

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 1

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

**d’iniziativa dei senatori CARUSO, MATTEOLI, TOFANI,
MANTICA, BALBONI, BATTAGLIA Antonio, MUGNAI, CURTO
e DELOGU**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 10 MAGGIO 2006

—————

Introduzione dell’articolo *23-bis* del Regolamento del Senato, che
istituisce la Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani

—————

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta, ora nuovamente affacciata all'esame del Senato, coincide con quelle già avanzate nelle passate XIII e XIV legislatura, per iniziativa mia e di numerosi altri senatori, e prende spunto confermandosi nelle volontà allora espresse dal concreto lavoro collettivamente svolto dai medesimi, dapprima nell'ambito del Comitato istituito nel 1998 dalla Presidenza del Senato per affrontare i temi della pena di morte, e successivamente dalla «Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani» istituita con l'approvazione della mozione 1-00020 il 2 agosto 2001 e insediata il 18 settembre dello stesso anno. Un lavoro affrontato e condotto in unità di intenti e con sostanziali convergenze anche per quanto riguarda tempi, modi e metodi.

Tale capacità di unitarietà operativa e di sintesi politica delle posizioni singolarmente espresse da ciascun componente del Comitato e della Commissione, nell'ambito delle distinte identità di appartenenza, è stata peraltro alla fonte già della XIII legislatura, della proposta di istituzionalizzazione del Comitato, attraverso un documento (*Doc. II, n. 31*) che non è figlio di singola iniziativa, ma che è stato da tutti (e da tutti, per tutti i Gruppi parlamentari in quel momento costituiti) voluto, sottoscritto e presentato.

Sin dall'inizio della XIII legislatura – come si diceva – il Senato ebbe ad intraprendere una sua attività specifica contro la pena di morte nel mondo. L'impegno prese avvio nel 1996 con la partecipazione di una delegazione ai lavori della Conferenza internazionale sul tema «Nel Terzo Millennio senza la pena di morte», svoltasi a Mosca il 23 e 24 novembre di quello stesso anno.

Negli anni a seguire, nei tanti incontri effettuati con esponenti istituzionali e non, in varie parti del pianeta, il Comitato ha rag-

giunto la consapevolezza piena che la questione della pena di morte non può essere solo e semplicisticamente collocata nello stretto ambito delle scelte punitive, appannaggio dei singoli Stati, per il governo delle condotte più gravemente inconciliabili con il comune sentire, ma ben più ampiamente attiene alla sfera generale dei diritti umani e ai contenuti di statura universale che sono propri agli stessi.

La sua applicazione è inconciliabile con la democrazia.

Lo ha a più riprese affermato l'*ex*-Alto Commissario delle Nazioni unite per i diritti umani Mary Robinson. Ne ha fatto un elemento centrale dell'insegnamento del proprio magistero il defunto Pontefice Giovanni Paolo II. E non vi è chi possa legittimamente e argomentatamente affermare il contrario.

In una società che sempre più diviene globale, e che progressivamente abbatte ogni frontiera, di carattere economico ma anche tendenzialmente politico, diviene sempre più urgente ed avvertita l'esigenza, soprattutto in chi si sofferma a riflettere sui presupposti di una società futura, di un contributo di tutti i popoli per la affermazione e protezione di quei diritti, i diritti primari e fondamentali degli uomini, che già da sempre concettualmente prescindono da qualsiasi frontiera e che pure, nel tempo, ne hanno conosciute molte.

Anche l'Italia deve e può svolgere un significativo ruolo in tale contesto, pure occupandosi dei diritti umani violati in ogni angolo del pianeta, non in presuntuosa logica o in stravagante esercizio d'ingerenza nelle questioni interne di altri Paesi, ma prescindendo dai singoli regimi di governo nel semplice e tuttavia alto proposito della concreta ed effettiva globalizzazione naturale di tali diritti primari. E se ne devono occupare anche i parlamenti nazionali, perché essi costi-

tuiscono i luoghi in cui si esprime la volontà popolare, le sedi più alte della rappresentanza. Le istituzioni parlamentari non hanno una tradizione specifica in campo diplomatico. Questa difficile arte è da sempre affidata ai governi, per le note ragioni di opportunità e riservatezza che la contraddistinguono e che sembrano naturalmente confliggere con la pubblicità che è propria delle istituzioni parlamentari. Eppure, quando sono in discussione questioni di simile natura, su cui trovano peraltro fondamento proprio la nostra stessa Repubblica e le sue istituzioni, una diplomazia parlamentare può e deve affiancarsi a quella governativa, anche per testimoniare ad essa il permanente consenso generale e assicurando quella continuità di impegno che solo un Parlamento unanime può garantire.

L'esperienza degli ultimi anni di impegno parlamentare sulla pena di morte, l'autorevolezza riconosciuta all'azione parlamentare trasversale, le attenzioni palesi, ma non semplicemente formali o apparenti, internazionalmente riservate ad essa, evidenziano la necessità di amplificarne le potenzialità adottando un apposito organismo parlamentare dedicato non solo alla questione della pena di morte, ma a quella globale dei diritti umani.

Esiste oggi un apparato internazionale che di ciò si occupa. Ogni anno le Nazioni unite, con l'Alto commissario per i diritti umani, la cessata Commissione per i diritti umani e il recente organo che l'ha sostituita, il Consiglio per i diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea generale n. 60-251 del 3 aprile 2006), il Consiglio d'Europa con l'ufficio del Commissario per i diritti dell'uomo, l'Unione europea con gli organi che si occupano della tutela dei diritti umani, anche a seguito dell'adozione della Carta europea dei diritti fondamentali (Nizza, 7 dicembre 2000), producono abbondante normativa internazionale vincolante sui diritti fondamentali della persona. Molte Convenzioni sono state adottate, ed in forza di esse molti organi sono stati istituiti,

che possono imporre agli stati rapporti periodici in materia del rispetto dei diritti umani. Nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata adottata, il 4 novembre 1950, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e da allora opera, nello spazio degli stati membri (ora sono diventati 46) la Corte europea dei diritti umani, organo di giustizia a tutela dei diritti civili e politici

Vengono identificate, volta per volta, quali siano le *human rights gross violations* che giustifichino le azioni di ingerenza umanitaria e le correlative, inevitabili, compressioni delle sovranità nazionali.

E, in coerenza a ciò, i rapporti commerciali con gli Stati, la vendita delle armi, le stesse relazioni diplomatiche sono sempre più spesso condizionate al rispetto nel tal paese, o nel tal altro, dei diritti fondamentali della persona.

Occuparsi di diritti umani significa occuparsi di relazioni internazionali, senza tuttavia dimenticare che la questione dei diritti umani non è soltanto una questione riguardante luoghi lontani.

Tutto ciò deve direttamente coinvolgere i parlamentari, e l'esperienza esistente in altri paesi ci può confortare in questo percorso.

In Germania, nel *Bundestag*, è stata istituita nel 1998 come organo permanente la Commissione per i diritti umani e l'assistenza umanitaria, composta di 17 membri. Essa ha i poteri e le competenze di ogni commissione parlamentare (quindi esamina proposte di legge, discute ed approva mozioni ed altri atti di indirizzo e di controllo parlamentare, rende pareri, svolge inchieste e può rivolgere richieste al Governo), sulle materie inerenti ai diritti dell'uomo, sia in ambito nazionale che nei rapporti internazionali, bilaterali e multilaterali. Inoltre si occupa della tutela dei diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, degli immigrati e dei gruppi minoritari all'interno dello Stato, il che rappresenta una delle principali differenze tra questa commissione e la precedente «sottocommissione per i diritti

umani», che operava nell'ambito della commissione affari esteri. Non è competente, invece, ad accogliere le proteste e le petizioni rivolte dai cittadini per pretese violazioni dei propri diritti o discriminazioni, in quanto nel *Bundestag* esiste una commissione apposita (Commissione per le petizioni) responsabile di queste questioni.

Nel parlamento irlandese esiste una sotto-commissione della commissione affari esteri, istituita nel 2002 e composta di 7 membri, competente ad esaminare gli aspetti della tutela internazionale dei diritti umani. La sotto commissione per i diritti umani opera con gli stessi poteri della commissione principale.

In Francia, invece, esiste nell'Assemblea nazionale un cosiddetto *Groupe d'amitié*, organo privo di qualunque potere decisionale, relativo ai diritti umani. Nell'ambito dell'Assemblea nazionale esistono numerosi *groupes d'amitié*, che sono formati da parlamentari in misura proporzionale alla rappresentanza dei gruppi politici, ma non hanno funzioni e competenze proprie di organi parlamentari. Essi svolgono però un'importante funzione di «diplomazia parlamentare», mantenendo contatti e rapporti con paesi esteri e istituzioni internazionali su temi di rilievo, organizzando incontri, dibattiti, riunioni con rappresentanti di stati esteri o di enti ed organizzazioni, promuovendo iniziative e attività di collaborazione e studio.

In Spagna, il *Congreso de los diputados* e il *Senado* hanno organi che svolgono attività inerenti alla materia dei diritti umani. Si tratta di una commissione permanente prevista in ciascuno dei due rami del Parlamento, che è la Commissione per le petizioni, incaricata di trasmettere le istanze dei cittadini alle istituzioni, e di due «commissioni miste» che si occupano rispettivamente dei diritti delle donne (e delle pari opportunità) e delle relazioni con il *defensor del pueblo*. Si tratta di commissioni permanenti non legislative.

Alle stesse si aggiunge la Commissione affari costituzionali, che esamina le questioni

riguardanti i diritti fondamentali di derivazione costituzionale.

In Ungheria esiste una commissione parlamentare per i diritti umani, le minoranze e gli affari religiosi, che ha anche compiti redigenti in materia legislativa.

In Canada, da ultimo, è stata istituita una Commissione permanente per i diritti umani.

Tradizionalmente, in Italia, i temi dei diritti umani hanno avuto una grande attenzione da parte del Senato della Repubblica, dei suoi Presidenti, di tutti i Gruppi parlamentari e dell'intera Assemblea.

In molte occasioni, in seno alle varie Commissioni permanenti – in particolare nelle Commissioni affari esteri, giustizia, industria, commercio e turismo, difesa – e, da ultimo, nella Commissione speciale in materia di infanzia, si è discusso di diritti umani.

In un tale panorama generale, per dare seguito al lavoro sinora svolto, per cogliere le esperienze più avanzate nel quadro continentale e non solo, per capitalizzare le capacità, le culture e i saperi di quanti già si sono impegnati sui temi descritti e di quanti si affacciano ora alle responsabilità della rappresentatività, la costituzione di un organismo permanente *ad hoc* sui diritti umani, una Giunta con poteri consultivi, di indagine e di indirizzo, costituisce lo strumento che appare più adeguato e più efficace, anche in ragione della sua autorevolezza istituzionale. È questa dunque la proposta che viene presentata, frutto – come già detto – del ricordato lavoro, intenso e importante, contro la pena di morte e per l'affermazione dei diritti umani nel mondo, che è stato svolto nel corso della XIII e XIV legislatura dalle colleghe e dai colleghi che ne ebbero incarico.

I diritti umani meritano una trattazione organica e non frammentaria alla luce della loro centralità strategica.

Il Senato della Repubblica saprà farsene carico, onorando così la sua tradizione e l'impegno per la promozione dei diritti fondamentali delle persone.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 23 del Regolamento è inserito il seguente:

«Art. 23-bis. - (*Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani*) – 1. La Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani è composta da ventitrè Senatori nominati dal Presidente ed è presieduta da un Senatore che la Giunta elegge fra i propri membri.

2. Il Presidente del Senato, apprezzate le circostanze, può integrare la composizione della Giunta in occasione della costituzione di nuovi Gruppi parlamentari.

3. La Giunta ha competenza generale sulle materie direttamente connesse ai diritti umani, alla loro tutela e promozione, all'attuazione dei trattati internazionali sul tema dei diritti umani.

4. Si applicano alla Giunta le disposizioni relative ai poteri e alle attività delle Commissioni permanenti in sede diversa da quella deliberante o redigente.

5. Spetta in particolare alla Giunta esprimere il parere sui disegni di legge e sugli schemi dei decreti legislativi concernenti l'applicazione dei trattati sui diritti umani, e successive modificazioni e in generale su tutti i disegni di legge che possano comportare problemi riguardanti la tutela o la promozione dei diritti umani. La Giunta esercita inoltre le competenze che ad essa sono specificatamente attribuite dalle disposizioni del presente Regolamento».

