla pena di morte, alla questione dell'uso delle mine antiuomo, alle situazioni esistenti in alcuni Paesi esteri a causa di regimi antidemocratici, alle emergenze umanitarie dovute ad *embarghi* internazionali o a calamità e catastrofi naturali, per finire con il diritto di autodeterminazione dei popoli. Sono, questi, aspetti specifici della più ampia materia dei diritti umani, nei quali si sono spesso superate le differenze dovute alle diverse appartenenze politiche e in cui il Parlamento ha posto in essere un'azione di stimolo e di indirizzo sul piano politico e morale nei confronti del Governo, assumendo il ruolo di garante di soluzioni pacifiche per il rispetto e la tutela dei diritti umani.

Note

(¹) Sono di seguito elencate le principali leggi di autorizzazione alla ratifica approvate nella legislatura in corso: legge 28 agosto 1997, n. 296 «Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 11 alla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione, fatto a Strasburgo l'11 maggio 1994», in vigore dal 1° novembre 1998; legge 28 agosto 1997, n. 298 «Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea che prevede un sistema di reclami collettivi, fatto a Strasburgo il 9 novembre 1995», in vigore dal 1° novembre 1998; legge 2 ottobre 1997, n. 348 «Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo concernente le persone che partecipano alle procedure davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, fatto a Strasburgo il 5 marzo 1996», in vigore dal 1° gennaio 1999; legge 15 dicembre 1998, n. 467 «Ratifica ed esecuzione dei Protocolli n. 1 e n. 2 alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, fatti a Strasburgo il 4 novembre 1993»; legge 9 febbraio 1999, n. 30 «Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996»; legge 26 marzo 1999, n. 106 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona»; legge 7 giugno 1999, n. 207 «Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e le Nazioni Unite per l'esecuzione delle sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, fatto a l'Aja il 6 febbraio 1997»; legge 12 luglio 1999, n. 232 «Ratifica ed esecuzione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con Atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma 17 luglio 1998».

(²) Sulla rilevanza della adozione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale nell'ambito della tutela dei diritti dell'uomo e sul ruolo ricoperto dall'Italia, cfr. GUELFÌ C., «Tutela dei diritti dell'uomo e sovranità nazionale», in *Politica internazionale* n. 3, 1999, p. 5 e ss., nonché l'intervento del Presidente della Camera, on. Luciano Violante, in occasione della celebrazione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, *Resoconto sommario e stenografico* della seduta del 10 dicembre 1998, p. 40, ss.

(³) In materia è intervenuta anche l'Assemblea del Senato con la discussione delle mozioni 1-00176 Scopelliti ed altri, 1-00250 Fumagalli Carulli ed altri, 1-00259 Scopelliti ed altri, approvate l'11 giugno 1998. Si segnalano, inoltre, le interrogazioni a risposta immediata in commissione 5-04383 e 5-04386 e l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-02653.

(⁴) Più specificamente, la Commissione ha sostenuto la necessità di completare l'apparato giurisdizionale internazionale, attraverso strumenti efficaci, indi-

pendenti ed incisivi. La stessa ha individuato, inoltre, quale condizione irrinunciabile per l'affermazione a livello mondiale del primato del diritto internazionale, e in particolare del diritto internazionale dei diritti umani, il rendere effettivi gli impegni assunti dagli Stati attraverso un controllo giurisdizionale sovranazionale. Per quanto attiene poi alle più rilevanti violazioni dei diritti umani, come il genocidio, i crimini di guerra e contro l'umanità, la Commissione ha sottolineato la necessità di procedere con urgenza all'adozione di meccanismi giurisdizionali vincolanti, con la creazione di un tribunale penale permanente. Ai fini di una sua reale efficacia — sottolinea la III Commissione — sarà necessario garantire, in particolare «che l'iniziativa penale di fronte al Tribunale non sia affidata ai singoli Stati bensì ad un procuratore indipendente; e che la competenza del Tribunale sia resa obbligatoria. Occorre altresì che la facoltà di richiedere l'intervento della Corte sia consentita non solo agli Stati, ma anche alle organizzazioni internazionali ed a quelle della società civile». A tali conclusioni la Commissione è giunta anche a seguito delle osservazioni formulate dall'allora Presidente del tribunale internazionale per i crimini commessi nei territori della ex Jugoslavia, Antonio Cassese, nel corso della sua audizione del 1° luglio 1997. Si veda, in particolare, CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, n. 16, p. 260.

(⁵) In particolare, l'articolo 1 ha autorizzato, per lo svolgimento della Conferenza, la spesa del controvalore in lire italiane di 2.040.000 dollari USA, pari a 3 miliardi e 672 milioni di lire, per il finanziamento dei costi di organizzazione sostenuti dalla FAO; del controvalore in lire italiane di 1.570.000 dollari USA, pari a 2 miliardi e 826 milioni di lire, quale contributo di finanziamento dei costi di trasferimento del personale dalle sedi di Ginevra e New York, nonché dei costi di assicurazione e trasporto dei documenti e di 637 milioni di lire per assicurare i servizi della delegazione italiana presso la Conferenza. L'articolo 2 ha disposto un contributo di 500 milioni a favore delle associazioni che abbiano svolto attività di promozione per l'istituzione della Corte, mentre ai sensi dell'articolo 3 della legge si prevede l'istituzione presso il Ministero degli affari esteri di un Comitato di indirizzo e coordinamento per lo svolgimento della Conferenza, successivamente istituito con DM 21 aprile 1998, in anticipo, per motivi di cautela, rispetto alla data di approvazione della legge.

(⁶) In proposito, si precisa che l'Italia ha depositato lo strumento di ratifica in data 26 luglio 1999 e che gli altri paesi che hanno ratificato lo Statuto sono: Senegal, Trinidad e Tobago, Fiji, Ghana, Norvegia, Tagikistan, San Marino, Belize, Islanda, Francia e Venezuela. Fonte: www.UN.org/Law/ICC/Statute/Status/HTM

(⁷) Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia è stato istituito in seguito alla risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993, mentre quello per il Ruanda con la risoluzione n. 955 dell'8 novembre 1994. A differenza di questi, la Corte penale internazionale si basa su una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (dalla prima, n. 44/39 del 4 dicembre 1989, alle ultime due, n. 51/207 del 17 dicembre 1996 e n. 52/160 del 15 dicembre 1997) che hanno avviato il cammino di graduale preparazione della Conferenza diplomatica. Sul-

la nascita della Corte penale internazionale, cfr. CALVANESE E. e SABEONE G., in «La nascita della Corte internazionale penale permanente e le previsioni dello Statuto», in *Documenti giustizia*, n. 10-11, 1998.

(⁸) La III Commissione ne aveva iniziato l'esame in data 26 ottobre 1999.

(⁹) La delegazione si è recata in Messico dal 3 al 10 gennaio 1997 e alle risultanze di tale missione è stata dedicata la seduta della Commissione affari esteri del 5 marzo 1997.

(¹⁰) Vedi interventi dei sottosegretari agli affari esteri Patrizia Toia e Umberto Ranieri, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIII Legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni permanenti* del 27 gennaio 1998, p. 41 e ss.

(¹¹) La medesima posizione è stata espressa anche nella nota trasmessa dal Ministro degli affari esteri alla Presidenza della Camera, in data 21 settembre 1998, riguardante l'attuazione data alla risoluzione 7-00402 sopra illustrata. In tale nota, oltre a segnalare che in tutti gli incontri bilaterali e in sede europea il Ministero non aveva mancato di richiedere alle autorità del Messico che venissero accertati i fatti di Acteal e i responsabili puniti, è stato fatto presente, per quanto riguarda l'Accordo UE-Messico dell'8 dicembre 1997, che esso «rappresenta effettivamente — per merito della cd. “clausola democratica” in esso contenuta — un adeguato strumento per esercitare pressioni sul Governo messicano ai fini del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici». La nota proseguiva sottolineando, a tal fine, la necessità che l'Accordo entrasse in vigore a seguito della ratifica da parte degli Stati membri dell'UE e del Messico.

(¹²) Sul punto sono state presentate anche alcune interrogazioni, tra le quali si ricorda, in particolare, l'interrogazione a risposta immediata in Commissione Pezzoni 5-04019, svolta nella seduta del 19 marzo 1998.

(¹³) In ordine cronologico, sono state svolte le seguenti audizioni informali: Presidente dell'Associazione «Ya basta per la dignità dei popoli contro il liberismo», sig. Federico Mariani; rappresentante della Commissione America latina dell'organizzazione «Mani tese», ing. Aldo Zanchetta; rappresentante del Centro per i diritti umani S. Bartolomeo de Las Casas, Padre Pablo Romo; Presidente del Coordinamento delle organizzazioni per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), dott. Raffaele Salinari; Vicedirettore del CESPI, dott. José Rhi Sausi; On. Claudio Fava, membro della Commissione affari esteri, diritti umani e PESC del Parlamento europeo e componente italiano della delegazione per le relazioni con i paesi dell'America centrale e con il Messico; Ambasciatore del Messico in Italia, Mario Moya Palencia.

(¹⁴) Fra le principali convenzioni delle Nazioni unite la cui applicazione in Italia è monitorata dal Comitato interministeriale si ricordano: Il Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna; la Convenzione contro la tortura e altre forme di trattamento o punizione crudele, disumana, o degradante.

(¹⁵) Sulla necessità di potenziare il Comitato interministeriale operante presso il Ministero degli affari esteri si era espresso anche l'allora presidente della Commissione per i diritti umani istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, prof. Paolo Ungari. Al riguardo, cfr. UNGARI P., «Il ruolo delle istituzioni nazionali per l'attuazione dei diritti umani», in *L'Italia e i diritti umani*, Padova, 1995: Atti del convegno sulla tutela dei diritti umani, Roma, 4 giugno 1993, p. 149.

(¹⁶) Prima della Convenzione di Ottawa l'unico strumento convenzionale in materia di limitazione dell'impiego di mine era il II Protocollo alla Convenzione sulle armi indiscriminate, entrambi adottati il 10 ottobre 1980 e ratificati dall'Italia in base alla legge n. 714 del 1994.

(¹⁷) Vedi, in particolare, la seduta della III Commissione permanente della Camera del 10 giugno 1997, CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, p. 49 e ss.

(¹⁸) Per un approfondito commento alla legge n. 374 del 1997, cfr. GARGIULO P., «La normativa italiana in materia di mine antiuomo», in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 1/1998.

(¹⁹) Si segnala, peraltro, che in occasione della firma della Convenzione una delegazione della Commissione esteri della Camera si è recata ad Ottawa, portando ad esempio la normativa italiana in materia.

(²⁰) Fonte: *Amnesty international*, gennaio 2000

(²¹) Si veda la seduta del 10 dicembre 1998, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XIII legislatura, *Resoconto sommario e stenografico*, p. 40 ss.

(²²) Al riguardo, si ricorda che la risoluzione sulla moratoria delle esecuzioni capitali, presentata alla Commissione per i diritti umani dell'ONU, è stata da questa approvata per tre anni consecutivi, e cioè nel 1997, nel 1998 e nel 1999. Mentre per i primi due anni è stato proprio il Governo italiano a presentarla direttamente e a farla approvare — trasformando così una in una questione generale di rispetto dei diritti umani quello che era fino a poco tempo prima considerato dai singoli paesi un problema giuridico interno —, nel 1999 la risoluzione è stata affidata all'Unione europea per una sua presentazione prima alla Commissione e, dopo la sua approvazione avvenuta il 28 aprile 1999, all'Assemblea generale.

(²³) In materia sono state approvate le seguenti mozioni: Salvato ed altri 1-00180, La Loggia ed altri 1-00273, Salvato ed altri 1-00363, Salvato ed altri 1-00466 e Salvato ed altri 1-00504, approvate dal Senato, rispettivamente, il 30 gennaio 1998, il 16 luglio 1998, il 18 marzo 1999, il 24 novembre 1999 e il 17 marzo 2000 e la mozione Selva ed altri 1-00446, discussa ed approvata dalla Camera in data 30 marzo 2000.

(²⁴) Come già segnalato sulla questione della moratoria della pena di morte, il Senato aveva già approvato le mozioni 1-00180 Salvi ed altri, 1-00273 La loggia ed altri, 1-00363 Salvato ed altri. Quest'ultima, nel dispositivo, ha impegnato il Governo ad adoperarsi affinché l'Unione europea continui la pressione per

la moratoria universale delle esecuzioni capitali, mantenga ferma la pregiudiziale dell'abolizione della pena di morte per l'ingresso di nuovi membri nell'Unione, e persegua l'obiettivo della moratoria senza irrigidimenti.

(²⁵) La mozione 1-00249 è stata approvata il 16 luglio 1998, insieme alla mozione 1-00273 già richiamata e alla mozione 1-00284 riguardante il caso di un condannato a morte in USA.

(²⁶) Sulla questione della pena di morte elevato è stato anche il ricorso a strumenti di sindacato ispettivo (interrogazioni ed interpellanze).

(²⁷) In proposito, si fa presente che l'Unione europea si dimostra impegnata nel campo dei diritti umani, come peraltro esplicitamente enunciato nella Dichiarazione adottata a Vienna il 10 dicembre 1998, in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. L'Unione europea, infatti, solleva periodicamente questioni inerenti ai diritti dell'uomo nel suo dialogo con i paesi terzi, fino ad includere nei vari accordi la cosiddetta "clausola dei diritti umani": una clausola di non esecuzione qualora si constati che la controparte non rispetta i diritti umani. Per quanto attiene più specificamente al caso Ocalan, si ricorda la risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 1999.

(²⁸) In proposito si segnala che il Governo ha trasmesso alla Camera una nota relativa all'attuazione data agli atti di indirizzo approvati in merito alla "questione curda" e al "caso Ocalan"; la nota è stata trasmessa dal Ministro degli affari esteri il 14 ottobre 1999.

(²⁹) Si veda la nota del 21 dicembre 1998 del Ministro degli affari esteri, annunciata in Aula l'11 gennaio 1999. La nota faceva riferimento anche all'ordine del giorno FEI 9/3507/1, presentato alla Camera in occasione dell'esame in Assemblea del disegno di legge «Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro di cooperazione volto a preparare, come obiettivo finale, un'associazione di natura politica ed economica tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra, con allegati, fatto a Firenze il 21 giugno 1996» (diventato legge 2 ottobre 1997, n. 351). Con tale atto di indirizzo, accolto dal Governo, nella seduta del 25 settembre 1997, si è impegnato il Governo ad adoperarsi con tutti i mezzi nel sostenere la politica del Presidente della Repubblica cilena, Eduardo Frei, affinché anche il Cile possa annoverarsi tra i paesi che hanno abolito la pena di morte.

(³⁰) Il Comitato, oltre alla senatrice Salvato incaricata di coordinare l'attività, è composto da 12 membri, nominati dallo stesso Presidente Mancino uno per ciascun gruppo e per ciascuna componente del gruppo misto (Senatori Salvi — sostituito da Senese in seguito alla sua nomina a ministro —, Scopelliti, Caruso Antonino, Pinto, Manieri, Peruzzotti — sostituito da Gasperini —, Athos De Luca, Cirami, Russo Spena, Callegaro, Marchetti e Milio).

(³¹) Prima della costituzione del Comitato, delegazioni del Senato sono state presenti in vari paesi, testimoniando così l'impegno verso la questione della pena di morte. Al riguardo, si segnala che tali delegazioni si sono recate: nel 1996, in Russia per partecipare alla Conferenza «Nel terzo millennio senza la pena di morte»; nel 1997, negli Stati Uniti per presentare, alla Fordham University di

New York, la nuova edizione in lingua inglese dell'opera di BECCARIA C. «*Dei delitti e delle pene*»; nel 1998, nelle Filippine, dove si sono tenuti incontri con il Presidente del Senato, il Ministro degli esteri e il Ministro della giustizia sul tema dell'abolizione della pena di morte; nel 1999, nuovamente negli Stati uniti per partecipare, presso la New York University, alla Conferenza sul tema «Roma, Ginevra, New York: una moratoria delle esecuzioni per l'agenda delle Nazioni unite». Successivamente alla costituzione del Comitato, risalente al febbraio 1999, le missioni svolte sono state le seguenti: Ottawa (Canada), in occasione dell'audizione di fronte alla Corte Suprema relativa alla richiesta di estradizione avanzata dagli Stati uniti nei confronti di due cittadini americani, Sebastian Burns e Atif Rafay; San Salvador, Guatemala e Cuba; Ginevra (ONU), in occasione della votazione della risoluzione sulla moratoria delle esecuzioni presentata dalla Germania a nome dell'Unione europea; Kirghizistan e Uzbekistan; nel 2000, Portogallo e Francia, al fine di rilanciare l'iniziativa dei Parlamenti dell'Unione europea sulla questione della pena di morte.

⁽³²⁾ Vedi in tal senso l'intervento del sottosegretario agli affari esteri, Patrizia Toia, nel corso del dibattito sulle mozioni 1-00388 e 1-00393 sulla pena di morte con riferimento al caso Ocalan, in SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, *Resoconto sommario e stenografico* della seduta del 5 maggio 1999.

⁽³³⁾ La missione è stata svolta dalla senatrice De Zulueta, che si è recata in Guatemala nel novembre 1999.

⁽³⁴⁾ In effetti, il Vertice UE-ASEAN, che si sarebbe dovuto svolgere a Berlino, è stato annullato proprio per l'opposizione europea alla partecipazione di rappresentanti birmani.

⁽³⁵⁾ Si tratta delle risoluzioni 7-00755 e 6-00101 approvate alla Camera, già esaminate in relazione alla questione della pena di morte in riferimento al «caso Ocalan».

⁽³⁶⁾ Sul principio all'autodeterminazione dei popoli, cfr. «Diritto dei popoli all'autodeterminazione», in *Enciclopedia giuridica*, Treccani.

⁽³⁷⁾ Le prime sanzioni furono irrogate con la risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990, alla quale hanno fatto seguito altre risoluzioni che hanno ulteriormente specificato il quadro sanzionatorio complessivo.

⁽³⁸⁾ È così denominato il Programma delle Nazioni unite secondo cui, in deroga al complessivo sistema di sanzioni, l'Iraq è autorizzato a produrre e vendere determinati quantitativi di petrolio a condizione che i proventi vengano utilizzati nell'acquisto di beni destinati all'alimentazione e alle cure mediche.

⁽³⁹⁾ Si veda, in particolare, l'intervento del sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Ugo Intini, nella seduta dell'Assemblea del Senato del 6 giugno 2000, in SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, *Resoconto sommario e stenografico*, pp. 87, 88 e 95, nonché l'intervento del medesimo sottosegretario, nella seduta dell'Assemblea di Montecitorio del 21 giugno 2000, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, *Resoconto sommario e stenografico*, pp. 38 e 39.

⁽⁴⁰⁾ Tale fase si è conclusa l'8 giugno 2000.

(⁴¹) Nel medesimo giorno in cui veniva approvata la risoluzione 7-00234, la Commissione ha proceduto, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'ONU, all'audizione del direttore esecutivo del PAM (Programma alimentare mondiale), Chaterine Bertini, la quale ha sottolineato le drammatiche condizioni del popolo nordcoreano, evidenziando peraltro la necessità di intensificare gli aiuti da parte della comunità internazionale.

(⁴²) Situazioni di emergenza umanitaria sono alla base anche della risoluzione 7-00522 Calzavara ed altri, approvata dalla III Commissione della Camera il 1° luglio 1998, relativa all'invio di aiuti umanitari in Guinea Bissau. Tale paese si trovava, infatti, a dover dare asilo a moltissimi profughi provenienti dalla Sierra Leone, in situazione di conflitto interno.

(⁴³) Cfr. Per tutti, CASSESE A., *Commentario Branca*, p. 181 e ss. e BARBERA A., «Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1984.

(⁴⁴) Basti pensare, a titolo esemplificativo, che su 38 risoluzioni discusse e approvate dalla Commissione affari esteri della Camera, più della metà hanno avuto ad oggetto la materia dei diritti umani nei suoi diversi profili.