III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani. Testo base C. 4534 Governo, approvato dal Senato, C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e con condizioni</i>)	24
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	29
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	31

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 10 novembre 2011. — Presidenza del vicepresidente Franco NARDUCCI.

La seduta comincia alle 10.10.

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

Testo base C. 4534 Governo, approvato dal Senato, C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e con condizioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Franco NARDUCCI, *presidente*, fa presente che il rappresentante del Governo ha comunicato di non potere prendere parte alla seduta odierna.

Matteo MECACCI (PD), *relatore*, illustra il provvedimento in titolo segnalando che esso è calendarizzato presso l'Assemblea a

partire dal prossimo lunedì 14 novembre. Ricorda che già nelle scorse legislature erano state presentate sia al Senato sia alla Camera dei deputati numerose iniziative legislative per l'istituzione di un'autorità garante per i diritti umani, il cui iter non si è concluso anche a causa della fine anticipata della legislatura. Come le iniziative che lo hanno preceduto, il provvedimento in esame è finalizzato a dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La risoluzione detta una serie di criteri – i cosiddetti Principi di Parigi – che gli organismi nazionali per la tutela dei diritti umani devono soddisfare: indipendenza ed autonomia (operativa e finanziaria) dal Governo, pluralismo, ampio mandato basato sugli *standard* universali sui diritti umani, adeguato potere di indagine e risorse adeguate.

Ricorda che l'Italia è divenuta membro del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per il triennio 2007-2010 e,

nel presentare la propria candidatura, ha assunto l'impegno di istituire una Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani, in conformità alla citata risoluzione, nonché di attuare lo Statuto della Corte penale internazionale e di ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura. Tali impegni, ad oggi non ancora adempiuti, sono stati ribaditi anche a conclusione della *Universal Periodical Review*, svolta dal Consiglio nei confronti del nostro Paese nel corso del 2010.

Prima di procedere nell'illustrazione dell'articolato, fa presente che il provvedimento in esame non reca alcun riferimento alla prospettiva di istituzione di una Commissione bicamerale in materia di diritti umani. Nella consapevolezza che il Parlamento non può rinunciare a svolgere le proprie funzioni di proposta, controllo ed indirizzo politico su un settore quale quello dei diritti umani, è condivisa l'opportunità di procedere ad unificare gli organi parlamentari esistenti nei due rami del Parlamento e preposti a tale materia, rendendone conseguentemente più stringente l'operato. Sarebbe auspicabile cogliere l'occasione di questo esame per richiamare la riflessione svolta su tale tema.

Passando al testo in esame, segnala talune osservazioni e proposte di modifica riferite ai singoli articoli.

Quanto all'articolo 1, comma 1, in materia di principi generali, occorre sostituire il riferimento alle convenzioni internazionali, di cui l'Italia è parte, con quello più ampio ai principi del diritto internazionale umanitario, pattizio e consuetudinario, e valutare espliciti riferimenti all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e all'OSCE. È peraltro da apprezzare il riferimento al Comitato interministeriale dei diritti umani.

Quanto all'articolo 2, concernente l'istituzione e la composizione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, alla luce della procedura parlamentare di selezione dei relativi componenti, con riferimento al comma 3 appare necessario integrare i

requisiti dei componenti la Commissione con il richiamo ad esperienza ed incarichi di prestigio in ambito internazionale. Rispetto al successivo comma 5, osserva che il mandato quinquennale, introdotto con un emendamento, appare troppo esteso e sarebbe quindi preferibile riportarlo ai quattro anni previsti inizialmente.

Passando all'articolo 3, comma 1, relativo alle competenze della Commissione, si segnala la necessità di sopprimere il secondo periodo, di cui alla lettera c), riguardante funzioni tipicamente parlamentari che esulano peraltro dal mero monitoraggio sul rispetto dei diritti umani, di cui alla lettera a). Per le stesse ragioni appare necessario procedere alla soppressione delle successive lettere d) ed e). In merito alla lettera f), segnala la necessità di inserire, dopo quello all'Unione europea, il riferimento all'OSCE.

Passando al comma 3 del medesimo articolo 3, se ne propone la soppressione: l'istituzione di sezioni della Commissione appare infatti compromettere il carattere unitario e collegiale della stessa. È altresì opportuno procedere alla soppressione del comma 4 in quanto privo di contenuto normativo e relativo ad interventi che ogni legge può determinare.

Al successivo comma 8 si segnala la necessità di sopprimere il riferimento al parere conforme della Commissione e di sostituirlo con quello al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Quanto alle modalità di reclutamento del primo contingente di personale, appare alquanto generico il rinvio al regolamento laddove sarebbe opportuno indicare se tale reclutamento ha luogo per chiamata diretta o bando o altre modalità.

In merito all'articolo 5, sull'Ufficio della Commissione, occorre sopprimere il riferimento, di cui al comma 1, al potere di proposta del presidente della Commissione rispetto al direttore della stessa. Occorre ulteriormente sopprimere il successivo comma 5, in quanto la norma non appare idonea a garantire una procedura di selezione trasparente.

Quanto al Consiglio per i diritti umani e le libertà fondamentali e alle relative

funzioni, ritiene che si tratti di organo pletorico, che sottrae competenze sostanziali alla Commissione, quale soprattutto l'approvazione delle linee generali del programma annuale della Commissione. Appare, a suo avviso, necessario procedere ad una ridefinizione dell'impostazione complessiva dei soggetti da istituire, anche in relazione all'assenza di una rappresentanza parlamentare all'interno del Consiglio, come delineato nel provvedimento. Ritiene pertanto opportuno che il disegno di legge in esame si limiti ad istituire la Commissione rinviando ad una fase successiva dell'*iter* di esame la previsione di un ulteriore organo avente natura esclusivamente consultiva rispetto alla Commissione. Conseguentemente sono da sopprimere gli articoli 6 e 7.

Per quanto concerne l'articolo 9 sul segreto d'ufficio, ritiene che tale obbligo debba sussistere limitatamente ai componenti dell'ufficio della Commissione, non anche al presidente e ai due componenti della Commissione.

Infine, all'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 10, sulla Relazione annuale della Commissione e informazione, occorre prevedere che il bollettino sia pubblicato solo attraverso strumenti telematici.

Alla luce di quanto fin qui osservato presenta una proposta di parere favorevole con osservazioni e con condizioni (vedi allegato 1).

Francesco TEMPESTINI (PD) esprime apprezzamento per l'ampio lavoro svolto dal relatore, che ha individuato i punti critici della proposta in esame e fornito gli spunti per necessarie proposte emendative. L'istituzione di un organismo indipendente in materia di diritti umani è urgente al fine di onorare il rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale. Tuttavia tale strumento deve essere in condizione di svolgere con efficacia i propri compiti, mentre la soluzione prospettata dall'attuale formulazione dell'articolato produrrebbe sicuramente una confusione di ruoli e un appesantimento delle procedure. Esprime quindi, anche a nome del suo

gruppo, un parere favorevole sulla proposta di parere del relatore, ritenendo che essa vada nella direzione di ricondurre l'istituenda Commissione alla sua funzione primigenia. Preannuncia, infine, la presentazione di emendamenti nelle successive fasi di esame presso l'Assemblea.

Enrico PIANETTA (PdL) si associa all'apprezzamento per l'operato del relatore, in particolare alla luce del poco tempo avuto a disposizione per l'esame del provvedimento emendato. Sottolinea l'importanza di adempiere agli impegni internazionali in materia, che comprendono, oltre all'istituzione dell'organismo indipendente, anche le disposizioni di adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale, noto come « Statuto di Roma » essendo stato qui siglato, e la ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura, argomento già affrontato, senza purtroppo essere giunti ad una conclusione, nelle passate legislature.

Segnala di avere presentato una proposta di legge sulla istituzione di una Commissione bicamerale sui diritti umani che rappresenterebbe uno strumento essenziale per rafforzare il ruolo del Parlamento sulla materia. Ritiene però che una disposizione in tal senso non debba essere inserita nel provvedimento in esame, per non appesantirne l'*iter*, ma che si debba procedere su due strade parallele, auspicando in ogni caso una presa di posizione forte sul tema.

Entrando nel merito del parere proposto, concorda con l'istanza di assicurare che le competenze della Commissione non si sovrappongano in alcun modo a quelle del Governo e del Parlamento. Invita il relatore a considerare che alcuni rilievi, come quello relativo alla durata del mandato dei componenti della Commissione nazionale, sembrano esulare dalle competenze della Commissione. Ritiene, inoltre, che vada approfondito il tema del ruolo del Consiglio, rispetto al quale la proposta di parere richiede la soppressione degli articoli di riferimento. Concorda sul fatto che la composizione del Consiglio appare eccessiva dal punto di vista numerico ma

rileva che una rappresentanza ampia sembra corrispondere ai Principi di Parigi che stanno alla base della costituzione di organismi indipendenti in tema dei diritti umani, di cui mirano a garantire una rappresentanza il più possibile plurale.

Matteo MECACCI (PD), *relatore*, accoglie i rilevati del collega Pianetta circa i limiti di competenza della Commissione, ricordando però che la creazione di una struttura efficace rappresenta una condizione per adempiere ad obblighi internazionali. Quanto al Consiglio, osserva che in esso non vi è nessun membro designato dal Parlamento e, soprattutto, che le sue funzioni appaiono eccessive per un organo di tale ampiezza, prevedendosi tra l'altro l'approvazione del programma di lavoro della Commissione nazionale. Si può in ogni caso ipotizzare una formulazione del parere che inviti a modificare composizione e funzioni del Consiglio senza richiederne la soppressione.

Francesco TEMPESTINI (PD) insiste per il mantenimento della condizione relativa alla soppressione degli articoli 6 e 7 e osserva che a rigori il rispetto dei Principi di Parigi comporterebbe la soppressione della stessa Commissione, come delineata dal provvedimento, in quanto condizionata all'esistenza e alle funzioni assolute da un secondo organismo, che non dovrebbe esistere ai sensi della risoluzione dell'Onu. In merito al richiamo operato dal collega Pianetta al pluralismo, sottolinea che tale valore non è sempre garantito dalla moltiplicazione di organismi pleonastici.

Furio COLOMBO (PD) concorda con il collega Tempestini. Preannuncia un voto favorevole sulla proposta di parere presentata dal relatore a condizione che sia mantenuta la condizione relativa alla soppressione degli articoli 6 e 7. È favorevole alla limitazione dell'obbligo all'osservanza del segreto di ufficio per i soli componenti amministrativi della Commissione, non anche per il presidente e i due componenti di nomina parlamentare. Ritiene altresì

incongruo prevedere che, a fronte del reclutamento di personale proveniente da settori dell'amministrazione statale, non possano essere parte della Commissione dipendenti pubblici, con ciò escludendo eventuali accademici o docenti esperti.

Franco NARDUCCI, *presidente*, osserva che l'impostazione del provvedimento rispecchia una prassi tipicamente italiana relativa alla istituzione di organismi superflui. Premessa la centralità del ruolo del Parlamento, ritiene che si debba procedere alla istituzione di un'autorità conforme ai Principi di Parigi oppure della sola Commissione, come delineata nel testo, unitamente alla richiamata Commissione bicamerale.

Margherita BONIVER (PdL) osserva che il testo in esame appare burocratico e ridondante. Tuttavia esso è finalizzato a dare adempimento ad obblighi internazionali per cui occorre usare cautela nel procedere alla soppressione di intere parti di articolato. Occorre certamente garantire l'efficacia dei nuovi soggetti istituiti e ritiene che sarebbe utile riconsiderare l'agile ed efficiente modello della Commissione per i diritti umani, istituita nel 1984 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui lei stessa era membro insieme a personalità di prestigio come Paolo Ungari o Antonio Cassese. Tale Commissione formulava indirizzi al Governo sulla base della situazione verificata in modo diretto in zone di crisi umanitaria. Concorda con il relatore circa la necessità di procedere a focalizzare meglio la natura della istituenda Commissione, che appare al momento un ibrido rispetto ai modelli disponibili.

Matteo MECACCI (PD), *relatore*, giudica utile la discussione finora svolta, anche se vi è un limite oggettivo dovuto al poco tempo a disposizione per l'espressione del parere. Ribadisce di ritenere non funzionale l'impianto complessivo degli organismi previsti dal provvedimento in esame, che emargina il ruolo del Parlamento tramite un'interlocuzione privilegiata tra

Governo e società civile e non risponde alle indicazioni previste nell'ambito delle Nazioni Unite. Giudica pertanto necessaria una radicale revisione del testo, anche attraverso apposite proposte emendative, concordando con il collega Tempestini sulla necessità di superare l'ambiguità della compresenza di due distinti organismi.

Francesco TEMPESTINI (PD) ribadisce la sua contrarietà alla duplicazione di organi e funzioni prevista dal disegno di legge in esame, insistendo ulteriormente sul mantenimento della condizione che prevede la soppressione degli articoli 6 e 7. Ritiene invece praticabile l'ipotesi di prevedere la possibilità per la Commissione nazionale di avvalersi di soggetti aventi compiti consultivi.

Furio COLOMBO (PD) concorda con il collega Tempestini.

Enrico PIANETTA (Pdl), nel richiamare la necessità di non travalicare le competenze della Commissione, auspica l'individuazione di una soluzione condivisa e più congeniale all'obiettivo del provvedimento.

Franco NARDUCCI (PD) sottolinea che la competenza della Commissione è segnata dalla necessità di dare piena attuazione alla risoluzione delle Nazioni Unite, con tutte le implicazioni anche di dettaglio sul dettato del provvedimento.

Francesco TEMPESTINI (PD) ritiene necessaria l'univocità dei soggetti da istituire. La posizione del suo gruppo privilegia un'autorità indipendente dotata delle caratteristiche indicate dagli strumenti internazionali, senza con ciò precludere la presenza di ulteriori soggetti dotati di funzioni meramente consultive e utili a garantire il pluralismo. Occorre evitare di istituire organi sprovvisti di funzioni e di pregiudicare il ruolo del Parlamento. Per tale ragione si deve operare una scelta tra quanto dettano i Principi di Parigi e un'ipotesi di *authority* a composizione ristretta. Concorda con il collega Pianetta con l'inopportunità che la Commissione si spinga ad esprimere una valutazione sulla durata del mandato, quinquennale o quadriennale, dei componenti la Commissione.

Matteo MECACCI (PD), *relatore*, riformula quindi la propria proposta di parere favorevole con osservazioni e con condizioni al fine di tenere conto di quanto emerso nel dibattito (*vedi allegato 2*).

Francesco TEMPESTINI (PD) ed Enrico PIANETTA (Pdl) preannunciano il voto favorevole sulla nuova proposta di parere, testè riformulata dal relatore.

La Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole con osservazioni e con condizioni, come riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 11.15.

ALLEGATO 1

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani (Testo base C. 4534 Governo, approvato dal Senato, e C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran).

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La III Commissione (Affari esteri e comunitari);

esaminato il disegno di legge C. 4534 Governo, recante Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, approvato dal Senato, adottato come testo base e modificato nel corso dell'esame in sede referente;

ribadita la necessità e urgenza di provvedere all'attuazione degli impegni assunti dall'Italia in sede Onu con particolare riferimento alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale e alla *Universal Periodical Review* riguardante il nostro Paese, svolta dal Consiglio per i diritti umani dell'Onu nel 2010;

espresse, tuttavia, vive perplessità sull'articolato del provvedimento in esame, con particolare riferimento alle competenze della Commissione quale soggetto preposto al monitoraggio sulla tutela dei diritti umani nella considerazione delle prerogative costituzionali del Parlamento e del Governo;

richiamata l'opportunità di promuovere l'istituzione di una Commissione bicamerale per i diritti umani,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

in riferimento all'articolo 1, comma 1, la Commissione di merito valuti l'op-

portunità di operare espliciti riferimenti dell'Unione europea, al Consiglio d'Europa e all'OSCE;

in riferimento all'articolo 3, comma 8, la Commissione di merito valuti altresì l'opportunità di meglio precisare le modalità di reclutamento del primo contingente di personale amministrativo e tecnico;

e con le seguenti condizioni:

all'articolo 1, comma 1, sostituire le parole: e nelle convenzioni internazionali delle quali è parte con le seguenti: e nel diritto internazionale umanitario, pattizio e consuetudinario;

all'articolo 2, comma 3, sostituire le parole: scelti, assicurando con le seguenti: che assicurino e dopo le parole: un'esperienza pluriennale inserire le seguenti: anche in ambito internazionale.

all'articolo 2, comma 4, secondo periodo, sostituire le parole: dei componenti con le seguenti: del Presidente e dei due componenti.

all'articolo 2, comma 5, sostituire la parola: cinque con la seguente: quattro;

all'articolo 3, comma 1, lettera c), sopprimere il secondo periodo;

all'articolo 3, comma 1, sopprimere le lettere d) ed e);

all'articolo 3, comma 1, lettera f), sostituire le parole: e dell'Unione europea con le seguenti: , dell'Unione europea e dell'OSCE.

all'articolo 3, sopprimere i commi 3 e 4;

all'articolo 3, comma 8, sostituire le parole: conforme della Commissione con le seguenti: delle Commissioni parlamentari competenti;

all'articolo 5, comma 1, sopprimere le parole: su proposta del Presidente;

all'articolo 5, sopprimere il comma 5;

sopprimere gli articoli 6 e 7;

all'articolo 9, dopo le parole: i componenti, aggiungere le seguenti: dell'ufficio;

all'articolo 10, comma 3, secondo periodo, sostituire le parole: può essere pubblicato anche con le seguenti: è pubblicato.

ALLEGATO 2

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani (Testo base C. 4534 Governo, approvato dal Senato, e C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La III Commissione (Affari esteri e comunitari);

esaminato il disegno di legge C. 4534 Governo, recante Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, approvato dal Senato, adottato come testo base e modificato nel corso dell'esame in sede referente;

ribadita la necessità e urgenza di provvedere all'attuazione degli impegni assunti dall'Italia in sede Onu con particolare riferimento alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale e alla *Universal Periodical Review* riguardante il nostro Paese, svolta dal Consiglio per i diritti umani dell'Onu nel 2010;

espresse, tuttavia, vive perplessità sull'articolato del provvedimento in esame, con particolare riferimento alle competenze della Commissione quale soggetto preposto al monitoraggio sulla tutela dei diritti umani nella considerazione delle prerogative costituzionali del Parlamento e del Governo;

valutando la previsione dell'esistenza di due soggetti distinti, la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e il Consiglio per i diritti umani e le libertà fondamentali, come causa evidente di potenziali conflitti;

richiamata l'opportunità di promuovere l'istituzione di una Commissione bicamerale per i diritti umani,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

auspicata l'opportunità di definire il modello di riferimento per l'istituzione di un'autorità nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani;

in riferimento all'articolo 1, comma 1, la Commissione di merito valuti l'opportunità di operare espliciti riferimenti all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e all'OSCE;

in riferimento all'articolo 3, comma 8, la Commissione di merito valuti altresì l'opportunità di meglio precisare le modalità di reclutamento del primo contingente di personale amministrativo e tecnico;

e con le seguenti condizioni:

all'articolo 1, comma 1, sostituire le parole: e nelle convenzioni internazionali delle quali è parte *con le seguenti:* e nel diritto internazionale umanitario, pattizio e consuetudinario;

all'articolo 2, comma 3, sostituire le parole: scelti, assicurando *con le seguenti:* che assicurino *e dopo le parole:* un'esperienza pluriennale *inserire le seguenti:* anche in ambito internazionale;

all'articolo 2, comma 4, secondo periodo, sostituire le parole: dei componenti con le seguenti: del Presidente e dei due componenti;

all'articolo 3, comma 1, lettera c), sopprimere il secondo periodo;

all'articolo 3, comma 1, sopprimere la lettera d) ed e);

all'articolo 3, comma 1, lettera f), sostituire le parole: e dell'Unione europea con le seguenti: , dell'Unione europea e dell'OSCE;

all'articolo 3, sopprimere i commi 3 e 4;

all'articolo 3, comma 8, sostituire le parole: conforme della Commissione con le seguenti: delle Commissioni parlamentari competenti;

all'articolo 5, comma 1, sopprimere le parole: su proposta del Presidente;

sopprimere gli articoli 6 e 7;

all'articolo 9, dopo le parole: i componenti, aggiungere le seguenti: dell'ufficio;

all'articolo 10, comma 3, secondo periodo, sostituire le parole: può essere pubblicato anche con le seguenti: è pubblicato.