

L'impegno del Senato della Repubblica per i diritti umani: dal Comitato contro la pena di morte alla Commissione straordinaria

Stefano Filippone-Thaulero*

1. Il Comitato contro la pena di morte

L'impegno del Senato della Repubblica in favore dei diritti umani prende avvio all'inizio degli anni Novanta, per iniziativa di una prestigiosa parlamentare campana, Ersilia Salvato, di Castellammare di Stabia. Impegnata contro la camorra ed estremamente attiva nel partito e nella società civile, fu eletta deputato per la prima volta nel 1976 con il Partito comunista e poi ininterrottamente, tra Camera e Senato, fino al 2001.

Nella 13^a legislatura (1996-2001) Ersilia Salvato ricoprì l'incarico di vicepresidente del Senato, ed è in questo ruolo che diede vita all'attività che condusse all'istituzione del Comitato contro la pena di morte.

Le scelte che hanno portato all'istituzione del Comitato hanno visto protagoniste anche organizzazioni da anni in prima fila nell'azione di contrasto alla pena di morte, in primo luogo Nessuno Tocchi Caino, ma anche molte altre, come la Comunità di Sant'Egidio.

Nessuno Tocchi Caino, membro costituente del Partito radicale transnazionale, è stata fondata nel 1993 a Bruxelles e, oltre alle numerosissime iniziative, ogni anno produce un ampio rapporto sulla pena di morte nel mondo assegnando il premio «Abolizionista dell'anno».

Nel novembre del 1996, a pochi mesi dall'inizio della 13^a legislatura Nessuno Tocchi Caino invitò una delegazione del Senato a partecipare ai lavori di un'importante conferenza internazionale a Mosca, dedicata al tema: «Nel terzo millennio senza la pena di morte» (23-24 novembre).

Il presidente del Senato di allora, Nicola Mancino, rispose positivamente all'interesse mostrato riguardo a quell'evento dalla senatrice Salvato, che conosceva bene l'importanza e le potenzialità dell'impegno abolizionista di Nessuno Tocchi Caino. Il pre-

** Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, ha seguito l'attività del Comitato contro la pena di morte e della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.*

sidente Mancino autorizzò la missione, alla quale presero parte, oltre alla vicepresidente Salvato, i senatori Maria Rosaria Manieri, Francesca Scopelliti, Alessandro Pardini e Melchiorre Cirami. Due anni prima, nel 1994, durante il primo governo Berlusconi, auspice, tra gli altri, proprio Nessuno Tocchi Caino, l'Italia aveva presentato una proposta di moratoria delle esecuzioni all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La sconfitta di misura, solo otto voti mancavano alla maggioranza, era stato un risultato molto positivo e di estrema importanza, un incoraggiamento ad andare avanti. L'evento di Mosca del novembre 1996 costituiva una tappa importante nel senso della moratoria universale delle esecuzioni. La scelta della Russia non era casuale. Il 4 novembre 1996 la Troika dell'Unione europea (Irlanda, Italia, Olanda) aveva chiesto al presidente russo Boris Jeltsin di dichiarare la moratoria delle esecuzioni. In questo senso, nel febbraio del 1996, era stato assunto un impegno dalla Federazione Russa verso il Consiglio d'Europa. Nel corso della visita in Russia i senatori italiani incontrarono il viceministro della Giustizia e il vicepresidente del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della Federazione Russa (la Camera Alta russa) chiedendo il rispetto degli impegni presi e incontrando notevole disponibilità nonostante, come sottolinearono gli interlocutori, il favore dell'opinione pubblica alla pena capitale.

Rientrati in Italia, i senatori presentarono un'interpellanza chiedendo al governo di adoperarsi affinché la Russia rispettasse gli impegni presi verso la comunità internazionale.

Già due anni dopo, nel 1998, la Russia promosse come co-sponsor la risoluzione in favore della moratoria votata dalla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, l'organismo, con sede a Ginevra, sostituito nel 2006 dal Consiglio per i diritti umani.

Pochi mesi più tardi, il 24 marzo 1997, una delegazione del Senato, guidata dalla vicepresidente Salvato, partecipò ai lavori di un incontro sulla pena capitale promosso dall'Istituto di cultura italiano e da Nessuno Tocchi Caino presso la Fordham University di New York, per la presentazione della nuova edizione in inglese *Dei delitti e delle pene* di Cesare Beccaria. All'evento, al quale prese parte Mario Cuomo, già Governatore dello Stato di New York, parteciparono i senatori Cesare Salvi, Francesca Scopelliti, Ortensio Zecchino, Athos De Luca, Tancredi Cimmino. L'iniziativa era stata organizzata proprio nella

Grande Mela perché il 6 marzo 1995 lo Stato di New York aveva reintrodotta la pena capitale¹. Pochi giorni prima dell'importante evento newyorkese la senatrice Salvato, insieme ad alcuni colleghi aveva incontrato a Roma il Procuratore generale dello Stato di New York, Dennis Vacco, proprio sulla questione della reintroduzione della pena capitale. Due anni dopo ebbe luogo nuovamente a New York un'altra iniziativa promossa congiuntamente dall'Istituto italiano di cultura e Nessuno Tocchi Caino: la conferenza «Roma, Ginevra, New York: una moratoria delle esecuzioni per l'agenda delle nazioni Unite», incontro volto specificamente all'impegno per la presentazione di una risoluzione per la moratoria delle esecuzioni presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'autunno di quell'anno. A partecipare ai lavori per conto del Senato fu il senatore Michele Pinto, che nel suo intervento sottolineò l'impegno della Camera Alta italiana contro le esecuzioni capitali, ricordando in particolare gli atti di indirizzo approvati. Il senatore Pinto, inoltre, incontrando il rappresentante permanente presso le Nazioni Unite del Canada espresse preoccupazione per la prassi seguita dai canadesi di estradare negli Stati Uniti persone condannate a morte. Su questo tema specifico il Senato italiano si sarebbe impegnato direttamente sul caso di Sebastian Burns e Atif Rafay, cittadini canadesi, accusati di un delitto negli Stati Uniti, i quali, se estradati, avrebbero rischiato la pena capitale. La vicenda avrebbe formato oggetto di una missione specifica del Comitato contro la pena di morte in Canada.

Nel 1998 fu il vicepresidente Carlo Rognoni a impegnarsi recandosi nelle Filippine (11-13 marzo), accompagnato da Sergio D'Elia ed Elisabetta Zamparutti, per il caso di Leo Echegaray. L'uomo era accusato di violenze contro la figlia Rodessa ed era stato condannato a morte. La sua esecuzione sarebbe stata la prima prevista nel Paese dopo oltre vent'anni di moratoria². L'esecuzione fu sospesa, ma solo per un anno. Echegaray fu giustiziato il 5 febbraio 1999. Tuttavia, nel 1998, le Filippine si astennero rispetto alla risoluzione sulla moratoria presentata dall'Italia presso la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite. Due anni dopo, nel 2000, le Filippine aderirono alla moratoria delle esecuzioni e il 24 giugno 2006 abolirono la pena di morte.

Negli anni di lavoro del Comitato i senatori seguirono attentamente presso la Commissione diritti umani di Ginevra la presentazione della risoluzione per la moratoria delle esecuzioni da

¹ Nel giugno del 2004 la Corte d'Appello di Albany che è la più alta a livello statale prima della Corte Suprema di Stato, ha dichiarato incostituzionale una parte della legge sulla pena capitale dello stato di New York.

² La pena capitale era stata reintrodotta nel dicembre del 1993, con la legge RA 7659.

parte dell'Italia, sempre approvata, recandosi nella città elvetica nel 1998 e nel 1999³. Inoltre i senatori che avevano partecipato alle diverse iniziative contro la pena di morte presentarono diverse mozioni in Senato, tutte approvate all'unanimità dall'Assemblea, allo scopo di rafforzare l'impegno dell'Italia contro la pena di morte nel mondo⁴.

Nel frattempo il lavoro del Senato contro la pena di morte era stato formalizzato dal presidente di Palazzo Madama, Nicola Mancino.

Con una lettera del 18 febbraio 1999 il presidente del Senato, prendeva spunto da una missiva di Nessuno Tocchi Caino del precedente 11 gennaio. Questa lettera di Nessuno Tocchi Caino chiedeva che «un gruppo di senatori» potesse seguire «i progressi compiuti a livello internazionale nell'abolizione della pena di morte», attraverso «incontri con rappresentanti delle Istituzioni dei Paesi interessati». Il presidente Mancino, nella sua lettera, incaricava la vicepresidente Salvato di coordinare l'attività di un «Comitato informale» istituito a questo scopo. La lettera del presidente del Senato indicava espressamente i senatori che avrebbero fatto parte del Comitato.

Il criterio per la composizione del Comitato era stato concordato tra il presidente Mancino e la vicepresidente Salvato, incaricata di coordinare il nuovo organismo: ne avrebbero fatto parte un senatore per ogni gruppo rappresentato in Assemblea. La designazione dei singoli senatori era stata fatta dai capigruppo.

Con altre lettere inviate lo stesso 18 febbraio 1999 a ciascuno di essi, il presidente Mancino pregava i singoli senatori indicati di far parte del Comitato.

Questi dunque i componenti del «Comitato informale del Senato della Repubblica incaricato di seguire i progressi compiuti a livello internazionale nell'abolizione della pena di morte» (in breve: Comitato contro la pena di morte del Senato della Repubblica): Ersilia Salvato (Coordinatore), Luciano Callegaro (Gruppo Centro cristiano democratico), Antonino Caruso (Gruppo Alleanza nazionale), Melchiorre Cirami (Gruppo Unione democratica per la Repubblica [costituito all'inizio della legislatura come Federazione cristiano democratica - CDU]), Maria Rosaria Manieri (Gruppo Misto, Socialisti democratici italiani), Fausto Marchetti (Gruppo Comunista [secondo la dicitura ufficiale del gruppo parlamentare dei Comunisti italiani, derivato dal Gruppo Rifondazione Comunista - Progressisti, così come

³ Nel 1998 si sono recati a Ginevra i senatori Ersilia Salvato, Cesare Salvi, Athos De Luca, Antonino Caruso, Pietro Milio, Francesca Scopelliti; nel 1999 i senatori Ersilia Salvato, Francesca Scopelliti, Giovanni Russo Spena, Athos De Luca, Pietro Milio.

⁴ Vanno ricordate in particolare le mozioni 1-00045, 1-00363, 1-00504 (13ª legislatura).

costituito all'inizio della legislatura]), Pietro Milio (Gruppo Misto, Lista Pannella), Luigi Peruzzotti (Gruppo Lega Forza Nord Padania, sostituito successivamente da Luciano Gasperini), Michele Pinto (Gruppo Partito popolare italiano), Giovanni Russo Spina (Gruppo Misto, Rifondazione comunista - Progressisti), Cesare Salvi (Democratici di Sinistra - L'Ulivo, dopo la nomina a ministro del Lavoro sostituito da Salvatore Senese), Francesca Scopelliti (Gruppo Forza Italia).

Il Comitato non avrebbe avuto risorse proprie, né una segreteria, affidata, quest'ultima, a un funzionario del Servizio di Questura e del Cerimoniale del Senato.

Si è detto del caso di Sebastian Burns e Atif Rafay. Si trattava di due ragazzi canadesi condannati per l'omicidio della famiglia Rafay (il padre, la madre e la sorella), sulla base di una confessione, ritrattata successivamente, a loro dire estorta. Il delitto, compiuto a Bellevue, Washington, risale al 1994. Pochi giorni dopo avevano fatto ritorno a Vancouver. Arrestati, avrebbero rischiato la pena capitale se estradati negli Stati Uniti. All'udienza presso la Corte Suprema del Canada a Ottawa, chiamata a decidere sull'extradizione il 22 marzo 1999, assisterono i senatori Melchiorre Cirami e Fausto Marchetti. I due senatori dettero un contributo prendendo la parola in udienza e dando conto della decisione della Corte costituzionale italiana del 27 giugno 1996 con la quale era stata dichiarata l'incostituzionalità delle norme che avevano consentito l'extradizione negli Stati Uniti di Pietro Venezia per un omicidio commesso due anni prima. La presenza di senatori italiani rappresentò un precedente assoluto per il Canada ed ebbe una parte nella scelta di rinviare la decisione al 23 maggio 2000 (in quella occasione il Comitato contro la pena di morte inviò una memoria scritta). Successivamente, il 15 febbraio 2001, la Corte Suprema accordò l'autorizzazione all'extradizione a condizione che ai due ragazzi non fosse comminata la pena capitale. Estradati negli Stati Uniti alla fine di marzo del 2001, Burns e Rafay furono condannati all'ergastolo nel 2004⁵. Nel 1999, in preparazione dell'auspicato voto di fine anno sulla moratoria delle esecuzioni da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Comitato effettuò due importanti missioni: la prima in America Latina, la seconda in Asia centrale.

Dal 21 marzo al 1° aprile 1999 i senatori Ersilia Salvato, Cesare Salvi, Francesca Scopelliti, Pietro Milio e Athos De Luca si recarono in El Salvador, Guatemala e Cuba. Scopo della missione

⁵ Al riguardo, anche per il problema in generale, si veda anche nella 13ª legislatura le mozioni 1-0007, 1-00045, 1-00363 e l'interpellanza 2-00166.

era non solo sensibilizzare le autorità rispetto al tema della pena capitale ma anche caldeggiare un voto favorevole di quei Paesi alla risoluzione sulla moratoria delle esecuzioni che la Germania avrebbe presentato a nome dell'Unione Europea presso la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra, che sarebbe stata messa in votazione il successivo 28 aprile. La missione nel Paese di monsignor Oscar Romero, assassinato nel 1980, ebbe momenti particolarmente significativi, come la tavola rotonda promossa presso l'Università Centro-Americana, nel luogo dove nel 1989 erano stati uccisi sei padri gesuiti e due collaboratori laici. A Cuba i senatori si occuparono dei casi di Sergio Antonio Duarte Scull e Carlos Rafael Pelaez Prieto, condannati a morte per l'omicidio di Fabio Usubelli e Michele Niccolai del settembre 1998, che furono però giustiziati nel giugno del 1999, e del salvadoregno Raul Ernesto Cruz León, condannato a morte per l'attentato del settembre 1997 all'Hotel Copacabana di L'Avana, costato la vita a Fabio Di Celmo, condanna commutata in trent'anni di reclusione nel 2010⁶. In conseguenza della missione, El Salvador decise di figurare come co-sponsor della proposta di risoluzione della moratoria. Cuba si astenne.

La seconda importante missione preparatoria si svolse in Uzbekistan e Kirghizistan dal 27 al 31 ottobre del 1999. Anche in questo caso l'obiettivo era disporre le autorità dei due Paesi a un atteggiamento benevolo verso la risoluzione per la moratoria in vista del voto, previsto per i mesi successivi, dell'Assemblea generale dell'ONU. Vi presero parte la vicepresidente Salvato e i senatori Francesca Scopelliti e Salvatore Senese, con la partecipazione di Sergio D'Elia. Tra i risultati più significativi della missione il contributo dato alla mobilitazione internazionale in favore di Arsen Albertovich Arutyunyan e Danis Vladimirovich Sirazhev, condannati a morte per l'omicidio, compiuto nell'aprile 1998 di Laylo Aliyeva, una giovane e celebre cantante uzbeka. La condanna fu commutata in quindici anni di detenzione nei mesi di marzo e maggio del 2000.

A dicembre, mentre ancora si sperava che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite potesse discutere la proposta di moratoria, le senatrici Salvato e Scopelliti parteciparono a un importante seminario a Bogotà sul tema «Costruire legami tra i parlamenti per promuovere la protezione dei diritti umani» promosso dalla Commissione per i diritti umani del Senato colombiano.

Nonostante l'impegno del Comitato contro la pena di morte⁷,

⁶ Sulla vicenda si vedano le mozioni 1-000370, 1-00374 della 13ª legislatura.

⁷ Si vedano le mozioni 1-00180, 1-00273, 1-00458 della 13ª legislatura.

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1999 non affrontò il tema della moratoria delle esecuzioni. Grande fu la delusione e lo sconcerto, tanto più che il 12 dicembre, con l'inizio del Giubileo, anche Papa Giovanni Paolo II aveva nuovamente dato un forte segnale contro la pena di morte partecipando con un video preregistrato all'iniziativa della Comunità di Sant'Egidio e di altre organizzazioni «Il Colosseo illumina la vita»⁸. Nel 1999 la risoluzione per la moratoria fu introdotta dalla Finlandia a nome dell'Unione Europea presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ma, all'improvviso e inaspettatamente, fu ritirata. Il capo della Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite, l'ambasciatore Francesco Paolo Fulci, personalità eccezionale, con cui il Comitato aveva collaborato proficuamente, ebbe a sottolineare successivamente come già allora vi fosse un margine significativo per l'approvazione della risoluzione e quindi per un successo dell'iniziativa che da anni vedeva l'Italia protagonista.

Il lavoro del Comitato contro la pena di morte del Senato si rivolse allora alla scadenza dell'anno successivo. Fu pianificata una missione nei Paesi che avrebbero avuto la presidenza dell'Unione europea nel 2000, il Portogallo e la Francia. La missione ebbe luogo alla fine di marzo. Vi presero parte la vicepresidente Salvato, la senatrice Manieri e il senatore De Luca. In entrambi i Paesi emerse forte la necessità di una preparazione accurata dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite di fine anno, anche attraverso un grande incontro internazionale. In questo senso furono significativi gli incontri della delegazione del Senato con i presidenti dell'Assemblea della Repubblica portoghese e con il neoletto presidente dell'Assemblea nazionale francese, così come con Robert Badinter, autore del disegno di legge che aveva portato in Francia all'abolizione della pena di morte, e con Danielle Mitterrand.

La suggestione di un grande appuntamento internazionale parlamentare dedicato alla lotta contro la pena di morte fu raccolta dalla vicepresidente Salvato che per il 4 luglio di quell'anno promosse ad Assisi l'incontro «I Parlamenti d'Europa contro la pena di morte» che si chiuse con un grande concerto in corso Vannucci a Perugia. La scelta della località in cui tenere l'incontro cadde su Assisi per l'alto valore simbolico della città umbra. Il 4 luglio 2000 si riunirono i rappresentanti dei Parlamenti dei Paesi dell'Unione Europea insieme alle più importanti realtà

⁸ Dal 2002, l'iniziativa della Comunità di Sant'Egidio ha luogo il 30 novembre di ogni anno: si celebra in oltre 1.500 città di tutto il mondo la Giornata Mondiale «Città per la vita - contro la pena di morte». La data del 30 novembre ricorda la prima abolizione della pena di morte nel Granducato di Toscana, appunto, il 30 novembre 1786.

della società civile impegnate nel contrasto alla pena capitale nel mondo. Al termine dei lavori fu approvato un Documento finale, con il quale si chiedeva solennemente ai capi di Stato di tutti i Paesi di concedere la grazia ai condannati, ai parlamentari di intraprendere ogni tipo di azione in favore dell'abolizione della pena capitale, alle organizzazioni internazionali di attuare un monitoraggio stringente sul rispetto dei diritti umani, ai cittadini di votare per partiti contrari alla pena di morte. Il documento si chiudeva con un appello alla presentazione di una risoluzione per la moratoria universale delle esecuzioni presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁹.

Dopo aver partecipato nel mese di ottobre a Parigi all'incontro per la fondazione di *Ensemble contre la peine de mort*, con un *focus* particolare sugli Stati Uniti, il Comitato effettuò, nel mese di novembre del 2000, una lunga missione negli USA¹⁰. Punto di partenza della missione, la decisione del governatore dello Stato dell'Illinois Ryan, adottata nel 1999, di introdurre la moratoria delle esecuzioni. Nel corso della missione i senatori si recarono, oltre che a Chicago (Illinois), anche in Nebraska, in California e a New York. Particolarmente significativo il passaggio nel penitenziario dello Stato del Nebraska dove, nel braccio della morte, ebbe luogo l'incontro con Jeremy Sheets¹¹. A San Francisco i senatori presero parte ai lavori della *Convention* «Un impegno per la coscienza: costruire una strategia comune per mettere fine alla pena di morte» promossa dalla Comunità di Sant'Egidio e condivisa da molte altre organizzazioni. A metà dicembre Mario Marazziti, portavoce della Comunità, presentò a Kofi Annan, allora segretario generale dell'ONU, una petizione contro la pena di morte, firmata da oltre 3 milioni di persone appartenenti a 145 diversi Paesi.

A New York ebbe luogo l'incontro con il professor James S. Liebmann, autore – insieme ad altri – di uno studio sugli errori giudiziari nei casi di condanna alla pena capitale negli USA¹². Purtroppo nemmeno nel 2000 le condizioni furono tali da poter proporre all'Assemblea generale ONU la risoluzione sulla moratoria. Per farlo, come è noto, si è dovuto attendere il 2007¹³.

La conclusione dei lavori del Comitato del Senato contro la pena di morte ebbe luogo con la presentazione della relazione sull'attività svolta alla presenza del presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi. Per dare continuità all'impegno del Senato in materia di diritti fondamentali il Comitato presentò una

⁹ Si veda la mozione 1-00565 della 13^a legislatura.

¹⁰ 12-24 novembre 2000. Vi presero parte i senatori Salvato, De Luca, Scopelliti, Manieri.

¹¹ Condannato alla pena capitale sulla base di una testimonianza registrata su cassetta, il giovane fu successivamente scarcerato in quanto la prova fu considerata nulla.

¹² *A broken system: error rates in capital cases, 1973-1995* (http://www2.law.columbia.edu/instructionalservices/liebman/liebman_final.pdf).

¹³ Nel mese di maggio l'Italia aveva ottenuto dall'Unione Europea il mandato per preparare la risoluzione sulla moratoria, adottata nel mese di giugno come decisione formale che impegnava l'Europa a presentare la risoluzione in settembre. Il 18 dicembre 2007, durante il governo Prodi, con ministro degli Esteri Massimo D'Alema, la proposta di risoluzione fu approvata dall'Assemblea generale ONU con 104 voti a favore, 54 contrari e 29 astenuti.

proposta di modifica del regolamento per l'istituzione di una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani¹⁴, proposta, ripresa nella 14^a, 15^a e 16^a legislatura.

Va sottolineato a chiusura di questo paragrafo dedicato al Comitato contro la pena di morte il carattere di estrema duttilità e informalità dell'organismo, riunitosi undici volte in tutto, e solo tre volte per effettuare audizioni¹⁵. Furono ascoltati il sottosegretario agli Esteri, Patrizia Toia (il 12 maggio e il 26 novembre 1999) e il capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, Francesco Paolo Fulci (il 14 maggio 1999). Lo scopo delle audizioni era favorire la presentazione di una risoluzione per la moratoria delle esecuzioni presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Delle riunioni non è stato redatto resoconto.

2. La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani nella 14^a legislatura

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento ebbero luogo il 13 maggio 2001, il 30 maggio la prima seduta e l'avvio della 14^a legislatura. Rispetto all'attività del Comitato contro la pena di morte, i senatori si posero il problema di un salto di qualità, immaginando una Commissione o un Comitato specifici, che si interessassero più in generale ai diritti umani.

Furono presentate tre mozioni distinte, che proponevano l'istituzione di una Commissione speciale (le mozioni nn. 9 e 18, prime firmatarie rispettivamente Elisabetta Alberti Casellati e Helga Thaler Ausserhofer), ovvero di un Comitato per i diritti umani (mozione n. 17, prima firmataria la senatrice Tana De Zulueta)¹⁶.

Il tema entrava a far parte della dialettica tra maggioranza e opposizione. La prima, generalizzando, a favore della Commissione, la seconda del Comitato. Una parte dei senatori riteneva che fosse necessario istituire una vera e propria Commissione speciale per dare particolare importanza all'attività in favore dei diritti umani del Senato; altri senatori erano convinti che per essere veramente efficace e incisiva l'attività in favore dei diritti umani sarebbe dovuta passare attraverso l'istituzione di un Comitato, come era stato per la pena di morte nella 13^a legislatura. Su questo argomento si sviluppò in aula un dibattito nella seduta del

¹⁴ Doc. II, n. 31, «Introduzione dell'articolo 23-bis del Regolamento del Senato» d'iniziativa dei senatori Salvato, Callegaro, Caruso Antonino, Cirami, De Luca Athos, Gasperini, Manieri, Marchetti, Milio, Pinto, Russo Spena, Scopelliti e Senese, comunicato alla Presidenza il 24 gennaio 2001, annunciato nella seduta n. 1006 del 24 gennaio 2001. La Giunta sarebbe stata nominata dal presidente del Senato (che ne avrebbe nominato anche il presidente) in ragione di un senatore per gruppo e avrebbe avuto competenza generale sulle materie connesse ai diritti umani con i poteri delle Commissioni permanenti in sede diversa da quella deliberante o redigente.

¹⁵ Le riunioni hanno avuto luogo il 25 febbraio, 14 e 21 aprile, 12 e 14 maggio, 28 luglio, 5 e 26 novembre 1999; e il 10 febbraio, 11 maggio e 5 dicembre 2000.

¹⁶ Si vedano le mozioni 1-0009 del 4 luglio 2001 (Alberti Casellati, Gubetti, Ioannucci, Federici, Castagnetti, Giuliano, Ziccone, Basile, Greco, Caruso Antonino, Agogliati); 1-00017 (Toia, Boco, De Zulueta, Mancino, Manzelle, Marino, Marini, Tonini, Budin); 1-00018 (Thaler Ausserhofer, Andreotti, Salzano, Ruvoilo, Michelini, Betta, Kofler, Rollandin).

19 luglio 2001, con argomenti a favore dell'una e dell'altra tesi. Prese la parola anche il senatore Andreotti, firmatario della mozione n. 18. Fu dato mandato al presidente del Senato, Marcello Pera, di trovare un punto di sintesi.

Dopo un passaggio in capigruppo, alcuni giorni dopo fu formulata la nuova mozione n. 1-00020 presentata il primo agosto 2001 (a firma Elisabetta Alberti Casellati [Gruppo Forza Italia], Patrizia Toia [Gruppo Margherita], Helga Thaler Ausserhofer [Gruppo Per le Autonomie], Tana De Zulueta [Gruppo Democratici di Sinistra - L'Ulivo], Antonino Caruso [Gruppo Alleanza nazionale], Francesco Moro [Gruppo Lega Nord Padania], Calogero Sodano [CCD-CDU: Biancofiore (CCD-CDU:BF)], Luigi Fabbri [Gruppo Forza Italia]).

Chiara l'intenzione di allargare a tutti i gruppi parlamentari il consenso rispetto a un'iniziativa che riguardava i diritti fondamentali. Superando l'iniziale diversità di prospettive, l'iniziativa di istituire un organismo del Senato che seguisse i diritti umani, non doveva porsi come tema di contrapposizione tra i diversi schieramenti. Nel corso del dibattito in aula, il 2 agosto, ebbe luogo una brevissima discussione sull'ordine del giorno G1 presentato dal senatore Luigi Marino (Gruppo Misto - Comunisti italiani), che riguardava gli stanziamenti di bilancio per interventi in favore della FAO. Fu accolto come raccomandazione dal governo. Per il resto gli interventi sottolinearono il successo dell'opera di mediazione condotta dal presidente. Con il parere favorevole del sottosegretario agli Esteri, Alfredo Mantica, la mozione fu infine approvata all'unanimità.

La mozione presentata proponeva di istituire una «Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, costituita da 25 componenti in ragione della consistenza dei Gruppi stessi»; la Commissione – proseguiva la proposta – avrebbe eletto tra i suoi membri l'ufficio di presidenza composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari. La Commissione avrebbe avuto compiti di osservazione, studio e iniziativa, assolti anche prendendo contatto con le istituzioni di altri Paesi, con gli organismi internazionali e recandosi laddove, in Italia o all'estero, fosse stato necessario stabilire intese per la promozione dei diritti umani. A tale fine essa, quando necessario, avrebbe potuto svolgere procedure informative ai sensi degli articoli 46, 47 e 48 del regolamento; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del

regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari a essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del regolamento; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del regolamento. Il Senato – chiudeva la mozione – impegnava il governo ad adoperarsi in sede europea e internazionale per attivare, nelle forme più efficaci, iniziative concrete volte all'abolizione della pena di morte.

L'idea che stava dietro quell'aggettivo, «straordinaria» – una prima assoluta nel panorama delle commissioni di Camera e Senato – era dunque di istituire una vera e propria commissione parlamentare e, al contempo, di dare continuità allo spirito informale, duttile ed efficace che aveva caratterizzato l'attività del Comitato contro la pena di morte¹⁷. Rispetto all'impegno specifico del contrasto alla pena di morte, la Commissione si poneva in linea di continuità con il Comitato della vicepresidente Salvato.

Alla prima seduta, il 19 settembre, veniva eletto presidente il senatore Enrico Pianetta (Gruppo Forza Italia), apprezzato da tutti, la cui straordinaria personalità e capacità di iniziativa e mediazione furono cruciali per lo sviluppo dell'attività della Commissione¹⁸. La seconda seduta, circa un mese dopo¹⁹, portò all'approvazione di una indagine conoscitiva «sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale» che il presidente Pera autorizzò chiedendo, con una lettera, che la Commissione concentrasse i suoi sforzi sui temi richiamati dalla mozione istitutiva.

La Commissione ha proceduto nel corso degli anni per grandi aree tematiche, promuovendo audizioni con esperti, associazioni e organizzazioni e svolgendo missioni sul posto.

La Commissione del Senato per i diritti umani ha innanzi tutto proseguito il lavoro del Comitato contro la pena di morte della precedente legislatura, presenziando, dal 2002 al 2005, ai lavori della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite allo scopo di favorire, in quella sede, l'approvazione della risoluzione sulla moratoria delle esecuzioni. Nel 2005 una delegazione della Commissione presenziò a New York all'avvio dei lavori dell'Assemblea generale. La Commissione inoltre aderì alla Prima Giornata mondiale contro la pena di morte²⁰ indetta, come si è ricordato, dalla Comunità di Sant'Egidio e altre orga-

¹⁷ Nel corso della 16ª legislatura sono state istituite due commissioni straordinarie: la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani e la Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati (in breve: Commissione straordinaria per il controllo prezzi, presidente il senatore Sergio Divina).

¹⁸ Vicepresidenti furono eletti i senatori Carmine Cozzolino (Gruppo Alleanza nazionale) e Patrizia Toia (Gruppo Margherita, segretari i senatori Francesco Martone (Gruppo Verdi - L'Ulivo) e Calogero Sodano (CCD-CDU: Biancofiore [CCD-CDU:BF])).

¹⁹ La seduta è del 17 ottobre 2001.

²⁰ 30 novembre 2002.

nizzazioni, impegnandosi perché all'iniziativa fosse dato il massimo rilievo. Si cercò pure di istituzionalizzare la data attraverso un disegno di legge per la creazione della «Giornata Nazionale contro la pena di morte» (Atto Senato 3229 [d'ora in poi AS]). Nell'ottobre 2004 una delegazione della Commissione²¹, accompagnata da Sergio D'Elia ed Elisabetta Zamparutti di Nessuno Tocchi Caino, si recò in Zambia per sostenere il presidente Lévy Mwanawasa, che aveva reso nota la sua contrarietà alla pena capitale. Nell'orfanotrofio Marine Shrine in Chlestone a Lusaka i bambini firmarono un pallone della Commissione realizzato secondo le regole dell'ONU contro il lavoro minorile, che fu poi consegnato ai capitani delle squadre di calcio di Roma e Udinese prima della partita del 10 novembre 2004. In molti casi, come ad esempio per Amina Lawal, la donna nigeriana condannata alla lapidazione per adulterio, la Commissione intervenne per scongiurare esecuzioni capitali. Sul tema della pena di morte la Commissione il 13 marzo 2002 presentò la «Relazione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani sulla moratoria universale contro la pena di morte»²². L'Assemblea del Senato, su iniziativa di alcuni senatori della Commissione, approvò la mozione n. 1-00198 sulla moratoria universale delle esecuzioni²³.

Altro terreno di intenso lavoro da parte della Commissione il traffico degli esseri umani, caratterizzato da numerose audizioni con le associazioni e le istituzioni maggiormente impegnate e cadenzato da alcune missioni all'estero. Nel novembre del 2002²⁴ una delegazione della Commissione si recò in Nigeria. La missione aveva come obiettivo di dare un contributo alla soluzione della delicata vicenda di Amina Lawal e, allo stesso tempo, acquisire dati di contesto in ordine al traffico degli esseri umani. La visita a Benin City, nel sud del Paese, e il contatto locale con l'OIM, l'organizzazione internazionale per le migrazioni, che aveva invitato la Commissione a recarsi in Nigeria, fu particolarmente significativo. Nel marzo successivo la Commissione si recò in Kosovo, in una situazione di rapporti estremamente critici tra albanesi e serbi. A novembre dello stesso anno i senatori Pianetta, Iovene, Boldi, Forlani si recarono in Moldavia in occasione della conferenza promossa dall'OSCE e dall'Ambasciata USA «Path breaking strategies in combating sex trafficking in Moldova»²⁵. Nel luglio del 2004 gli stessi senatori effettuarono una missione in Macedonia durante la quale presero contatto

²¹ Ne facevano parte i senatori Enrico Pianetta, Alessandro Forlani, Cinzia Dato, Nuccio Iovene; la missione ebbe luogo dal 17 al 21 ottobre del 2004.

²² Annunciata nella seduta n. 144 del 21 marzo 2002, doc. XVI, n. 4.

²³ Mozione n. 1-00198 dei senatori Pianetta, Forlani, Piccioni, Iovene, Di Girolamo, Basile, Caruso Antonino, Boldi, presentata il 18 settembre 2003 (seduta n. 458), approvata il 25 settembre 2003.

²⁴ Parteciparono i senatori Pianetta, Iovene, Boldi.

²⁵ 16-18 novembre 2003.

con le massime autorità del Paese e le organizzazioni in prima linea sul campo²⁶. Nel frattempo il Parlamento approvava la legge 228 del 2003, «Misure contro la tratta di persone», giudicata tra le più avanzate ed efficaci. La legge rivisitava il concetto di «riduzione in schiavitù», assimilando a esso le condizioni *analoghe*, se indotte attraverso – così la legge – violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o attraverso la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi. La legge, inoltre, modificava gli articoli del codice penale relativi a *Tratta e commercio di schiavi* e *Alienazione e acquisto di schiavi* riformulati in *Tratta di persone* e *Acquisto e alienazione di schiavi*, con un'aggravante nel caso il reato fosse finalizzato al commercio di organi (fattispecie, quest'ultima, riscontrata direttamente dalla Commissione durante la missione in Moldova e documentata da Claudia Mazzola, giornalista della RAI). La legge, inoltre, prevedeva l'istituzione di un Fondo per le vittime anti-tratta destinato a programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime.

La Commissione condusse a più livelli un serrato impegno contro l'uso dei bambini nei conflitti armati. Insieme a padre Giulio Albanese, all'epoca direttore dell'agenzia di stampa MISNA²⁷, nel febbraio del 2004 ebbe luogo una missione in Uganda. Nel nord del Paese una milizia guidata da un leader visionario e sanguinario attaccava i villaggi e rapiva bambini per farne soldati²⁸. Toccante l'incontro dei senatori con due ragazze riuscite a fuggire e assistite dai padri comboniani. In Sierra Leone i senatori Pianetta e Iovene parteciparono insieme ad alcuni senatori delle Commissioni esteri del Senato e della Camera, della conferenza promossa dal Ministero degli Affari Esteri «Dalla guerra alla scuola. Dalla crisi alla ricostruzione. L'infanzia, i minori e la cooperazione italiana in Africa occidentale»²⁹.

La Commissione si attivò anche in favore del «progetto Pigotta» (la bambola di stoffa venduta per beneficenza) dell'UNICEF, realizzando una maglietta e uno striscione che sono apparsi in occasione delle partite di calcio di serie A, Roma-Lecce (30 novembre 2003), iniziativa presentata da Francesco Totti in Senato, e Roma-Udinese (10 novembre 2004). Altri progetti benefici furono sostenuti attraverso l'iniziativa «Moda in Galleria» di Napoli.

Numerose le autorità e le associazioni ascoltate dalla Commis-

²⁶ 18-20 luglio 2004.

²⁷ Missionary Service News Agency, fondata nel dicembre del 1997 su iniziativa di alcune congregazioni missionarie e diretta dal missionario comboniano Giulio Albanese fino al settembre 2004.

²⁸ Joseph Kony, capo della Lord Resistance Army.

²⁹ «Dalla guerra alla scuola. Dalla Crisi alla ricostruzione. L'infanzia, i minori e la Cooperazione italiana in Africa occidentale», conferenza promossa dalla Direzione generale alla cooperazione e allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, 19-20 novembre 2004.

sione per i diritti umani in questo contesto: da Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei Minori di Milano, all'UNICEF, *On the Road, Save the Children* e tante altre.

In questa pur brevissima rassegna delle attività della Commissione straordinaria nella 14^a legislatura vanno segnalate le missioni in Darfur e in Afghanistan.

In Darfur, in cui da tempo persisteva una situazione di emergenza umanitaria, la Commissione si recò tra fine maggio e inizio giugno 2005³⁰, su invito dell'inviato speciale del governo italiano, Barbara Contini³¹. I senatori Pianetta, Boldi, Forlani e Iovene si recarono a Khartoum e nel campo profughi di Kalma, presso Nyala, dove operava Barbara Contini, raccogliendo racconti e testimonianze sulle violenze e i crimini commessi contro la popolazione civile. I senatori posero la prima pietra per la costruzione di una struttura ospedaliera, realizzata a Nyala dalla dottoressa Contini grazie alle donazioni raccolte durante il 55° Festival di Sanremo, denominata per questo «Avamposto 55»³². Qualche mese più tardi³³ la Commissione si recò in Afghanistan dove poté riscontrare direttamente le difficoltà nella ricostruzione materiale e civile del Paese asiatico. Alla missione prese parte il sottosegretario alla Giustizia Jole Santelli, in quanto all'Italia spettava lavorare in particolare sul *lead* giustizia³⁴. Gli incontri ad altissimo livello, con l'ex re Zahir Shah o con il presidente Karzai, misero a fuoco una situazione complessa sul piano dello sviluppo economico e della crescita civile. Al presidente Karzai fu consegnata una targa da far pervenire ai familiari di Nadia Anjuman, assassinata dal marito nel novembre 2005 perché colpevole di aver pubblicato una raccolta di poesie.

La Commissione per i diritti umani si impegnò perché fosse riconosciuto il reato specifico di tortura. Si tratta come è noto di una questione molto spinosa, legata all'attuazione dalla «Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti» adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987, che l'Italia ha firmato il 2 febbraio 1985 e ratificato il 12 gennaio 1989. I senatori della Commissione presentarono due disegni di legge (AS1282 e AS1317). Si cercò politicamente di favorirne l'approvazione³⁵. Ma ad andare avanti sull'esame del provvedimento fu la Commissione giustizia della Camera che aveva incardinato il provvedimento nel suo ordine del giorno (in questi casi, per prassi, l'altro ramo del Parlamento si ferma). Alla

³⁰ 29 maggio - 1° giugno 2005.

³¹ Già Governatore di Nassiriya nel 2004, componente tra i più attivi della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nella 16^a legislatura.

³² «Avamposto 55» è stato in seguito oggetto di diverse polemiche.

³³ 20-22 novembre 2005, la delegazione era formata dai senatori Pianetta, Iovene, Boldi e Dato.

³⁴ Come ha ricordato Matteo Tondini nel suo *La riforma del sistema giudiziario in Afghanistan*: «La riforma del sistema giudiziario in Afghanistan, nell'era post-talebana, ha avuto inizio con la conferenza internazionale di Tokyo del gennaio 2002 e il successivo meeting di alcuni Paesi donatori, membri del G8, svoltosi in primavera a Ginevra. Durante tali incontri, la riorganizzazione del "settore sicurezza" afgano (forze armate, polizia, giustizia, lotta al narcotraffico e de-mobilizzazione di ex-combattenti) è stata affidata a cinque "Paesi guida" (*lead nations*), tra cui l'Italia. A quest'ultima, in particolare, viene affidato l'incarico di "guidare" la riforma del sistema giudiziario». Si veda <http://www.argoriente.it/arc/paesii/afghanistan/Afghanistan-sem-03-02-Tondini.pdf>.

³⁵ La Commissione diede un parere sui disegni di legge nella seduta n. 22 del 5 giugno 2002.

Camera il provvedimento poté procedere fino all'approvazione in Commissione giustizia di un testo unificato (Atto Camera 1483-1518-1948/A [d'ora in poi AC]). Ma il 27 aprile 2004 l'Assemblea della Camera rinviò il testo in commissione, dove non fu più possibile raggiungere un'intesa. L'argomento, come si vedrà, sarebbe stato ripreso nella 16^a legislatura.

Molti i temi di cui si occupò la Commissione straordinaria per i diritti umani nella 14^a legislatura. Se ne fa menzione in questa sede per dare il senso della vastità del lavoro svolto: diritto di asilo e diritti dei migranti, libertà religiosa, parità di genere, diritti dei popoli indigeni³⁶, ratifica del Trattato per l'istituzione della Corte penale internazionale e adeguamento dell'ordinamento italiano alle sue disposizioni, così come tanti altri, furono temi oggetto di iniziative o sedute della Commissione.

La Commissione curò la realizzazione di due pubblicazioni: il 13 maggio 2003 fu presentato il volume *Il Senato e la tutela dei diritti umani. Bilancio e prospettive della Commissione per i diritti umani del Senato alla luce dell'indagine conoscitiva sui livelli e sui meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale*; l'anno dopo, il 13 maggio 2005, fu presentato il *Manuale dei diritti umani. Trattati, Convenzioni, Dichiarazioni, Statuti, Protocolli tradotti in italiano*, testo aggiornato al 2004.

Tra le iniziative della Commissione da menzionare, il concerto di Uto Ughi organizzato a un anno dal tragico attentato di Nassirya, costato la vita a diciannove soldati italiani. Dell'evento fu realizzato un cd i cui proventi andarono all'ANAOMAC e all'ANAOMCE³⁷. Anche nella 14^a legislatura, per dare continuità al lavoro della Commissione, si pensò all'istituzione di una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani³⁸.

Complessivamente nella 14^a legislatura la Commissione straordinaria per i diritti umani ha tenuto 87 sedute, cui si aggiungono le riunioni informali, svolte in sede di ufficio di presidenza, allo scopo di tenerne riservati i contenuti, quindi senza resoconto, per un totale di 124 riunioni. Alle riunioni vanno aggiunte sei iniziative di beneficenza, realizzate anche con il coinvolgimento di *testimonials*; 19 missioni; tre concerti; due pubblicazioni.

³⁶ Su questo argomento si vedano le Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 107 del 1958 e 169 del 1989.

³⁷ Opera nazionale di assistenza per gli orfani dei militari dell'Arma dei Carabinieri e Opera nazionale di assistenza per gli orfani dei militari di carriera dell'esercito.

³⁸ Doc. II, n. 1, «Introduzione dell'articolo 23-bis del Regolamento del Senato» di iniziativa dei senatori Caruso Antonino, Schifani, Nania, Bucciero, Centaro, Pellicini, Pastore, Magnalbò, Greco e Callegaro, comunicato alla presidenza il 19 giugno 2001, annunciato nella seduta n. 5 del 19 giugno 2001. La Giunta sarebbe stata composta da 24 senatori e il presidente, tutti nominati dal presidente del Senato.

3. La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani nella 15^a legislatura

Dopo le elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 la 15^a legislatura si era aperta venerdì 28 aprile. Il successivo 12 luglio fu presentata la mozione 1-00020 con la quale, dando atto dei risultati della Commissione straordinaria per i diritti umani nella legislatura precedente (e del Comitato contro la pena di morte), si proponeva l'istituzione di una Commissione *speciale* per la tutela e la promozione dei diritti umani. Veniva abbandonato l'aggettivo «straordinaria» adottato nella precedente legislatura, per quello più classico di «speciale». Tale scelta non portò bene, come si vedrà, all'istituenda commissione.

Primo firmatario della mozione, elemento, questo, di grande prestigio per l'organismo che si proponeva di istituire, fu il senatore Giulio Andreotti, che aveva partecipato attivamente al dibattito in aula per l'istituzione della Commissione straordinaria nella legislatura precedente. Dietro la sua le firme dei senatori Mario Baccini (Gruppo Unione dei democraticicristiani e di centro), Emanuela Baio (Gruppo Partito democratico - L'Ulivo), Nuccio Iovene (Gruppo Partito democratico - L'Ulivo), Alfredo Mantica (Gruppo Alleanza nazionale), Francesco Martone (Gruppo Rifondazione comunista - Sinistra europea), Oskar Peterlini (Gruppo Misto), Enrico Pianetta (Gruppo Forza Italia), Gianpaolo Silvestri (Gruppo Insieme con l'Unione Verdi - Comunisti italiani), Piergiorgio Stiffoni (Gruppo Lega Nord Padania). Nel corso del dibattito in aula chiesero di aggiungere il loro nome a quello dei firmatari i senatori Guido Calvi e Furio Colombo (Gruppo Partito democratico - L'Ulivo).

Per il resto le caratteristiche della commissione sarebbero state le stesse della genitrice della 14^a legislatura: 25 componenti, determinati in proporzione alla consistenza dei gruppi; due vicepresidenti e due segretari a formare, insieme al presidente, l'ufficio di presidenza. Quanto ai poteri la dicitura della mozione ricalcava esattamente quella della legislatura precedente: «La Commissione ha compiti di osservazione, studio e iniziativa, in ordine ai quali può prendere contatto con istituzioni nazionali o di altri Paesi e con organismi internazionali; a tal fine la Commissione può effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per la promozione dei diritti umani o per favorire altre

forme di collaborazione. Per il raggiungimento di tali finalità essa, quando lo ritenga utile, può svolgere procedure informative ai sensi degli articoli 46, 47 e 48 del regolamento; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari a essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del regolamento; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del regolamento. Approvando la mozione – questa la novità – l'Assemblea deliberava, «inoltre, di intraprendere l'*iter* di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani, al fine di garantire la tutela e la promozione costante dei diritti fondamentali delle persone». Il 10 maggio il senatore Antonino Caruso aveva ripresentato la proposta di modificare il regolamento del Senato nel senso di istituire una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani³⁹.

La mozione fu inserita all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea solo molto più in là, il 7 febbraio 2007 (seduta n. 104). In Assemblea ebbe luogo un breve dibattito. Come si è detto i senatori Calvi e Colombo chiesero di aggiungere la propria firma alla mozione istitutiva e la mozione fu approvata all'unanimità al termine della seduta.

Altri mesi trascorsero prima della seduta costitutiva della Commissione, che ebbe luogo il 24 ottobre 2007, sotto la presidenza provvisoria del senatore Andreotti. All'ordine del giorno l'elezione del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari. Un intoppo nello scrutinio per l'elezione del presidente impedì che si andasse avanti. Ascoltata la Commissione il presidente provvisorio decise di investire della questione il presidente del Senato e di rimettersi alla sua valutazione. Il presidente provvisorio informò con lettera il presidente del Senato di quanto era accaduto. La questione restò priva di soluzione fino alla fine anticipata della legislatura, giunta, peraltro, pochi mesi dopo con il decreto di scioglimento delle Camere del 6 febbraio 2008.

La 15^a legislatura lasciò comunque un'eredità importante alla Commissione per i diritti umani del Senato. In primo luogo, come si è visto, la proposta di modificare il regolamento nel senso di istituire una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani. In secondo luogo il 4 aprile 2007 la Camera dei

³⁹ Doc. II, n. 1, presentato il 10 maggio 2006, annunciato nella seduta n. 4 il 18 maggio 2006. Gli altri firmatari erano i senatori Balboni, Battaglia, Curto, Delogu, Mantica, Matteoli, Mugnai e Tofani. La proposta suggeriva fosse formata da 23 senatori, nominati dal presidente del Senato, i quali avrebbero poi eletto il presidente della Giunta stessa.

Deputati approvò un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzoni (Atto Camera 626); Mascia, Forgione, Daniele Farina, Frias e Franco Russo (AC1090); Boato e Mellano (AC1441); De Zulueta (AC2018). Si trattava della «Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale». L'istituzione di un «Garante dei detenuti», sollecitato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, ricalca l'esperienza dell'*Ombudsman* in diversi Paesi nordeuropei e quella di analoghe istituzioni introdotte in Italia da alcune Regioni ed enti locali⁴⁰. L'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani è un impegno internazionale che l'Italia ha assunto in base alla risoluzione ONU 48/134 del 1993, impegno peraltro confermato dal nostro Paese in molte occasioni. Il disegno di legge approvato dalla Camera metteva insieme i due progetti lasciando alla legislatura successiva il compito di portare a compimento la questione.

4. La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani nella 16^a legislatura

La 16^a legislatura cominciò il 29 aprile 2008 (dopo le elezioni del 13 e 14 aprile). La mozione per l'istituzione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani fu presentata il 26 giugno, firmata da ben 86 senatori (primo firmatario il senatore Andreotti). La mozione 1-00013 poteva avvalersi della procedura abbreviata prevista dall'art. 157, comma 3, del regolamento che prevede che «qualora la mozione sia sottoscritta da almeno un quinto dei componenti del Senato, essa è discussa entro e non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione».

La discussione ebbe luogo il 30 luglio (seduta n. 50) e portò rapidamente all'approvazione della mozione all'unanimità, come volle sottolineare lo stesso presidente del Senato Schifani.

La mozione istitutiva ricalcava le precedenti: dava atto del lavoro svolto dal Senato in favore dei diritti umani e prevedeva una Commissione composta da 25 componenti, in ragione della consistenza dei gruppi, con un ufficio di presidenza formato dal presidente, due vicepresidenti, due segretari. Il testo era quello

⁴⁰ Per i garanti regionali dei detenuti si veda http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_6_2.wp#r1.

di un sostanziale «taglia-incolla» delle precedenti mozioni istitutive: «La Commissione ha compiti di osservazione, studio e iniziativa, per lo svolgimento dei quali può prendere contatto con istituzioni di altri Paesi e con organismi internazionali; a tal fine la Commissione può effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per la promozione dei diritti umani o per favorire altre forme di collaborazione. Per il raggiungimento di queste finalità essa, quando lo ritenga utile, può svolgere procedure informative ai sensi degli articoli 46, 47 e 48 del regolamento; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari a essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del regolamento; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del regolamento».

Anche la mozione approvata nella 16ª legislatura si chiudeva con l'impegno a «intraprendere l'iter di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani».

La seduta costitutiva della Commissione ebbe luogo il 4 dicembre 2008 e portò agevolmente all'elezione del presidente, senatore Pietro Marcenaro (Gruppo Partito democratico), dei vicepresidenti Guido Viceconte (Gruppo Il Popolo della Libertà) e Lorenzo Bodega (Gruppo Lega Nord Padania), dei segretari Franco Mugnai (Gruppo Il Popolo della Libertà) e Marco Perduca (Gruppo Partito democratico). Lo stesso presidente Marcenaro che, di non comune intelligenza, preparazione e tenacia, fu determinante per il successo della Commissione, volle che la prima seduta avesse poi significativamente luogo il 10 dicembre 2008, giornata di commemorazione del 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite. Il ritorno alla Commissione straordinaria (non più speciale) giovò all'attività della Commissione che fu estremamente intensa e proficua, tanto da indurre i senatori a riproporre la questione di modificare il regolamento nel senso di istituire una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani⁴¹. Inoltre, nel corso della discussione su una legge che istituisse un organismo indipendente per i diritti umani in Italia, come richiesto dalla comunità internazionale, si prospettò l'istituzione di una Com-

⁴¹ Doc. II, n. 1, art. 14, presentato il 16 luglio 2008, annunciato nella seduta n. 43 del 21 luglio 2008, di iniziativa del senatore Antonino Caruso (che la metteva insieme a numerose altre proposte di modifica). Gli altri firmatari erano i senatori Balboni, Battaglia, Curto, Delogu, Mantica, Matteoli, Mugnai e Tofani. Questa proposta prevedeva 15 senatori, che avrebbero dovuto eleggere il presidente, un vicepresidente, un segretario della Giunta. Si veda anche Doc. II, n. 17, presentato il 26 maggio 2009, annunciato nella seduta n. 217 del 27 maggio 2009, d'iniziativa dei senatori Marcenaro, Viceconte, Fleres, Mugnai, Perduca, Livi Bacci, Bodega, Pardi, Colombo, Levi Montalcini, tutti componenti della Commissione straordinaria per i diritti umani. La proposta immaginava una Giunta di 17 senatori che avrebbero eletto il presidente, un vicepresidente, un segretario.

missione bicamerale per i diritti umani. Su questo torneremo più in là.

Il lavoro della Commissione, questa la principale novità della 16^a legislatura, si è indirizzata in modo significativo, oltre ai grandi temi internazionali, alle questioni italiane concernenti il rispetto dei diritti fondamentali. La «bussola» dell'azione della Commissione è stata la verifica periodica del rispetto dei diritti umani condotta sull'Italia dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite di Ginevra⁴². L'Italia è stata oggetto della procedura UPR (la *Universal Periodic Review*) del Consiglio per i diritti umani dell'ONU nel 2010. Il risultato non è stato positivo per il nostro Paese. Sintetizzando le 92 raccomandazioni formulate sull'Italia, si può dire che le maggiori criticità sono emerse con riferimento al trattamento dei rom, la situazione delle carceri, l'immigrazione. Molto forte anche la critica per la mancata introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano e la mancata creazione di un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, come l'Italia si era più volte impegnata a fare, non ultimo candidandosi proprio come membro del Consiglio per i diritti umani⁴³!

Su questi temi il confronto della Commissione con il governo fu serrato. Per iniziativa del ministro degli Esteri Frattini, dal luglio 2009 – d'accordo i presidenti di Camera e Senato – fu attivato un Osservatorio Governo-Parlamento sui diritti umani. L'Osservatorio si riunì diverse volte e divenne sede importante di confronto tra istituzioni governative, coordinate dal Ministero degli Affari Esteri, dalla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato e dal Sottocomitato per i diritti umani della Commissione affari esteri della Camera dei deputati. Le riunioni ebbero luogo nelle sedi del Ministero degli Affari Esteri, del Senato e della Camera, con un formato variabile, e non furono resocontate, considerato lo spirito informale – ritenuto più efficace – di tale sede.

Intanto nella seduta del 13 gennaio 2009 (seduta n. 5) la Commissione approvò l'indagine conoscitiva sui livelli e sui meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e a livello internazionale, autorizzata dal presidente del Senato. La Commissione lavorò secondo il metodo collaudato nella 14^a legislatura dalla Commissione straordinaria sotto la presidenza del senatore Pianetta. Il lavoro si articolò in audizioni conoscitive – allo scopo di acquisire un quadro della realtà secondo diverse prospettive – e missioni in loco, per il riscontro diretto e puntuale.

⁴² Il Consiglio dei diritti umani ha sostituito la Commissione dei diritti umani nel 2006.

⁴³ La procedura si è conclusa il 9 giugno 2010; per le 92 raccomandazioni si veda <http://daccess-dds-ny.un.org/UNDOC/GEN/G10/121/86/PDF/G1012186.pdf?/OpenElement>, pp. 13 e ss. (in rete si trovano diverse traduzioni non ufficiali in italiano).

Come si è detto le sensibilità dei senatori della Commissione nella 16^a legislatura si orientarono per lo più verso il rispetto dei diritti umani in Italia. La Commissione realizzò due rapporti e un testo di analisi. I rapporti riguardavano il primo la condizione dei rom; il secondo la situazione dei diritti umani negli istituti penitenziari italiani e nei centri di trattenimento per migranti; l'analisi, redatta a chiusura del lavoro della Commissione, si incentrava sul rapporto tra politiche estere e diritti umani, nel senso del rapporto tra scelte di politica estera guidate dal realismo politico e scelte guidate dal rispetto dei principi.

Il rapporto sulla condizione dei rom in Italia fu il frutto di un lavoro molto lungo e articolato, condotto con audizioni in Commissione e missioni conoscitive. Moltissime le associazioni impegnate per i diritti dei rom ascoltate dalla Commissione, così come gli esperti, le istituzioni, rappresentanti di singole realtà rom⁴⁴. Furono organizzati due workshop, nel 2010 e nel 2011. La Commissione dedicò ben diciassette sedute di approfondimento a questo drammatico tema recandosi in visita in campi rom a Roma, Napoli, Milano e Torino. Nell'ottobre del 2010 alcuni senatori della Commissione si recarono in Romania su invito della Commissione per i diritti dell'uomo, culti e minoranze del Senato di quel paese⁴⁵. La mole densa del materiale raccolto fu utilizzata per la stesura del «Rapporto sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia», approvato all'unanimità dalla Commissione il 9 febbraio 2011. Tra gli esiti del rapporto, il fatto di aver alimentato il dibattito pubblico su un tema così scomodo. Un'ulteriore ricaduta positiva vi fu nelle scelte del ministro per la Cooperazione e l'Integrazione del governo Monti, il professor Andrea Riccardi. Il 24 gennaio 2012 fu attivato, d'intesa con il ministro del Lavoro, la professoressa Elsa Fornero, un tavolo interministeriale dedicato ai rom. Un mese dopo il Consiglio dei Ministri approvò la strategia nazionale per i rom, così come da tempo richiesto dalla Commissione europea⁴⁶.

Altro terreno di impegno della Commissione, i diritti umani nelle carceri e l'immigrazione, che i senatori intesero – significativamente – tenere insieme. Anche qui la Commissione dopo aver svolto un lavoro molto intenso, redasse un rapporto approvato all'unanimità e dedicato a Sabino Cassese, scomparso il 22 ottobre 2011⁴⁷. Il lavoro istruttorio per giungere alla redazione di un rapporto fu molto articolato. La Commissione dedicò complessivamente ben 36 sedute al problema degli istituti peni-

⁴⁴ Il rapporto sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia è su <http://leg16.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani6/RAPPORTO%20ROM%20.pdf> (ultimo accesso: 18/06/2013).

⁴⁵ Dal 25 al 27 ottobre 2010. La delegazione era composta dai senatori Marcenaro, Livi Bacci, Fleres.

⁴⁶ Atto della Commissione n. 173/2011.

⁴⁷ Approvato il 6 marzo 2012, il «Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri accoglienza per migranti in Italia» è su http://leg16.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani6/Rapporto_carceri712.pdf (ultimo accesso: 18/06/2013). A Sabino Cassese la Commissione ha dedicato una seduta; la commemorazione fu affidata al professor Stefano Rodotà.

tenziari o ai molti temi legati all'immigrazione (su complessive 140). Numerose anche le visite sul posto sia nei centri per migranti sia negli istituti penitenziari. La Commissione si occupò inoltre del caso di centinaia di cittadini tunisini (i numeri sono incerti) di cui i familiari lamentavano la scomparsa dopo il loro arrivo in Italia in seguito agli accadimenti legati alla primavera araba. Allo stesso modo la Commissione si interessò al tragico naufragio del marzo 2011 di 72 persone provenienti dalla Libia. Morirono 63 persone. Su questo caso la senatrice olandese Tineke Strik fece approvare una risoluzione al Consiglio d'Europa muovendo accuse – peraltro puntualmente respinte – alle nostre autorità⁴⁸.

Sul tema degli istituti penitenziari, inutile richiamare i molti appelli negli anni del Sommo Pontefice o delle più alte Istituzioni del nostro Paese. Su questo tema cruciale, veramente drammatico, il disagio dell'Italia è palpabile, specie di fronte alle pronunce fortemente critiche che vengono dall'estero. Su questo basterà ricordare che secondo il Comitato europeo per la prevenzione della tortura le celle dovrebbero essere di almeno di 7 metri quadrati a persona con un'altezza di 2 metri e mezzo⁴⁹. Numerose le condanne che l'Italia ha subito da parte della Corte europea dei dritti dell'uomo di Strasburgo. Su immigrazione e carceri il governo ha riferito più volte in Commissione diritti umani. I senatori della Commissione hanno presentato numerosissime interrogazioni, interpellanze e mozioni.

Altro tema di rilievo cui la Commissione ha inteso dare spazio alla fine della legislatura, la violenza contro le donne. Lo scarso tempo a disposizione ha permesso di dedicare a questo tema dolorosissimo solo poche sedute, tuttavia il rapporto finale della Commissione si sofferma sulle questioni più delicate⁵⁰.

Va rilevato, sia pure in forma estremamente sintetica, che anche a livello internazionale la Commissione ha seguito le principali questioni riguardanti i diritti umani. In primo luogo pena di morte, ma anche mutilazioni genitali femminili, malnutrizione, povertà. E poi gli episodi di violazione occorsi in singoli Paesi, come Siria, Iran, Cina, Russia, Sudan (Darfur) e tante altre complesse realtà⁵¹.

Per tornare ai profili di casa nostra, deve essere fatta menzione dell'impegno condotto nelle commissioni di merito dai senatori della Commissione, in primo luogo dal presidente Marcenaro, su tre questioni essenziali. In primo luogo il protocollo opzio-

⁴⁸ *Lives lost in the Mediterranean Sea. Who is responsible?*, approvato dal Consiglio d'Europa il 26 aprile 2011 (Doc. 12895).

⁴⁹ Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, CPT/Inf (92), 3, art. 43. Il rapporto si riferiva alle celle di polizia, ma la Corte di Strasburgo ha interpretato queste indicazioni in senso estensivo. Su questo tema in generale si veda il Rapporto della Commissione, pp. 17 e ss.

⁵⁰ Si veda il Rapporto finale della Commissione <http://leg16.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani6/relazionefinale.pdf>, pp. 63 e ss. Sul femminicidio si veda anche R. Iacona, *Se questi sono gli uomini*, Milano, Chiarelettere, 2012.

⁵¹ Per i dettagli si rinvia al Rapporto finale della Commissione, pp. 6 e ss.

nale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT). Il relativo disegno di legge, presentato, dal senatore Marcenaro, dopo una breve trattazione in Commissione affari esteri nell'estate del 2012, il successivo 18 settembre è stato approvato dall'Assemblea del Senato. Alla Camera, dopo alcune sedute in Commissione affari esteri e comunitari, e una seduta in plenaria, la ratifica è stata approvata in via definitiva il 24 ottobre 2012 (legge 195/2012). Altra legge giunta positivamente in porto (e da lungo tempo attesa) quella sull'adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni dello statuto della Corte penale internazionale. Presentato alla Camera⁵², il disegno di legge ha avuto in Commissione giustizia un cammino sofferto, tra il 2009 e il 2011, giungendo all'approvazione in Aula nel giugno 2011. In Senato⁵³, la Commissione giustizia ha impiegato circa un anno (ottobre 2011-settembre 2012) per giungere al traguardo. In Aula dopo tre sedute il provvedimento è stato approvato con modifiche (19 settembre 2012). La Camera ha così potuto dare il via libero definitivo al provvedimento il 4 dicembre 2012 (legge 237/2012).

Diverso il destino di altri due importanti provvedimenti, anch'essi attesi da tanto tempo: l'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di tortura e la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

L'Italia ha condannato più volte ogni forma di tortura⁵⁴, tuttavia per sanzionare questo delitto ci si deve affidare a diversi articoli del codice penale⁵⁵. In Senato, una lunga lista di senatori firmatari e tre anni di discussione in Commissione giustizia, tra il 2009 e il 2012, portarono il provvedimento dalla Commissione all'Aula⁵⁶. La discussione in aula sin dalle prime battute si arenò sulla definizione di violenza psichica (art. 1 del testo unificato). Fu deciso il rinvio in Commissione giustizia (26 settembre) dove il disegno di legge fu rimesso all'ordine del giorno consentendo l'adozione di un testo base, il 28 novembre 2012. Ma non vi fu più il tempo di andare avanti.

Altrettanto sfortunato l'andamento del disegno di legge per la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, nonostante le buone intenzioni del governo e gli appelli persino del presidente della Repubblica⁵⁷. Due testi simili fra loro furono presentati dai senatori Pietro Marcenaro⁵⁸, presidente della Commissione diritti umani, e dalla senatrice Barbara Contini⁵⁹. Confluivano politicamente sul progetto di isti-

⁵² Atto Camera: C1439, C1782, C2445, C1695.

⁵³ Atto Senato: S2769, S840, S1112, S1904.

⁵⁴ Si veda ad esempio la Convenzione europea per la salvaguardia dei dritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (approvata nel 1950, ratificata con la legge 4/1955, n. 848); o la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (approvata nel 1984, ratificata con la legge 3/1988, n. 498).

⁵⁵ Ad esempio artt. 582 c.p. (lesioni); 610 c.p. (violenza privata); 612 c.p. (minacce).

⁵⁶ Atto Senato: S374 (primo firmatario il senatore Roberto Della Seta [Gruppo PD], discusso congiuntamente con S256, S264, S1237, S1596, S1884, S3267.

⁵⁷ In particolare durante la visita al Consiglio per i diritti umani ONU di Ginevra il 4 marzo 2011.

⁵⁸ Atto Senato 1223: Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani.

⁵⁹ Atto Senato 1431: Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali.

tuire una Commissione nazionale per i diritti umani il gruppo del Partito democratico e del Popolo della Libertà, sotto le cui insegne era stata eletta la senatrice Contini. I disegni di legge furono esaminati congiuntamente dalla Commissione affari costituzionali. La svolta il 5 maggio 2011 con la presentazione del disegno di legge n. 2720 presentato dal ministro degli Affari Esteri (Frattini), di concerto con il ministro dell'Interno (Maroni), il ministro della Giustizia (Alfano), il ministro dell'Economia e delle Finanze (Tremonti), il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Gelmini), il ministro per le Pari Opportunità (Carfagna), il ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (Brunetta), e il ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale (Fitto). Con una tale potenza di fuoco il provvedimento non poteva che marciare spedito. Un emendamento in commissione per l'istituzione di una Commissione bicamerale per i diritti umani lasciò il posto a un ordine del giorno in Aula, in realtà non un atto di indirizzo al governo, ma un auspicio rivolto alle nuove Camere. Il 20 luglio 2011 l'approvazione all'unanimità da parte del Senato. Passato alla Camera, dopo l'assegnazione alla Commissione affari costituzionali, fu rapidamente adottato un testo base. Poi i primi problemi, in particolare con il parere della Commissione affari esteri, problemi rientrati in un primo momento, successivamente riaffiorati su un nuovo testo⁶⁰. Altre difficoltà sorsero con riferimento alla copertura finanziaria. La nota tecnica del Ministero dell'Economia tardò. Nel dibattito in Commissione bilancio, il cui parere è obbligatorio e vincolante in ordine ai profili di copertura finanziaria, emersero dubbi financo sull'opportunità di istituire l'organismo, espressi in una missiva del presidente della commissione al suo collega della Commissione affari costituzionali. Infine arrivò l'approvazione di un parere favorevole con osservazioni: la palla tornava alla Commissione affari costituzionali. Il 18 dicembre 2012, nella zona Cesarini della legislatura, la Commissione affari costituzionali, tra mille rimpianti, approvò un testo per l'aula, dove il provvedimento non sarebbe mai potuto arrivare, considerata l'imminente conclusione della legislatura.

La conclusione dei lavori della Commissione straordinaria per i diritti umani fu affidata a una riflessione sul rapporto tra politica estera e diritti umani. Un ciclo di audizioni fu dedicato a interpellare grandi protagonisti della politica estera sulla questio-

⁶⁰ V. seduta III Commissione Camera 10 novembre 2011 e 3 ottobre 2012.

ne dell'interazione tra scelte ispirate alla cosiddetta *Realpolitik* e ragioni di difesa dei principi fondamentali. Furono ascoltate personalità di primissimo livello, italiane e internazionali, come Lamberto Dini, Massimo D'Alema, Bernard Kouchner, Shirin Ebadi, Emma Bonino, Franco Frattini. In chiusura intervenne il ministro degli Affari Esteri, Terzi di Sant'Agata. Alla fine i resoconti furono raccolti nel volume *Diritti umani e politiche estere tra principi e Realpolitik*⁶¹. In apertura una riflessione del presidente della Commissione diritti umani, Pietro Marcenaro. Marcenaro, impegnato a Strasburgo nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sin dalla 15^a legislatura, era stato eletto il 23 gennaio 2012 presidente della Commissione affari politici e democrazia. In questa veste aveva proposto e fatto votare all'Assemblea una risoluzione e una raccomandazione proprio sul rapporto tra politica estera e diritti umani⁶². Il 13 dicembre 2012, a Torino, fu organizzato dalla Commissione per i diritti umani del Senato un grande incontro internazionale, al quale furono invitati i presidenti delle commissioni per i diritti umani dei Parlamenti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Alla fine fu approvata la «Dichiarazione di Torino»⁶³. Pochi giorni dopo, il 19 dicembre, la Commissione tenne l'ultima seduta approvando la relazione finale sull'attività svolta⁶⁴.

5. Conclusioni

Da tempo il Parlamento ha abbandonato l'impostazione accolta in dottrina agli albori della Repubblica che le commissioni speciali debbano avere tratti di temporaneità, urgenza, limitatezza di oggetto. Hanno fatto via via la loro apparizione la Commissione in materia di infanzia e minori (in aggiunta alla bicamerale infanzia, istituita per legge), la Commissione speciale per i disegni di legge di conversione di decreti-legge, il Comitato per gli italiani all'estero, la Commissione straordinaria per i diritti umani. Ma il senso di queste iniziative risiede nella necessità del Parlamento di stare dietro a esigenze sempre nuove e alle trasformazioni della società con istanze e bisogni in rapido mutamento. Quanto alle commissioni «straordinarie» del Senato (due: la Commissione straordinaria per i diritti umani e la Commissione straordinaria per il controllo prezzi), in virtù dei poteri accordati dalle mozioni istitutive e concretamente per il modo in cui

⁶¹ Il testo è su <http://leg16.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani6/Diritti%2oumani%20e%20politiche%20estere.pdf> (ultimo accesso: 18/06/2013).

⁶² Si vedano Risoluzione 1901 (2012) e Raccomandazione 2004 (2012) relativa ai diritti umani e alla politica estera, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 3 ottobre 2012.

⁶³ La Dichiarazione è su http://leg16.senato.it/application/xmanager/projects/Senato/file/repository/commissioni/dirittiumani6/DICHIARAZIONE_DI_TORINO.pdf.

⁶⁴ Si veda <http://leg16.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani6/relazionefinale.pdf>.

esse hanno operato, si sono configurate come efficace strumento parlamentare ispettivo e conoscitivo, anche se non hanno avuto poteri istruttori rispetto all'*iter* di disegni di legge. Pur avendo a disposizione lo strumento della risoluzione, ex art. 50, comma 2 del regolamento, entrambe le commissioni non ne hanno fatto uso. A queste caratteristiche – ponendosi su un piano puramente descrittivo – si può aggiungere la capacità di porsi con autorevolezza nel contesto del dibattito pubblico. Per quanto riguarda la Commissione diritti umani, al di là di un ragionamento puramente astratto sull'opportunità che una commissione parlamentare debba svolgere un ruolo di approfondimento, dibattito, condizionamento generale dei processi e delle scelte, ragionamento superato peraltro dal fatto in sé, va sottolineata l'efficacia di iniziative come appelli (indubbiamente preziosi, per esempio quando si tratta di agire per impedire esecuzioni capitali o atti di arbitrio da parte delle autorità), pubbliche denunce, visite sul posto: in questo senso basta porre mente all'incidenza dell'attività della Commissione diritti umani del Senato rispetto al piano nazionale rom ovvero al disegno di legge sull'adeguamento dell'ordinamento italiano alla Corte penale internazionale o ancora, nonostante l'esito non felice, sulla istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Nel contesto attuale, caratterizzato dal pluralismo delle sedi, degli organismi, delle istanze che operano sul terreno dei diritti umani (e non solo), la Commissione ha svolto una funzione utile di interlocuzione, trasmissione, propulsione (non diversamente peraltro dalle altre commissioni parlamentari). Questa funzione, negli anni, è stata riconosciuta da tutti, apprezzata e realmente efficace. Il dialogo con le realtà della società civile impegnate sui diritti umani è stata costante. Costante anche l'intreccio fecondo con esperti, docenti, operatori sul terreno e *human right defenders*. Lo spazio per i diritti umani, sempre più esteso a livello generale, anche in virtù di un inarrestabile processo di globalizzazione, non poteva non trovare sbocco anche in Parlamento. Così è stato con l'istituzione della Commissione per i diritti umani del Senato e del sottocomitato per i diritti umani della Commissione affari esteri della Camera, egualmente attivo e impegnato. Le sfide nella prossima legislatura riguarderanno i dossier che sono ancora rimasti aperti, nonostante l'impegno: innanzi tutto l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano e la creazione di un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.