



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2019

1. LA MANCANZA IN ITALIA DI UNA ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE PER LA PROMOZIONE E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E IL MONITO DELLA SOCIETÀ CIVILE

1. *Introduzione*

Nonostante non si possa non notare negli ultimi anni, negli stessi Paesi occidentali dove i diritti umani sono nati e si sono sviluppati, una preoccupante battuta d'arresto, soprattutto su alcune tematiche specifiche legate principalmente a migrazioni, razzismo e xenofobia, mi piace ricordare come la democrazia e i diritti umani siano ancora valori fondamentali condivisi e salvaguardati dalla grande maggioranza degli Stati. Il concetto stesso di "diritti umani", quindi, non è soltanto quello di una desiderabile utopia, ma è stato convertito – grazie spesso a lunghe ed impegnative battaglie della società civile – in standard giuridici concreti e ben definiti, che obbligano gli Stati e conferiscono ad ogni cittadino determinati diritti inalienabili. E sono proprio le Istituzioni Nazionali sui diritti umani (IN) a rivestire un ruolo fondamentale nell'amministrazione quotidiana e nella promozione di tali diritti, attraverso la difesa dei cittadini da ogni violazione o abuso sia dal punto di vista della denuncia pubblica che, soprattutto, da quello della prevenzione. In particolare, queste istituzioni hanno una responsabilità speciale nei confronti delle fasce deboli e marginalizzate della società, come i poveri, le minoranze, gli indigeni, i migranti, facendo da ponte tra il diritto interno e il diritto internazionale dei diritti umani ed i suoi meccanismi di controllo.

Con 'Istituzione Nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani', si intende un ente pubblico, istituito da legge ordinaria o meglio norma costituzionale, che abbia funzione principalmente consultiva nei confronti del Governo e del Parlamento sulla materia variegata e complessa di sua competenza e che funga da motore culturale per la promozione dei diritti umani nella società, facendo da tramite tra il Paese reale e gli enti governativi. Per una disamina completa delle molte istituzioni esistenti che si occupano più o meno esclusivamente di diritti umani sul territorio nazionale e del perché queste non possano definirsi IN, nonché per quella del processo giuridico internazionale che ha visto nascere e svilupparsi tale concetto – iniziato con la nascita stessa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e rilanciato negli anni '70, fino all'adozione dei [Principi di Parigi](#) da parte dell'Assemblea generale nel 1993 –, rimando al mio lavoro monografico [cfr. E.

SANTIEMMA, *Le Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, Roma, 2016].

In questo contributo, è mia intenzione invece analizzare le proposte di legge avanzate con l'inizio della nuova legislatura, dopo il fallimento annunciato dei tentativi di creazione di una Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani in Italia nelle legislature precedenti.

Anzitutto, bisogna sottolineare che, al contrario di ciò che è avvenuto in altri Paesi, la diffusione delle idee ed il dibattito relativi alla creazione di una Istituzione indipendente per i diritti umani in Italia è molto recente. Al livello parlamentare, si è cominciato a discutere di una tale opportunità con il disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura dall'on. De Zulueta, il 1° dicembre 2006 (C.2018). Questo progetto, denominato precisamente "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993", proponeva la creazione di una Istituzione autorevole, indipendente ed efficace, con funzioni di formazione e informazione, coordinamento, controllo e impulso legislativo della complessa materia dei diritti umani (universali, indivisibili ed interdipendenti). Nella sua relazione illustrativa, la deputata evidenziava il fatto che, a differenza della maggior parte degli altri Paesi europei, l'Italia non ha ancora né una istituzione del tipo propugnato dai Principi di Parigi e neppure una struttura nazionale in grado almeno di offrire un punto di riferimento circa le violazioni delle norme vigenti in materia di diritti umani da parte delle Amministrazioni pubbliche, come potrebbe essere, ad esempio, un Difensore civico nazionale. All'organismo immaginato, composto da undici membri, sarebbe stata garantita autonomia contabile, amministrativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, in piena conformità ai Principi di Parigi. I suoi compiti principali sarebbero stati quelli di promuovere la cultura dei diritti umani, avvalendosi di tutti gli strumenti idonei, a creare un foro permanente di pubblico confronto e discussione nel settore della tutela dei diritti umani e, infine, di istituire al proprio interno un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia e all'estero. Esso, inoltre, avrebbe avuto l'importante potere di iniziativa legislativa nella propria materia di competenza, nonché la capacità di promuovere la firma di trattati internazionali in materia di diritti umani, cooperando, altresì, con analoghi organismi internazionali o nazionali. Il disegno di legge De Zulueta si spingeva anche più in là, attribuendo alla Commissione la capacità di ricevere ricorsi individuali relativi a violazioni dei diritti umani sul territorio italiano ed i conseguenti poteri di accertamento, controllo e denuncia. Essendo tale procedura di carattere giustiziale, ma non giurisdizionale, era prevista, dunque, l'assegnazione di semplici sanzioni amministrative e, laddove ci si fosse trovati in presenza di reato, il deferimento agli organi giudiziari competenti. Con la fine della legislatura, tale disegno di legge, che resta sino ad oggi tra quelli più rispondenti alle raccomandazioni delle Nazioni Unite, è caduto, rimanendo, dunque, lettera morta.

Con l'avvio della XVI legislatura, il suo contenuto è stato poi ripreso dall'on. Maran, che lo ha ripresentato alla Camera il 18 novembre del 2008. Anche questo testo, però, non ha visto miglior fortuna. In quella legislatura, tuttavia, anche altre forze politiche hanno cominciato ad interessarsi a questa materia, presentando alcuni disegni di legge al Parlamento. Anzitutto, il 1° ottobre 2008 il deputato Giulietti ha presentato la sua proposta di legge sull'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per i diritti umani. Esso prevedeva l'istituzione di una Commissione con lo scopo limitato però di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, in particolare quelli enunciati dalla

Costituzione e quelli individuati e riconosciuti nelle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte. Inoltre, due deputati appartenenti a schieramenti politici opposti, hanno presentato due disegni di legge simili, nel 2008 e nel 2009, rispettivamente il senatore Marcenaro ([S.1223](#)) e la senatrice Contini ([S.1431](#)). Lo stesso Governo aveva lavorato sulla seconda proposta di legge, che era effettivamente conforme ai Principi di Parigi, ma che, approvata in testo unificato con quella di Marcenaro, ha mancato sia di consenso politico che della disponibilità economica necessaria per essere votata nell'altro ramo del Parlamento.

Venendo infine alla precedente legislatura, la XVII, si sono registrati, già a inizio mandato, diversi disegni di legge di iniziativa parlamentare, sia alla Camera che al Senato. Alcuni ottimi spunti della Camera, come i d.d.l. n. 1004 di Chaouki e il d.d.l. n. 2424 di Scagliusi, affiancati dal meno rispondente d.d.l. n. 2529 di Marazziti, sono purtroppo passati in secondo piano per via dell'inizio dell'esame dei disegni di legge sullo stesso tema presentati al Senato. Anche presso questo ramo del Parlamento sono stati presentati tre disegni di legge: il d.d.l. "Fattorini" ([S.865](#)), il d.d.l. "Morra" ([S.1939](#)) e il d.d.l. "Manconi" ([S.1908](#)). Sebbene l'ultimo sia stato adottato come testo base dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, esso non rappresentava assolutamente la versione più vicina ai Principi di Parigi, per cui il suo fallimento per mancanza di consenso politico – a mio modesto parere – è forse stato un bene per il sistema Italia. Il d.d.l. "Manconi" (n. 1908) istituiva, infatti, invece che una commissione, un "Garante nazionale dei diritti umani", con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte. Oltre a confermare la limitazione ai soli diritti riconosciuti dalla Costituzione italiana o dai trattati ratificati dall'Italia, si ripresentava l'ipotesi che la IN italiana fosse un organismo monocratico. Ora, pur non essendo la configurazione monocratica dell'istituzione espressamente esclusa dai Principi di Parigi, nel sottolineare il requisito della rappresentanza pluralistica delle forze sociali, questi sottintendono, a mio avviso, che l'istituzione sia un organo collegiale. Nota ancor più stonata, appariva la misura secondo la quale l'Ufficio del Garante doveva avvalersi dello staff dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica ([UNAR](#)). Essendo questo Ufficio a sua volta legato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciò sarebbe andato a detrimento dell'indipendenza politica del Garante stesso.

2. I disegni di legge presentati con l'inizio della XVIII legislatura e le proposte attualmente in discussione in Parlamento

Andiamo ora a vedere i testi attualmente in Parlamento. In effetti, sono 6 i disegni presentati con l'inizio della XVIII legislatura, di cui 3 al Senato e 3 alla Camera. Quest'ultima è stata più pronta ad avocare a sé la materia, cominciando l'esame in Commissione Affari Costituzionali, il 19 dicembre 2018. In realtà dei tre testi della Camera, uno dei due presentati dal Movimento 5 Stelle, quello a firma dell'on. Anna Macina è stato ritirato prima dell'inizio dell'esame; per cui restano all'esame due soli testi. Il testo più "anziano" è quello presentato il 3 luglio 2018 dall'on. Lia Quartapelle Procopio (PD), intitolato "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali" ([C.855](#)). Il secondo testo di iniziativa del M5S, presentato il 30 ottobre 2018 dall'on. Emanuele Scagliusi ([C.1323](#), con lo stesso titolo), è quello che però ha avuto la meglio ed è stato adottato come testo base dalla Commissione.

Tralasciando un evidente errore, terminologico ma soprattutto ideologico, nel titolo stesso del ddl – che parla di “diritti umani fondamentali”, mentre noi sappiamo bene che i diritti umani sono indivisibili, universali e interdipendenti –, si tratta di un provvedimento ben strutturato e in linea con i Principi di Parigi.

L’articolo 1 della proposta di legge cita i Principi di Parigi e fa riferimento non solo alle leggi nazionali ma al diritto internazionale dei diritti umani, pattizio e consuetudinario, al diritto internazionale umanitario e anche alle deliberazioni del Consiglio d’Europa e dell’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Fatto rilevante, con l’articolo 2 si individuano le forme di autonomia riconosciute alla Commissione, garantite anche dalle modalità per la sua istituzione. La Commissione è costituita come organismo autonomo e indipendente con lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, enunciati dalla Costituzione e generalmente riconosciuti dal diritto internazionale, e opererà in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Alla Commissione, in quanto organismo indipendente, è garantita autonomia contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale. In particolare, il comma 3 precisa che essa è un organo collegiale composto da sette componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, con comprovate competenza ed esperienza nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere, in Italia e all’estero.

Il presidente è eletto tra i componenti della Commissione dai componenti medesimi, con votazione a maggioranza dei due terzi, e resta in carica per un anno, allo scadere del quale non può essere rieletto fino alla fine del suo mandato. I componenti della Commissione durano in carica cinque anni e sono sottoposti a procedura di controllo dopo metà mandato. Per l’intera durata dell’incarico, i componenti della Commissione non possono, pena la revoca dalla carica, svolgere alcuna attività lavorativa, subordinata o autonoma, imprenditoriale, professionale e di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né dirigenti o azionisti di aziende pubbliche e private. Se dipendenti di pubbliche amministrazioni, essi sono collocati fuori ruolo.

Con l’articolo 3, si definiscono i compiti della Commissione, tra i quali si segnalano: la promozione della cultura dei diritti umani, con l’impiego di tutti gli strumenti idonei; la creazione di un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia e all’estero; la verifica dell’attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall’Italia in materia di diritti umani; la redazione dei rapporti periodici che l’Italia è tenuta a sottoporre, nell’adempimento di specifici obblighi da essi derivanti, ai competenti organismi internazionali e al Comitato interministeriale per i diritti umani istituito presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; la formulazione, anche di propria iniziativa, di proposte al Governo sulla materia; la promozione della firma di accordi internazionali in materia di diritti umani; la cooperazione con analoghi organismi internazionali o istituzioni di altri Paesi; l’accoglimento di segnalazioni provenienti da singoli soggetti (o da associazioni) relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani e l’adozione dei conseguenti provvedimenti; l’inserimento nei codici di deontologia delle categorie professionali di norme per la promozione e la protezione dei diritti umani; la predisposizione annuale di una relazione sull’attività svolta e sulla situazione relativa all’attuazione e al rispetto dei diritti umani in Italia e all’estero. Il coordinamento con gli organismi sui diritti umani esistenti è fondamentale, così come appare ottima la previsione della facoltà di ricevere segnalazioni, che i Principi di Parigi lasciano come scelta facoltativa agli Stati. Nella stessa direzione, risulta particolarmente apprezzabile la soppressione dell’inattivo Comitato dei ministri per l’indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei

diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità (istituito da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2007), di cui all'Articolo 7, secondo una logica di semplificazione amministrativa e di ottimizzazione delle risorse pubbliche.

Con i successivi commi dell'Articolo 3 è prevista una generale facoltà di richiedere informazioni e documenti a soggetti pubblici e privati, fatti salvi i casi di segreto professionale, d'ufficio o di Stato previsti dai relativi articoli del codice di procedura penale. Inoltre, si stabilisce che la Commissione, qualora ne ricorra la necessità, possa richiedere a soggetti pubblici e privati informazioni e documenti, nonché disporre accessi, ispezioni e verifiche presso le strutture nelle quali ha avuto luogo la presunta violazione dei diritti umani, previa autorizzazione, in mancanza della collaborazione dei soggetti tenuti a farli effettuare, dell'autorità giudiziaria. Questa disposizione è rafforzata dall'articolo 5, il quale contiene norme di carattere sanzionatorio, destinate a stabilire le sanzioni penali o amministrative comminate a coloro che violino gli obblighi di informazione e documentazione posti all'articolo 3. Sono previste sanzioni amministrative pecuniarie nel caso in cui i soggetti obbligati rifiutino od omettano di fornire informazioni e documenti; nel caso di trasmissione di documenti e informazioni non veritieri è invece prevista la sanzione penale detentiva. Inoltre, è previsto che la Commissione presenti un rapporto all'autorità giudiziaria ogniqualvolta venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato e che i componenti della stessa si debbano attenere al segreto d'ufficio in relazione alle informazioni di cui possano venire a conoscenza.

Con l'articolo 6, si prevede che la Commissione possa avvalersi della collaborazione di centri di ricerca, università, organizzazioni non governative, associazioni e istituzioni con comprovata competenza e professionalità in materia di promozione e protezione dei diritti umani. L'articolo 8, infine, reca la copertura finanziaria per l'attuazione della legge, con una previsione finalmente congrua con la creazione di un organismo realmente efficace.

3. Le raccomandazioni delle associazioni sui diritti umani

Sin dall'inizio del millennio, con il ritorno in auge del tema in seno alle Nazioni Unite, le Associazioni italiane del settore hanno iniziato a caldeggiare la creazione in Italia di una Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani, corredando questa richiesta di raccomandazioni, spesso anche molto dettagliate, nella speranza di facilitare il lavoro del legislatore.

Da una parte, *Amnesty International Italia* ha cominciato a diffondere le raccomandazioni che la casa madre aveva stilato per tutti i Governi nel 2001 (si veda il documento "[National Human Rights Institutions: Amnesty International's Recommendations For Effective Protection And Promotion Of Human Rights](#)"). L'Associazione ha dato sempre più rilevanza all'argomento, sino ad inserire la richiesta di creazione di una IN nella sua campagna sulle elezioni legislative del 2013 ("[Ricordati che devi rispondere](#)"), che impegnava i candidati su questo ed altri 9 punti fondamentali relativi ai diritti umani in Italia.

Dall'altra, le oltre 80 ong raccolte nel [Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani](#), hanno fatto un costante lavoro di sensibilizzazione che ha portato all'emersione della questione sul piano politico nazionale e hanno contribuito all'esame periodico universale ([UPR](#)) dell'Italia presso lo *Human Rights Council* delle Nazioni Unite, avanzando la raccomandazione relativa alla creazione di una IN ad ogni ciclo di esame ed

ottenendo ogni volta un numero di raccomandazioni superiore sul tema da parte degli Stati revisori. Ora che l'Italia si appresta – il prossimo novembre – a sostenere il terzo esame periodico, le precedenti raccomandazioni accettate e non implementate e le ormai numerose raccomandazioni ricevute dai Comitati di controllo convenzionali sui diritti umani metteranno sicuramente il Governo in una posizione difficile da difendere. E la sua reputazione di difensore dei diritti umani all'interno della comunità internazionale a rischio.

Eppure, tutte le raccomandazioni delle associazioni di settore non fanno altro che riprendere i criteri fondamentali elencati nei Principi di Parigi, senza dettare un modello rigido. Il mandato delle IN deve essere quello di promuovere e proteggere i diritti umani. Con ciò si intende il dovere da parte delle IN, da una parte, di lavorare allo sviluppo di una cultura del rispetto dei diritti dell'uomo per prevenirne le violazioni, dall'altra, di eliminare le possibili minacce a tali diritti e contribuire a far cessare le violazioni già perpetrate. La sfera dei diritti interessati dalla giurisdizione delle IN non è, come si potrebbe pensare, soltanto quella dei diritti garantiti dalla costituzione o dalle leggi nazionali, né tantomeno soltanto quella dei diritti garantiti dalle convenzioni internazionali ratificate dai rispettivi Stati, quanto piuttosto l'insieme dei diritti sanciti nei numerosi strumenti internazionali relativi ai diritti umani, obbligatori e non, redatti e sottoscritti in seno alle Nazioni Unite. Il requisito specificato dai Principi di Parigi che richiede “il più ampio mandato possibile” per le IN ed il richiamo nel preambolo della raccomandazione che li adotta a strumenti quali la Dichiarazione Universale, i due Patti internazionali e la Dichiarazione di Vienna confermano questa interpretazione.

Per quanto riguarda le funzioni raccomandate, esse si riducono a: sensibilizzazione ed educazione, consulenza e assistenza al Governo e ricezione di ricorsi individuali. Mentre le prime due funzioni sono incluse nei requisiti minimi sanciti dai Principi di Parigi, la terza, come abbiamo detto, è riconosciuta come facoltativa. Le associazioni si richiamano poi agli elementi chiave della composizione delle IN, ovvero l'indipendenza e il pluralismo, che sembrano – tra l'altro – sufficientemente garantiti dal disegno di legge analizzato.

Ulteriori raccomandazioni sono, in primo luogo, il fatto che l'istituzione debba monitorare ogni situazione di violazione dei diritti umani di cui decida di occuparsi. Al fine dello svolgimento di questa funzione essa ha bisogno di uno staff sufficiente a seguirne gli sviluppi in ogni parte del Paese ed inoltre deve essere aperta ad ogni ong, gruppo o individuo che può essere in pericolo o che è a conoscenza di fatti rilevanti. In secondo luogo, l'istituzione deve poter avvertire il Governo, il Parlamento ed ogni altro organo competente, oltre di avvenute violazioni, anche di problemi riguardanti la legislazione e la sua conformità agli strumenti internazionali sui diritti umani e circa l'applicazione di tali strumenti. In tal modo, alcuni canali di comunicazione dovrebbero essere creati, formalmente o informalmente, tra le istituzioni per i diritti umani e le pertinenti istituzioni pubbliche. Se il canale di comunicazione principale fossero esclusivamente i Media, ciò ostacolerebbe di fatto il lavoro dell'istituzione. Terzo, l'istituzione deve relazionarsi alle organizzazioni regionali ed inter-regionali. Il Governo deve essere incoraggiato dall'Istituzione nazionale a ratificare gli strumenti internazionali concernenti i diritti umani, mentre l'istituzione stessa deve contribuire alla stesura dei rapporti richiesti agli Stati dai comitati o dalle organizzazioni regionali o inter-regionali. La cooperazione con gli organi regionali e inter-regionali deve essere ampia e con meno limitazioni possibili. Quarto, l'istituzione deve avere il mandato di educare ed informare, nel campo dei diritti umani. Essa deve assistere nella stesura dei programmi educativi sui diritti umani e nella ricerca nello stesso ambito, e prendere parte alla loro applicazione nelle scuole, nelle università e

nei circoli professionali. In fine, l'istituzione deve essere in grado di preparare e pubblicizzare rapporti su ogni questione di diritti umani, facendo uso di tutti i mezzi di comunicazione. I Principi di Parigi sottolineano, in particolare, l'importante ruolo che le IN possono giocare nel combattere ogni forma di discriminazione, non ultima quella razziale, attirando su di esse l'attenzione collettiva.

Tutti questi punti sembrano ragionevolmente garantiti dalle disposizioni contenute nel testo Scagliusi, inclusa quella relativa all'eventuale competenza quasi-giurisdizionale della Commissione. A tal proposito, mi preme tuttavia sottolineare come, sebbene un numero sempre crescente di IN nel mondo abbia questa competenza, la *ratio* sottostante non è quella di sostituirsi ai tribunali nazionali, svolgendo funzioni giurisdizionali, né necessariamente di anteporsi a questi, svolgendo funzioni di conciliazione e mediazione (sebbene anche in Italia questo possibile ruolo di "filtro" ai tribunali nazionali potrebbe essere quanto mai utile ad alleggerirne il carico di lavoro), quanto piuttosto quella di fungere da termometro delle violazioni sul territorio nazionale e poter, sulla base delle segnalazioni ricevute, formulare le opportune raccomandazioni al potere legislativo ed esecutivo, nonché elaborare le più efficaci campagne di sensibilizzazione ed educazione dirette al grande pubblico.

4. Conclusioni

Posso quindi affermare, alla luce dell'analisi del testo attualmente in esame in Parlamento, che la corrente legislatura vede una eccellente occasione per dotare l'Italia di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani pienamente rispondente ai Principi di Parigi, che possa essere accreditata presso l'Alto Commissariato per i Diritti umani delle Nazioni Unite con lo *status* più alto (lo *status* A). Ciò, soprattutto se realizzato prima del prossimo novembre, regalerebbe all'Italia un grande guadagno in termini di reputazione e credibilità a livello internazionale e, in ogni caso, permetterebbe al Governo di presentarsi davanti ai prossimi scrutini internazionali in maniera più consapevole e preparata. La logica è la stessa di quella seguita da una azienda efficiente che voglia essere sicura di passare i controlli esterni si dota spontaneamente e preventivamente di una funzione di audit interna.

Certamente, ciò dipenderà non solo dalla mera creazione dell'organismo consultivo interno indipendente in parola, ma anche e soprattutto da come questo nella pratica riuscirà a lavorare. Richiamandomi a quanto già sostenuto nel mio lavoro monografico prima citato, per essere veramente efficace, a mio avviso, l'Istituzione nazionale italiana non solo dovrà lavorare allo sviluppo di una cultura del rispetto dei diritti umani per prevenirne le violazioni e contribuire all'eliminazione delle possibili minacce a tali diritti o alla riparazione delle violazioni già perpetrate. Essa dovrà rispecchiare la più ampia rappresentanza possibile della società italiana contemporanea e assicurare il coinvolgimento permanente della società civile, attraverso l'incoraggiamento del dibattito pubblico e la creazione di metodi di partecipazione diretta. La struttura del nuovo organismo potrebbe rispecchiare il modello della IN francese, che prevede un organismo collegiale, la vera e propria Commissione, e un Consiglio, che si configura quale organo consultivo della Commissione e rappresentativo della società civile (composto da non più di cinquanta persone).

Infine, per quanto riguarda le funzioni di controllo legislativo, ritengo di poter proporre come migliore prassi quella, invece, dell'Istituto di cultura danese. L'Istituto riceve *de plano* tutti i progetti di legge che possono avere una relazione con l'ambito dei diritti

umani, al fine di assicurare che essi siano conformi alla Dichiarazione dei diritti fondamentali contenuta nella Costituzione, così come agli obblighi internazionali danesi in materia. La Commissione italiana, dunque, potrebbe essere competente, oltre che ad analizzare la legislazione in vigore, anche a ricevere automaticamente ogni progetto di legge che possa avere ripercussioni sui diritti fondamentali dei cittadini al fine di poter esprimere il proprio previo parere. Essa potrebbe, anzi, riunirsi periodicamente con le Commissioni parlamentari. Ciò sarebbe molto positivo, giacché permetterebbe l'elaborazione di un'analisi giuridica congiunta ed il chiarimento di punti magari oscuri a chi, come spesso i politici, non sia un esperto di diritti umani. Come in Danimarca, la Commissione potrebbe addirittura essere investita dal Parlamento di una ricerca specifica in una determinata area, prima ancora della redazione del progetto di legge relativo alla stessa materia.

Sono convinta che il nostro Paese sia maturo per dotarsi di un siffatto organismo e il disegno di legge attualmente alla Camera lo dimostra. Se ciò avverrà nel prossimo futuro, come auspico, sarà ancora una volta merito delle organizzazioni della società civile, che hanno tenuto la luce accesa sulla questione e sulle raccomandazioni internazionali rivolte all'Italia, fungendo con le loro attività di *advocacy* e di *lobbying* da costante monito e bussola nei confronti del decisore politico.

ELENA SANTIEMMA