



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 7

*N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA  
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI  
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA  
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

12<sup>a</sup> seduta: martedì 10 marzo 2009

Presidenza del presidente MARCENARO

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 12 e <i>passim</i>	* CARAZZONE . . . . .	Pag. 5, 12, 16 e <i>passim</i>
DELLA SETA (PD) . . . . .	15	GUMINA . . . . .	12
DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	18	* TERENZI . . . . .	3, 17
* GARAVAGLIA Mariapia (PD) . . . . .	16		
PERDUCA (PD) . . . . .	17, 19, 20		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

*Intervengono Carola Carazzone del Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, portavoce del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani; Barbara Terenzi della Fondazione Lelio Basso Sezione internazionale, coordinatrice del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani; Paola Gumina de La Gabbianella Onlus, membro del coordinamento del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani.*

*I lavori hanno inizio alle ore 16,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di rappresentanti del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 3 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione di rappresentanti del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani. Sono qui presenti la dottoressa Carola Carazzone del Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, portavoce del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani; la dottoressa Barbara Terenzi della Fondazione Lelio Basso Sezione internazionale, coordinatrice del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani e la dottoressa Paola Gumina de La Gabbianella Onlus, membro del coordinamento del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani.

Saluto e ringrazio le nostre ospiti per aver accolto il nostro invito e cedo la parola alla dottoressa Terenzi.

*TERENZI.* Innanzitutto rivolgo un saluto ed un ringraziamento al Presidente e a tutti i membri della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato per averci concesso questa possibilità.

Come ha già detto il Presidente, sono coordinatrice del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, creato nel 2002, che si compone di 79 organizzazioni attive nel campo dei diritti umani. Si tratta di

una rete trasversale che comprende 79 organizzazioni non governative di spettro molto ampio e che ha, come obiettivo primario, la realizzazione anche in Italia di una istituzione nazionale indipendente di cui vi parleranno più in dettaglio le mie colleghe Carola Carazzone, nostro portavoce, e Paola Gumina.

Inizialmente il Comitato ha concentrato la propria attività sulla realizzazione di un programma per l'Italia lavorando in particolare, attraverso un proprio gruppo giuridico, alla stesura di un disegno di legge che è stato presentato prima al Senato e poi alla Camera dei deputati, dove è stato approvato. Non entro nei dettagli poiché abbiamo fornito a tutti una scheda in cui sono contenuti i particolari relativi a questa fase.

In questo ambito, presso la Camera dei deputati è stato organizzato un *workshop* in collaborazione con le Nazioni Unite indirizzato ai parlamentari e ai rappresentanti delle istituzioni per fornire uno strumento di conoscenza su cosa sia una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, quali vantaggi e svantaggi comporti, quali percorsi proponga. Anche questo punto verrà meglio sviluppato dalle mie colleghe.

A livello internazionale, invece, il Comitato, sempre avvalendosi di una metodologia di studio di azione trasversale in materia di diritti umani, ha svolto una funzione di supporto elaborando rapporti informativi che si affiancavano ai rapporti che il Governo presentava, ad esempio, nei Comitati dei diritti umani delle Nazioni Unite. Nel 2004, in particolare, è stato predisposto un rapporto supplementare al quarto Rapporto governativo sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici e sociali, utilizzato poi anche per preparare le raccomandazioni al Governo italiano.

Nel 2008 sono stati redatti tre *Submission of information*, cioè tre rapporti informativi su tre ambiti dei diritti umani (in senso esteso) in Italia, quali i diritti dei minori, i problemi legati alla situazione del sistema giuridico e la problematica complessiva collegata ai tribunali.

Queste tre relazioni sono state preparate in occasione della discussione del 14° e 15° Rapporto del Governo italiano al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, svoltasi a Ginevra. Anche in quella occasione il materiale fornito dal nostro Comitato ha, in parte, supportato il lavoro del Governo italiano e in parte offerto alle Nazioni Unite la possibilità di preparare le proprie osservazioni.

Infine, dal 2007 il Comitato è stato chiamato a far parte della piattaforma della società civile della *Fundamental Right Agency* (FRA), l'Agenzia dei diritti fondamentali, con sede a Vienna, dell'Unione europea. In questa veste abbiamo partecipato alle varie conferenze consultive e alla prima riunione della piattaforma in cui veniva elaborato il piano di lavoro della stessa Agenzia che influisce sull'intero sistema FRA.

Nel 2007 il Comitato è stato invitato a partecipare con una relazione al *forum* «Istituzioni nazionali per i diritti umani: la chiave di volta per la promozione e la protezione dei diritti umani» organizzato a Lisbona dall'Alto Commissario del Consiglio d'Europa e dalla *Venice Commission*, un organo consultivo dello stesso Consiglio d'Europa. In quell'occasione, il Comitato fu l'unico organismo a rappresentare l'Italia.

Nel 2008 siamo stati nuovamente invitati alla quinta tavola rotonda per le istituzioni nazionali europee per i diritti umani organizzata dal Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa.

Ho fatto questa lunga premessa per inquadrare il lavoro del Comitato che si svolge su due livelli, avvalendosi sempre di un approccio trasversale e lavorando in *team*, ossia con un gruppo di organizzazioni esperte che operano sul territorio rispetto alla tutela dei diritti umani e pongono particolare attenzione alla realizzazione in Italia di una istituzione nazionale indipendente.

Ad analizzare più in dettaglio l'aspetto tecnico della creazione di una istituzione indipendente sarà la dottoressa Carola Carazzone, portavoce di «Volontariato Internazionale per lo Sviluppo».

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Terenzi e cedo la parola alla dottoressa Carazzone.

CARAZZONE. Illustre Presidente, illustri senatori e senatrici, a nome del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani e di ciascuna delle 79 organizzazioni non governative ed associazioni in esso rappresentate, ringrazio anch'io il Presidente e i membri della Commissione straordinaria diritti umani del Senato per averci concesso questa audizione e per l'importante lavoro di consultazione della società civile che hanno intrapreso.

Per le organizzazioni non governative e le associazioni italiane, a maggior ragione in mancanza di una istituzione nazionale indipendente in materia di diritti umani nel nostro Paese, la Commissione straordinaria diritti umani del Senato rappresenta un *forum* imprescindibile di dibattito, analisi e approfondimento e una sede propositiva e consultiva unica nel *framework* istituzionale italiano in materia di diritti umani. Grazie dunque per la vostra presenza e la disponibilità ad ascoltarci.

Il tema oggetto di questa audizione – la questione dell'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in Italia – è un tema di fondamentale importanza per il nostro Paese.

Un Paese come il nostro, che ha un'insigne storia costituzionale di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali ed un'importante tradizione democratica, che è membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, che guida numerose e notevoli azioni per il riconoscimento e la protezione dei diritti umani non solo a livello europeo ma mondiale (penso alla moratoria sulla pena di morte, alla questione dell'uso dei bambini soldato, alla questione dei diritti delle persone con disabilità e alla VIII Convenzione delle Nazioni Unite in materia), sconta un'anomalia in quanto manca, a livello nazionale, di un'istituzione indipendente conforme ai principi di Parigi. È una questione all'ordine del giorno in tutte le assisi internazionali che riguardano il nostro Paese.

L'Italia, infatti, ad oggi risulta inadempiente rispetto alla risoluzione 48/134, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, che ha chiesto a tutti i Paesi membri di costituire istituzioni na-

zionali indipendenti per i diritti umani conformi ai criteri sanciti dai principi di Parigi. L'Italia risulta inoltre inadempiente alla risoluzione del Consiglio d'Europa n. 11 del 1997 e, a partire dal 2003, alle raccomandazioni di tutti i Comitati ONU che hanno esaminato l'attuazione delle convenzioni fondamentali in materia di diritti umani da parte del nostro Paese.

Il 26 novembre 2004 il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, al termine dell'esame del rapporto del Governo italiano, prima menzionato da Barbara Terenzi, ha raccomandato, al punto 32, «di intraprendere, con una larga partecipazione di rappresentanti della società civile e con il supporto del Dipartimento per le Istituzioni nazionali indipendenti dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, le necessarie consultazioni riguardo la costituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in Italia».

Allo stesso modo, il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite (quello che si occupa di diritti civili e politici e valuta l'attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici), il 2 novembre 2005, nel corso della 85ª sessione, al termine dell'esame del rapporto del Governo italiano, al punto 7 delle sue osservazioni conclusive, ha raccomandato «di costituire una Istituzione indipendente per i diritti umani, in accordo con i Principi di Parigi. A questo scopo, dovrebbero essere organizzate consultazioni con i rappresentanti della società civile».

Allo stesso modo, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, il 18 maggio 2007, al termine dell'esame del rapporto del Governo italiano nel corso della 38ª sessione, al punto 8 delle sue osservazioni conclusive, ha affermato: «Il Comitato rileva che lo Stato Parte non ha ancora costituito una Istituzione nazionale per i diritti umani (...). Lo Stato Parte» – l'Italia ovviamente – «dovrebbe procedere alla costituzione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (i Principi di Parigi), annessi alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. A tal fine, lo Stato parte è incoraggiato ad adottare tempestivamente la necessaria normativa».

Allo stesso modo, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, il 7 marzo 2008, al termine dell'esame del rapporto del Governo italiano nel corso della 72ª sessione, ha affermato: «Il Comitato prende nota del fatto che lo Stato parte» – ossia l'Italia – «non ha ancora costituito un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani» (faccio notare la differenza del linguaggio e la sua evoluzione dalla raccomandazione del 2004 a quella del 2008). «Prende altresì nota dell'impegno solenne di creare un'istituzione nazionale per i diritti umani assunto in sede di elezione al Consiglio Diritti umani».

Il termine usato in inglese è «*pledge*», cioè impegno solenne, in riferimento all'impegno solenne pronunciato dal Ministro degli esteri italiano il 20 maggio 2007 di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite in sede di candidatura dell'Italia a membro del Consiglio diritti umani. Quindi, vi è stato l'impegno solenne a costituire questa istituzione nazio-

nale indipendente in sede di candidatura dell'Italia, nel senso che il Governo italiano candida l'Italia e promette che il nostro Paese manterrà l'impegno.

Il documento continua poi nel modo seguente: il Comitato ONU prende nota «dell'approvazione da parte della Camera dei deputati il 4 aprile 2007 del disegno di legge per la creazione di tale istituzione in linea con i Principi di Parigi del 1991(...). Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intraprendere, in consultazione con un'ampia base di rappresentanti della società civile e con il supporto dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti umani, le procedure necessarie per la costituzione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i Principi di Parigi del 1991 (...)».

La questione dell'inadempienza dell'Italia alle risoluzioni in materia di istituzioni nazionali indipendenti è stata valutata in modo tale che il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale delle Nazioni Unite ha ritenuto di inserire la questione tra quelle per cui è stata attivata la procedura speciale di *follow up*, su cui il Governo è chiamato a rendere conto entro un anno (cioè entro marzo 2009) dei progressi compiuti.

È inoltre certo che, sulla questione dell'inottemperanza dell'Italia in merito alla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani conforme ai principi di Parigi, il nostro Governo sarà chiamato a rispondere in sede di revisione periodica universale (UPR). Si tratta del nuovo meccanismo di monitoraggio previsto dal Consiglio dei diritti umani che, nella sessione già programmata per marzo 2010, prevede appunto l'esame dell'Italia.

Se la domanda che ci dovremmo vicendevolmente porre oggi e che dovremmo porre al nostro Governo, ma anche all'opinione pubblica, è perché l'Italia debba creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani conforme ai principi di Parigi, la risposta che come società civile vorremmo portare alla vostra attenzione è non solo perché risuliamo da 16 anni inadempienti alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, da otto anni inadempienti alla risoluzione del Consiglio d'Europa del 1997 e inadempienti alle raccomandazioni di tutti i Comitati delle Nazioni Unite citati che hanno esaminato i rapporti del Governo italiano dal 2003 ad oggi.

Noi vogliamo rispondere che non si tratta solo di accontentare o compiacere la comunità internazionale che rileva con preoccupazione l'inadempienza, ma ancor più l'anomalia di un Paese come il nostro, di una democrazia avanzata come quella italiana, che risulta in ritardo rispetto a 64 Paesi extraeuropei e a 41 dei 47 Paesi del Consiglio d'Europa. L'Italia è uno dei sei Paesi del Consiglio d'Europa senza alcun tipo di istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Non si tratta certamente solo di dare un contentino alla comunità internazionale oggi che l'Italia è membro del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, considerando inoltre che fra pochi mesi sarà sottoposta alla UPR e che presiederà a breve il G8. L'obiettivo cui l'Italia deve oggi mirare è quello di creare un'istituzione indipendente e forte per i di-

ritti umani, in grado di ottenere uno *status* di conformità ai principi di Parigi di tipo A. L'Italia oggi può e deve creare uno strumento nazionale forte a favore dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto che possa essere modello e punto di riferimento in Europa e nel mondo. Questa è per noi la ragione per cui oggi l'Italia deve creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Perché proprio ora è il momento per la costituzione di una istituzione nazionale indipendente e forte in Italia per i diritti umani? In primo luogo, perché oggi l'Italia ha il grande vantaggio di poter usufruire dell'esperienza di molti altri Paesi. A partire dagli anni Novanta, il numero dei Paesi che hanno costituito istituzioni nazionali di promozione e protezione è esponenzialmente aumentato così come la loro qualità, efficacia e incisività. L'Italia oggi ha a disposizione migliori pratiche ed esperienze a cui ispirarsi. Ad esempio, vi sono stati anche percorsi di riforma totale delle istituzioni nazionali costituite decenni fa (penso all'esperienza della Francia) e oggi totalmente riformate per essere in linea con i principi di Parigi ed ottenere uno status di tipo A.

In secondo luogo, perché siamo ad inizio legislatura. Questa è la terza legislatura in cui la società civile italiana viene audita sulla questione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Il Ministro degli esteri, in occasione del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, il 10 dicembre 2008, ha pubblicamente annunciato un progetto legislativo riguardante l'istituzione di una Commissione indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani in Italia, in conformità agli standard internazionali. Anche se tale testo non è stato ancora reso noto, la dichiarazione del Ministro ci fa auspicare che in questa legislatura ci sia la volontà politica, oltre che la sensibilità dell'opinione pubblica italiana, per portare l'*iter* a conclusione.

Ci sia ora consentito di entrare nel merito dei principi di Parigi, vale a dire degli standard minimi cui un'istituzione nazionale deve conformarsi per ottenere dalle Nazioni Unite uno status di conformità di tipo A (sarebbe molto triste ed umiliante per l'Italia non riuscire a raggiungere uno status di conformità di tipo A e ottenere solo uno status B o C) e per avere legittimità, efficacia e capacità di giocare un ruolo decisivo nella promozione e protezione dei diritti umani, così come nella prevenzione delle violazioni di tali diritti, a livello nazionale ed internazionale.

Senza preconizzare un modello di istituzione unico, i principi di Parigi enunciano i requisiti minimi che tali istituzioni devono possedere per poter svolgere un ruolo cruciale di promozione e protezione dei diritti umani: indipendenza funzionale, finanziaria e gestionale; autonomia dal Governo; un mandato ampio di promozione e protezione di tutti i diritti (civili, culturali, economici, politici e sociali) basato sulle norme internazionali; pluralismo e rappresentatività delle cariche; facilità di accesso all'istituzione (specie per i gruppi più emarginati ed a rischio); dotazione di risorse adeguate all'esecuzione del mandato e un'efficace cooperazione con i rappresentanti della società civile.

Oggigiorno esistono all'incirca 100 istituzioni a livello mondiale, in forma di *ombudsperson*, di difensori civici, di garanti o commissioni, con ampio mandato di promuovere e proteggere i diritti umani (circa un terzo sono in Europa).

Istituite con legge dello Stato o previste dalla Costituzione, le istituzioni nazionali per i diritti umani hanno di solito poteri consultivi, oltre che di monitoraggio ed in certi casi stragiudiziali. Esse rappresentano un elemento indispensabile del tessuto istituzionale di un Paese, fungendo da ponte tra la società civile e la compagine statale in materia di diritti umani, ma anche da prezioso amalgama tra il sistema normativo internazionale e quello nazionale. Tali istituzioni favoriscono, infatti, non solo una migliore e sistematica armonizzazione di leggi, regolamenti e pratiche nazionali agli standard internazionali in materia di diritti umani, ma anche un'informazione più efficace del sistema internazionale circa gli sviluppi nazionali.

Ampie sono le funzioni attribuite di solito a queste istituzioni, il cui vero successo si risolve poi nel margine di operatività e riconoscibilità all'esterno, che si desume non solo dalla legittimità (in genere garantita dalla legge istitutiva), ma dall'efficacia e dall'impatto del proprio operato e dal livello di cooperazione col mondo normativo, esecutivo e giudiziario nazionale.

Nucleo fondante del lavoro delle istituzioni nazionali per i diritti umani a livello nazionale (INDU) è la cooperazione con il Parlamento ed il Governo per la revisione delle leggi in linea con gli standard internazionali dei diritti umani nonché il monitoraggio del Governo rispetto alle sue responsabilità derivanti dagli obblighi internazionali (come per esempio quello di fare rapporti ai Comitati ONU e di attuare le varie raccomandazioni degli stessi); l'attività di cooperazione con le autorità pubbliche e le forze dell'ordine (polizia e sistema di amministrazione delle prigioni), in relazione all'applicazione della normativa internazionale, e con il sistema giudiziario, anche sollecitando i tribunali al ricorso sistematico al diritto internazionale. Le INDU si preoccupano inoltre di promuovere l'educazione ai diritti umani nelle scuole di ogni ordine e grado, di cooperare con la società civile e i centri accademici (in Italia ne abbiamo alcuni tra i più prestigiosi: penso, ad esempio, al Centro diritti umani dell'università di Padova, cattedra UNESCO dei diritti umani in Europa) e, ovviamente, di interagire con la stampa. Queste sono solo alcune delle prerogative delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

Va ricordato che, nel contesto del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, la risoluzione del 18 giugno 2007 riconosce pienamente le istituzioni nazionali per i diritti umani, in particolare quelle che si conformano ai principi di Parigi, e che sono così accreditate (con status A) in seno al Comitato di coordinamento internazionale delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani: in proposito, segnalo alla Commissione che, nella documentazione che abbiamo consegnato, sono elencate le 64 Istituzioni che godono dello status A.

Le istituzioni nazionali per i diritti umani accreditate con status A possono intervenire su ogni tema dell'agenda del Consiglio. In più, esse svolgono un ruolo importante anche nella UPR (*Universal Periodic Review*) del Consiglio dei diritti umani: a parte il contributo al rapporto e la loro partecipazione a Ginevra durante l'esame del Paese in relazione alla UPR, il ruolo chiave delle istituzioni nazionali per i diritti umani è di assicurare un seguito – il cosiddetto *follow up* – alle raccomandazioni del Consiglio e di sensibilizzare gli interlocutori nazionali per contribuire all'attuazione di tali raccomandazioni.

Come sottolineato poi dal parere ricevuto, in data primo maggio 2007, dal Dipartimento istituzioni nazionali per i diritti umani dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (che ci segue con molta attenzione ed emette pareri giuridici sui lavori del nostro Parlamento), in merito all'approvazione da parte della Camera dei deputati italiana del disegno di legge n. 1463, i principi di Parigi raccomandano che la creazione di una Commissione per diritti umani abbia luogo in modo trasparente, partecipativo ed inclusivo di tutte le forze sociali della società civile. A tal proposito, i principi di Parigi si richiamano ad una nozione lata di società civile, comprendente organizzazioni non governative e associazioni operanti per i diritti umani, sindacati, categorie professionali, movimenti di pensiero e centri universitari.

In particolare, i principi di Parigi raccomandano il coinvolgimento nonché la partecipazione attiva e significativa della società civile in almeno tre fasi di vita dell'istituzione nazionale per i diritti umani. Il riferimento è, in primo luogo, alla fase della creazione (quella che in questo momento ci riguarda direttamente, considerato che presso il Parlamento italiano giacciono dei disegni di legge non ancora calendarizzati): il momento decisionale, che costituisce l'*incipit* dell'*iter* che porta alla creazione di una Commissione per i diritti umani, non può prescindere dal coinvolgimento della società civile, chiamata ad esprimere il proprio parere circa ruolo e funzioni della Commissione stessa, mandato e poteri, nonché problematiche che essa sarà chiamata ad affrontare.

La seconda fase è quella della composizione e della nomina dei membri della Commissione: è importante per la credibilità e la legittimità della Commissione – sto citando il parere dell'Ufficio dell'Alto Commissario – che i suoi componenti siano espressione tanto del principio del pluralismo, quanto della variegata realtà che ogni entità nazionale rappresenta. Dal momento che da ciò dipende molta della democraticità dell'istituzione, è fondamentale che la società civile sia coinvolta tanto nell'identificazione dei criteri di nomina dei membri quanto nella consultazione che porterà all'attribuzione degli incarichi. In entrambi i casi, un processo di consultazione ampio, partecipativo e trasparente è auspicabile. Il coinvolgimento del Parlamento nel processo di nomina dei commissari può essere importante. Ad ogni modo, l'Ufficio dell'Alto Commissario raccomanda che le Camere, e non i soli Presidenti (com'era previsto invece nel disegno di legge n. 1463), si pronuncino con un voto di maggioranza sulla nomina dei commissari e del Presidente della Commissione.

La terza fase, infine, riguarda i meccanismi e metodi di cooperazione tra la Commissione diritti umani e la società civile: i principi di Parigi raccomandano che tali meccanismi siano evocati nella legge fondante l'istituzione, ferma riserva di ulteriore definizione o specificazione nel regolamento che la Commissione è chiamata ad adottare una volta costituita. Esistono ormai buone pratiche internazionali in tal senso, per cui abbiamo esempi concreti di come l'interazione con la società civile possa in linea di fatto interpretarsi. Mi riferisco, ad esempio, alla previsione di meccanismi di consultazione *ad hoc* con la società civile (come il forum, prima citato dalla dottoressa Terenzi, usato dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui il nostro Comitato fa parte, oppure la designazione di un funzionario della Commissione responsabile delle relazioni con la società civile); alla realizzazione di metodi di coordinamento che permettano alla Commissione di beneficiare del contributo della società civile ogni qualvolta si tratti di definire o sviluppare contributi (raccomandazioni, opinioni) sulle politiche nazionali per la protezione e promozione dei diritti umani (pianificazione strategica annuale, elaborazione del rapporto annuale della Commissione sullo stato dei diritti umani nel Paese). Tale interazione si rivela quanto mai preziosa, laddove la Commissione diritti umani non abbia sedi decentralizzate. In tal caso, la società civile rappresenta il sistema linfatico dell'istituzione, capace di rendere effettivo il suo impatto su tutto il territorio del Paese.

L'interazione si realizza anche attraverso la divulgazione dell'informazione circa lo stato dei diritti umani a livello nazionale (decisioni del Governo, leggi del Parlamento) e internazionale (risoluzioni delle Nazioni Unite, decisioni del Consiglio per i diritti umani, raccomandazioni e osservazioni degli organismi di vigilanza). A tal fine, la Commissione può predisporre un bollettino informativo o un periodico elettronico.

Nell'ottica dell'interazione si pone anche l'elaborazione congiunta con la società civile di programmi di formazione sui diritti umani tanto per il sistema scolastico che per le categorie professionali. La società civile può essere coinvolta dalla Commissione sia come destinataria della formazione che come partner nell'esecuzione della formazione professionale decisa dalla Commissione o nel settore educativo.

In relazione alle disposizioni concernenti l'esame delle violazioni dei diritti umani riportate alla Commissione, l'esperienza sino ad oggi sviluppata dalle Commissioni diritti umani ed istituzioni affini illustra un'ampia gamma di rimedi alternativi o non giurisdizionali cui una Commissione diritti umani ha sovente la possibilità di ricorso durante la fase del procedimento, senza per questo intralciare o sovrapporsi all'operato degli organi giurisdizionali ordinari. Si ricordi in Europa l'esempio della Commissione irlandese per i diritti umani, come fu d'altronde illustrato come esempio di buona pratica durante il *workshop* da noi coorganizzato con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite il 5 dicembre 2006 presso la Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Carazzone e do la parola alla dottoressa Gumina.

*GUMINA.* Signor Presidente, senatrici e senatori, quando l'Italia si è impegnata a costituire un'istituzione indipendente italiana conforme ai principi di Parigi è stata lungimirante e ha confermato il suo posto di protagonista responsabile della comunità internazionale che vuole e deve assicurare nel lungo periodo il rispetto e l'attuazione della Dichiarazione universale dei diritti umani e degli altri strumenti fondamentali del diritto internazionale in materia di diritti umani.

Le caratteristiche pensate sono: indipendenza a livello legale, politico ed economico; ampio mandato che include tutti i diritti umani (civili, culturali, economici, politici, sociali, ambientali, universali e indivisibili); pluralismo nella composizione, in modo da garantire la rappresentanza di tutti i settori sociali; collaborazione con le organizzazioni della società civile che promuovono i diritti umani; efficacia delle sue iniziative; facile accesso all'istituzione per tutti gli individui e i gruppi i cui diritti risultino violati. Tali caratteristiche sono indispensabili e insostituibili per garantire che l'istituzione nazionale indipendente sia a tutela di tutti i diritti umani.

Dove già esistono, le istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e protezione dei diritti umani cooperano con il Parlamento e il Governo, con le autorità pubbliche, con le Forze dell'ordine, con il sistema giudiziario per la revisione delle leggi nazionali sulla base delle responsabilità collegate con gli obblighi internazionali. Promuovono l'educazione ai diritti umani nelle scuole, cooperano con la società civile e le università e interagiscono con la stampa. Hanno un ruolo prestigioso a livello internazionale e sono una forte autorità a livello nazionale.

Oggi in alcuni Paesi europei, come la Svezia e la Gran Bretagna, dove sotto varia forma sono attive numerose istituzioni a difesa dei diritti specifici, o previsti dalla Costituzione o deliberati con legge dello Stato, è iniziato un percorso di coordinamento e anche, se possibile, di unificazione di questi organismi con mandato limitato ad aree specifiche.

Infatti, i diritti umani necessitano di un approccio unitario, come dimostra la pratica; così si eviterebbe la frammentazione degli sforzi e delle capacità, si renderebbero più efficaci i risultati e si peserebbe economicamente di meno sul bilancio nazionale.

In merito alle tante proposte di garanti nazionali di settore, come per esempio il Garante nazionale per l'infanzia, sarebbe perciò da preferire una istituzione onnicomprensiva.

PRESIDENTE. La ringrazio, anche per l'estrema sintesi, e do nuovamente la parola alla dottoressa Carazzone.

*CARAZZONE.* Cercherò di essere anch'io breve richiamando la vostra attenzione sul fatto che troppo spesso i Paesi a democrazia consolidata (e l'Italia è tra questi) presumono di garantire già i diritti umani e le libertà fondamentali e di potersi astenere dal rafforzarne ulteriormente la

promozione e la protezione o, addirittura, dal rispettare nuovi o anche vecchi – in questo caso vecchi di 16 anni – obblighi sottoscritti a livello internazionale.

Proprio come qualunque Paese, sia esso sviluppato o in via di sviluppo, l'Italia è responsabile, da una parte, delle violazioni dei diritti universali che avvengono sia sul suo territorio che all'estero a danno sia dei suoi cittadini sia degli stranieri e, dall'altra, di migliorarne e rafforzarne ulteriormente la promozione e la protezione.

L'Italia, come qualunque altro Stato, non è immune dal rischio né di violare i diritti fondamentali, né di non prevenirne le violazioni. Sarebbe estremamente presuntuoso pensare che le questioni inerenti i diritti umani riguardino solo i Paesi terzi.

Al riguardo, il dibattito in Aula nella passata legislatura è stato veramente molto deludente, se mi è consentita questa espressione come portavoce di una rete della società civile.

L'Italia ha un folto novero di organi governativi che, a vario titolo, si occupano di discriminazione razziale, di diritti delle donne, di diritti dei bambini, di diritti delle persone con disabilità, ma non ha alcun organismo nazionale indipendente in grado di predisporre e monitorare una strategia integrata di lungo periodo, possibilmente trasparente e partecipata, in grado di promuovere e proteggere sistematicamente i diritti umani tutti nella loro indivisibilità e interdipendenza.

Il rischio di frammentazione, di proliferazione di organi settoriali locali è in Italia molto alto. Manca una strategia nazionale permanente, un approccio basato sui diritti umani alle politiche sociali e alla cooperazione internazionale, un approccio basato sugli *standard* internazionali dei diritti umani che vada oltre l'approccio contrapposto dei bisogni e delle emergenze, specie se mediatriche.

Le 79 organizzazioni non governative che si uniscono nel Comitato per la promozione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in Italia desiderano, in conclusione, portare alla vostra attenzione le seguenti raccomandazioni.

Ci permettiamo di raccomandare alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato di chiedere il supporto tecnico del Dipartimento istituzioni nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (pareri giuridici, audizioni, giornate congiunte di formazione e di studio); di farsi portavoce dell'importanza di tenere conto delle migliori pratiche delle esperienze già acquisite negli altri Paesi, in particolare europei, attraverso momenti di confronto, di studio, di analisi comparata e di audizioni di esperti internazionali. Sarebbe preoccupante se l'Italia, dopo 16 anni di ritardo, decidesse di seguire un *iter* legislativo a porte chiuse, quando esistono delle esperienze consolidate, dei principi e delle buone pratiche.

Raccomandiamo, inoltre, di favorire la partecipazione attiva e significativa della società civile attraverso appositi momenti di scambio e di approfondimento, magari anche attraverso l'organizzazione di giornate di studio come il citato *workshop* tenutosi il 5 dicembre del 2006 alla Ca-

mera. Al riguardo, mi sono a lungo soffermata per dimostrare come gli stessi principi di Parigi, il cui pieno rispetto è indispensabile per ottenere lo status di tipo A, richiedano una partecipazione attiva e significativa della società civile, in senso ampio, quindi anche dei centri universitari.

Auspichiamo, inoltre, che la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato voglia chiedere al Presidente del Senato l'urgente calendarizzazione del disegno di legge n. 1223, presentato dal senatore Marcenaro, presidente di questa Commissione, e di farsi portavoce con il Parlamento e con il Governo della necessità del pieno rispetto degli standard internazionali e dei principi di Parigi al fine di ottenere da parte delle Nazioni Unite uno *status* di tipo A.

Davvero non credo – lo dico a titolo personale – che le nostre istituzioni siano consapevoli di quanto potrebbe essere deleterio costituire un'istituzione che non sia in piena conformità con i principi di Parigi e che non riesca ad ottenere lo status di tipo A.

Raccomandiamo, infine, di chiedere al Governo di palesare il disegno di legge annunciato dal ministro Frattini lo scorso 10 dicembre, annunciato pubblicamente e mai reso noto; di chiedere al Comitato interministeriale dei diritti umani di palesare le informazioni che intende inviare o ha inviato – spero che le abbia inviate – al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale. Tali informazioni dovevano essere inviate al Comitato delle Nazioni Unite entro l'8 marzo 2009 in seguito all'attivazione, da parte di quest'ultimo, della procedura speciale di *follow up* sulla questione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Concludo ringraziando la Commissione per l'attenzione e la disponibilità.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei ribadire un concetto. È stato ricordato che il 10 dicembre scorso il ministro Frattini ha annunciato la presentazione di un disegno di legge per la costituzione di una *Authority* indipendente per i diritti umani. Come i commissari ricorderanno, nel corso dell'audizione con il sottosegretario Scotti, che ha la delega per i diritti umani, questi ha confermato che è in corso di elaborazione da parte del Governo un disegno di legge in materia.

In particolare, com'è stato ricordato, ciò avviene a fronte della scadenza del 2010, che è allo stesso tempo l'anno in cui scade il mandato italiano presso il Consiglio dei diritti umani di Ginevra e in cui l'Italia è sottoposta all'azione di monitoraggio secondo la turnazione prevista dalle nuove norme.

Come già ricordato (lo dico quindi per chi tra i commissari non avesse presente questo quadro), nella scorsa legislatura (esattamente nell'aprile 2007) la Camera dei deputati ha licenziato in prima lettura un disegno di legge riguardante anche (e poi spiegherò il perché dell'impiego di questa congiunzione) l'istituzione di un'Autorità indipendente sulla questione dei diritti umani.

Ho usato la congiunzione «anche» perché, naturalmente, in seguito al seminario di cui si è parlato, svoltosi nel dicembre 2006, è stata scelta una procedura, probabilmente discutibile dal punto di vista della sua perfezione procedurale, adottata tuttavia con l'intenzione di accelerare i tempi di approvazione della legge. L'istituzione dell'Autorità indipendente fu sostanzialmente presentata come un emendamento a un progetto di legge di iniziativa parlamentare che era già in discussione presso la Commissione affari costituzionali presieduta dall'onorevole Violante e che riguardava l'istituzione del Garante per i detenuti. Mi scuso per la leziosità, ma si è agito seguendo il principio dello *hysteron proteron*, nel senso che l'intervento principale è stato realizzato come emendamento a un provvedimento minore.

Questa, dunque, era la situazione nella scorsa legislatura. Naturalmente, l'interruzione anticipata della legislatura ha costituito condizione per cui alcuni di noi – io tra questi – hanno presentato all'inizio della legislatura attuale, e in vista dell'appuntamento del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dei progetti di legge che corrispondevano, nell'impianto fondamentale, a quello approvato l'anno precedente dalla Camera dei deputati.

Naturalmente, ci aspettiamo che il Governo dia seguito alle dichiarazioni fatte anche in questa sede e che presenti il più rapidamente possibile le proprie proposte alla discussione in Commissione. In tal modo, queste potranno essere confrontate con altre iniziative parlamentari in corso (ritengo che ciò sia giusto oltre che rispondente alle prescrizioni provenienti dai consessi internazionali), dando luogo a una consultazione che indubbiamente deve essere alla base della formazione di decisioni come quelle riguardanti la costituzione di un'*Authority*.

A differenza di altre, quest'*Authority* ha bisogno per vivere di una relazione con la società, relazione che può essere garantita solo se, da un lato, vi è un dibattito parlamentare in grado di assumersi le proprie responsabilità e, dall'altro, vi è un rapporto con la società e con le diverse forze ed istituzioni che nella società elaborano, monitorano e affrontano questi problemi.

Ho aggiunto queste considerazioni semplicemente per completare il quadro informativo su questo punto. Cedo ora la parola ai senatori che intendano intervenire e, naturalmente, rinnovo i ringraziamenti alle nostre ospiti per le loro relazioni e per il materiale che hanno cortesemente messo a disposizione della Commissione.

DELLA SETA (PD). Desidero soltanto chiedere un chiarimento alla dottoressa Carazzone. Lei ha fatto riferimento alla delusione per il modo in cui nella scorsa legislatura questo tema è stato affrontato nelle Aule parlamentari.

Vorrei sapere se questa delusione si riferisce solo alla circostanza richiamata dal presidente Marcenaro, cioè a quella norma inserita nel disegno di legge più generale e non arrivata a destinazione per l'interruzione precoce della legislatura, o se avete delle perplessità anche sui contenuti

dell'impostazione che si intendeva dare a questa istituzione. Eventualmente, potete dirci quali sono queste perplessità?

GARAVAGLIA Mariapia (PD). Presidente, desidero ringraziare le rappresentanti del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani per quanto hanno detto e soprattutto per il loro operato.

Mi ricollego poi all'intervento del senatore Della Seta per porre una domanda alla dottoressa Carazzone. Prima lei ha suggerito, in qualche maniera, di stare attenti ad essere veramente coerenti con i principi di Parigi e con le buone pratiche. Voi avete visionato le nostre proposte di legge già presentate, soprattutto quella del nostro Presidente. Dateci dunque un parere e una proposta al riguardo, dal momento che siamo in sede di audizione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola alla dottoressa Carazzone per la risposta, ricordo che le consultazioni sui disegni di legge le apriremo in seguito, quando questi saranno messi all'ordine del giorno.

CARAZZONE. Per rispondere al senatore Della Seta, quando ho usato la parola «delusione» mi riferivo proprio ai contenuti del dibattito parlamentare nella scorsa legislatura. Tale dibattito, come si può evincere dai resoconti, è stato molto incentrato sull'idea che non vi fosse la necessità e che non fosse una priorità per l'Italia quella di creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in quanto questi ci riguardano solo perché politica estera.

La prospettiva, dunque, è, sì, quella della promozione e della protezione dei diritti umani, di certi diritti umani, ma solo in una prospettiva di politica estera. Quale necessità vi sarebbe dunque di prevedere un meccanismo di monitoraggio in Italia, che è una democrazia consolidata? Alcuni onorevoli hanno affermato che questo tipo di istituzioni sono da Paese in via di sviluppo, probabilmente senza sapere che soltanto sei Paesi del Consiglio d'Europa non hanno questo tipo di istituzione. Tra i Paesi della parte Ovest del Consiglio d'Europa l'Italia ha, purtroppo, il primato negativo di essere l'unico Paese privo di tale istituzione.

Il *budget* di cui un'istituzione di questo tipo ha bisogno per essere indipendente non è esorbitante, nel senso che nessuno ha detto, nell'ambito dei principi di Parigi, che i commissari debbano guadagnare cifre stratosferiche o che l'istituzione debba avere un organico di 400 persone.

L'organico deve essere composto da personale qualificato, cioè da esperti in materia di diritti umani. In Italia, ad esempio, vi sono alcune fra le migliori università e fra i migliori centri di specializzazione. Il centro di Papisca, nato nel 1982, è stato il primo di questo tipo in Europa ed è a tutt'oggi un centro di riferimento a livello mondiale. Le università italiane sfornano dunque decine di esperti che però, nella maggior parte dei casi, vanno a lavorare all'estero. Se il personale è qualificato, non si vede la necessità di un organico composto da centinaia di persone.

Sarebbe sufficiente un organico anche molto più limitato – 40 persone, ad esempio, anziché 400 – purché si tratti di soggetti capaci, appositamente selezionati tramite concorso, e non provenienti dal fuori ruolo delle amministrazioni pubbliche: accade spesso, infatti, che venga reclutato personale che si occupava di tutt'altro e che viene improvvisamente chiamato a occuparsi di diritti umani, senza saperne più di tanto e senza avere una formazione specifica in materia.

Ritengo dunque che sia possibile quantificare in maniera accurata un *budget* adeguato per la realizzazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani – peraltro a mio avviso molto poco esosa – che sia efficace e perfettamente in linea con i principi di Parigi. In proposito, vorrei ricordare che nella scorsa legislatura il dibattito parlamentare si è incentrato tutto sulla mancanza di risorse e sulla necessità, da parte della politica, di tagliare in vari settori.

*TERENZI.* Signor Presidente, proprio con riferimento alla questione economico-finanziaria, vorrei aggiungere che si è parlato moltissimo dei costi legati alla realizzazione di un'istituzione nazionale dei diritti umani: in realtà faccio notare che rappresenta un costo anche la creazione di tanti meccanismi locali non coordinati. È quindi forse più economico predisporre un'istituzione nazionale, all'interno della quale individuare una politica unitaria e lavorare poi sul territorio, piuttosto che replicare tanti piccoli meccanismi, che comunque costano e che non danno quelle garanzie di operare per il meglio che possono venire, invece, da un'azione a livello centrale.

*PRESIDENTE.* Vorrei osservare che, nell'ambito del dibattito che si è svolto alla Camera, si sono naturalmente confrontate posizioni diverse. Non sottovaluterei però il fatto che, alla fine, l'altro ramo del Parlamento abbia licenziato – peraltro con un voto non strettamente di maggioranza – un provvedimento in materia, con la previsione anche del relativo *budget*. Quel provvedimento sarà sicuramente ripreso e dovrà essere riesaminato, ma lo considererei ancora un punto di partenza significativo.

*PERDUCA (PD).* Signor Presidente, in qualità di cofirmatario del disegno di legge poc'anzi richiamato, quanto ci è stato oggi riferito ha generato in me più dubbi che certezze.

Innanzitutto – e lo dico con particolare riferimento alla fase finale di questo dibattito – arriverei quasi a ipotizzare un'autorità indipendente per la tutela dei diritti umani all'interno della quale si presti la propria attività a titolo puramente gratuito. Il rischio che si corre – da ricondurre a mio avviso in parte alle raccomandazioni, in parte agli stessi principi di Parigi – è quello di creare un apparato burocraticamente molto ben strutturato, ma che poi alla fine, come tutti gli apparati burocratici, vivrà per mantenere se stesso piuttosto che occuparsi di ciò che dovrebbe fare, in base al relativo mandato.

Dico questo perché, nel corso dei lavori di studio e di analisi sui provvedimenti adottati in materia di sicurezza – che secondo noi dell'opposizione erano in patente violazione dei diritti umani – nessuna (o soltanto qualcuna) delle associazioni che fanno parte del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani si è attivata per evidenziare l'esistenza di certi problemi: tra le associazioni intervenute ricordo Antigone, ad esempio, che ha collaborato alla stesura di una serie di emendamenti, ma altre – ripeto – non hanno fatto sentire la propria voce.

Da radicale, pratico quotidianamente la necessità di imporre il rispetto della legalità costituzionale e, quindi, la possibilità di affermare i diritti civili e politici: per questo motivo, avere la predica piuttosto che la pratica mi pone sempre, se non sulla difensiva, quanto meno in allerta.

Del resto, se si guarda alla lista delle istituzioni accreditate con status A piuttosto che con status C, e la si mette in relazione alla situazione dei diritti umani nei Paesi di riferimento, risulta difficile assegnare uno status B o C all'Olanda o al Belgio, e riconoscere invece uno status A all'Afghanistan o all'Indonesia. Quindi, se i criteri sono rispettati pedissequamente, ma non accade null'altro di quanto dovrebbe invece verificarsi, si pone un problema. Peraltro, i dubbi che avevamo al riguardo si sono consolidati, anche a seguito di quanto ci è stato oggi riferito.

A questo punto, non so se effettivamente sia possibile trovare una soluzione, tenuto conto della crisi e dei tagli orizzontali che hanno caratterizzato qualsiasi voce di spesa. Non credo che avremo alcuna difficoltà a recepire le vostre raccomandazioni e a trasmetterle al Presidente del Senato, visto che lo stesso presidente Marcenaro è tra i firmatari del disegno di legge in materia. Mi chiedo, però, se non sia possibile cercare di arrivare veramente alla creazione di un'autorità che svolga attività di monitoraggio (e mancano molti degli aspetti che devono essere monitorati per garantire il rispetto dei diritti umani), piuttosto che aspettare di trovare i soldi per passare poi, in una fase successiva, alla creazione dell'Autorità stessa.

Vorrei infine dalle nostre ospiti un chiarimento sul concetto di società civile perché, da quanto abbiamo ascoltato, sembrerebbe che ne esista una «incivile», della quale saremmo parte innanzitutto noi parlamentari – che sicuramente siamo stati nominati e non eletti – ma che comprenderebbe anche tutti quegli italiani che non sono organizzati o rappresentati, in maniera, per così dire, parasindacale, all'interno di questo ambiente, ma che invece fanno quotidianamente molto di più rispetto ai loro stessi rappresentanti.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, vorrei svolgere due brevi riflessioni aperte, com'è aperto questo dibattito.

La prima riguarda il fatto che, a mio avviso, la *governance* in materia di diritti umani – così come su altre tematiche – viene esercitata anche in forme meno monocratiche, nel senso cioè che le *governance* possono essere diffuse in una società; non è obbligatorio che siano tutte comprese in un'unica istituzione. Del resto, lo stesso Comitato per la promozione e

protezione dei diritti umani esercita già una *governance* insieme a coloro che, pur non facendo parte del Comitato, concorrono alla promozione degli stessi diritti e doveri.

Mi interesserebbe quindi molto ragionare sulla questione, in particolare riguardo alla necessità di istituire un'autorità nazionale indipendente, anche perché non basta denunciare eventuali inadempienze. Ad esempio, ho lavorato insieme ad altri colleghi al provvedimento sulla tortura, ma il Governo si è dichiarato contrario (non condivido, ovviamente, ma è legittimato a farlo) rispetto all'ipotesi di introdurre la tortura come specifica fattispecie di reato, essendo la stessa già contemplata tra le aggravanti di alcuni dei reati previsti dal codice. Si può non essere d'accordo con certe posizioni (ed io non lo sono), ma non è pensabile che su questo tema ci sia un'autorità divina o scientifica depositaria di tutte le verità, mentre gli altri soggetti che partecipano a tali attività non hanno titolo ad intervenire nella discussione.

Proprio alla luce di queste considerazioni, vorrei sapere dalle nostre ospiti se si sono interrogate sulla possibilità di configurare un meccanismo diverso dall'assegnazione dei vari status (A, B o C) nella tutela dei diritti umani. L'importante è che sia affermata la tutela dei diritti umani, che può anche non essere promossa da un'Authority.

La seconda riflessione attiene al profilo dell'indipendenza, sul quale c'è forse un po' troppa preoccupazione: mi chiedo chi possa assicurarla «scientificamente». Nella documentazione che ci avete consegnato – che ho guardato rapidamente, ma che mi propongo di leggere con maggiore attenzione – è scritto che, rispetto a questo profilo, il Parlamento tutela meglio del Governo: ovviamente come parlamentari vi ringraziamo, ma anche questo potrebbe non essere vero, nel senso che una maggioranza schiacciante in Parlamento non garantisce l'indipendenza della scelta. Questo è un tema presente in tutte le democrazie. Quando si devono individuare candidati alla carica di presidente di Autorità di un certo rilievo si cerca sempre di utilizzare il metodo più indipendente possibile. Ma il metodo più indipendente non è forse la trasparenza, posto che nella società esistono maggioranze e minoranze anche differenti?

Forse bisognerebbe accettare il conflitto e il fatto che non esiste un luogo speciale dell'indipendenza.

**PRESIDENTE.** Do infine la parola alle nostre ospiti per rispondere ai quesiti che sono stati loro posti.

**CARAZZONE.** Al senatore Perduca voglio ricordare che il Comitato ha uno statuto associativo e che siamo una rete, una coalizione finalizzata alla promozione dell'istituzione nazionale indipendente. Dunque, se non ci ha sentito in merito al decreto sicurezza, è perché abbiamo un obiettivo specifico che portiamo avanti.

**PERDUCA (PD).** Mi riferivo alle organizzazioni che ne fanno parte.

CARAZZONE. A proposito di tali organizzazioni, non più tardi di questa notte ho firmato per il VIS un appello di ASGI, (Associazione studi giuridici sull'immigrazione), una rete di avvocati diffusa su tutto il territorio che, insieme a Medici Senza Frontiere, penso sia stata fra le più attive nel proporre appelli continui sui gravi e possibili scenari di violazione dei diritti umani che comporta l'attuazione del decreto sicurezza.

Per quanto riguarda poi la *governance* di questa istituzione, forse non è chiaro che un'istituzione nazionale indipendente conforme ai principi di Parigi non è baluardo della società civile, e non è la società civile ad entrare a far parte di questa istituzione. Questa istituzione nazionale indipendente sarebbe un organo terzo tra società civile e istituzioni pubbliche statali quali Parlamento, Governo e altri. È qualcosa che al momento non esiste proprio in Italia e la sua istituzione non comporterebbe il venir meno del ruolo della società civile, con tutti i limiti che può avere questa definizione che a livello personale posso anche condividere.

Sicuramente non abbiamo mai inteso società civile in contrapposizione ad una società incivile. Abbiamo cercato di usare il linguaggio utilizzato dagli standard internazionali e abbiamo utilizzato la locuzione «società civile» – ho cercato anche di specificarlo – in senso ampio, comprendendo al suo interno tutte le categorie professionali, i sindacati, i centri universitari e, addirittura, le rappresentanze religiose.

Quindi un'istituzione nazionale conforme ai principi di Parigi sarebbe indipendente non soltanto dalla compagine statale, ma anche dalla società civile, intesa in senso lato. Sarebbe un organo terzo, un organo garante a parte, che può fare da ponte e da raccordo, ma che preserva la sua indipendenza anche dalla società civile.

PERDUCA (PD). E sulla non professionalizzazione delle istituzioni?

CARAZZONE. Ciò sarebbe contrario ai principi di Parigi. Andare da un estremo in cui per i commissari della Commissione si propongono, come era avvenuto in passato, stipendi equiparati a quelli dei più alti magistrati (che, quindi, ammontano a migliaia e migliaia di euro), ad un altro in cui si prefigurano costi zero non sarebbe – come non lo era proporre degli stipendi esagerati – conforme ai principi di Parigi poiché un commissario deve avere la possibilità di svolgere questo tipo di lavoro a tempo pieno.

PRESIDENTE. In conclusione, voglio esprimere una brevissima opinione personale che si è formata in me nel corso di questi mesi.

Come qualcuno di voi sa, e com'è stato ricordato oggi, sono presentatore di un disegno di legge che, con qualche limatura, ripropone sostanzialmente l'impostazione del disegno di legge che fu approvato alla Camera dei deputati nell'aprile del 2007.

A tale proposito, sono convinto che una volta definiti alcuni principi di orientamento di fondo, per quanto riguarda la struttura organizzativa sarebbe conveniente affidarsi ad una struttura che preveda un *work in pro-*

*gress*, cioè una costruzione che non pretenda di disegnare prima, a tavolino, un'architettura autosufficiente, ma che cominci a impostare le cose gradualmente effettuando delle verifiche. Mi sono convinto di questo avendo partecipato alla discussione nella scorsa legislatura e avendo ascoltato le obiezioni.

Entrambe le posizioni espresse in questa sede contengono una parte di verità e credo non vi sia alcuna ragione per cui il principio generale dell'autoreferenzialità studiato all'inizio del Novecento da Michels, caro senatore Della Seta, non funzioni anche per le istituzioni di cui stiamo parlando. Tuttavia, ritengo possa risultare altrettanto ideologico pensare che sia possibile affrontare una questione di questa natura e di questa dimensione semplicemente con una partecipazione di tipo volontario.

Credo che avremo tempo di tornare su questo argomento e di approfondirlo, nella speranza che il Governo ci metta in condizione di svolgere la relativa discussione su un testo base da confrontare con gli altri che sono presentati. Pertanto, avremo certamente l'occasione di tornare anche con voi sull'argomento per esaminarlo sulla base di proposte più concrete. Ringrazio ancora le nostre ospiti per il contributo apportato ai nostri lavori.

Dichiaro così conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,45.*





