

**IL LAVORO SVOLTO DALLA
COMMISSIONE DIRITTI UMANI SUL TEMA DEL
DIRITTO ALLA CONOSCENZA**

Indice

Il lavoro svolto dalla Commissione sul tema del diritto alla conoscenza

MOZIONE ISTITUTIVA DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI	» 5
COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI	» 9
INTRODUZIONE	» 11
LA RISOLUZIONE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA	» 17
LA RISOLUZIONE " <i>MEDIA FREEDOM, PUBLIC TRUST AND THE PEOPLE'S RIGHT TO KNOW</i> " DEL CONSIGLIO D'EUROPA	» 21
AUDIZIONI IN COMMISSIONE	
Matteo ANGIOLI, fondatore, <i>Global Committee for the Rule of Law</i>	» 29; 44
Ezechia Paolo REALE, segretario generale, <i>Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights</i>	» 34
Giulio TERZI DI SANT'AGATA, fondatore, <i>Global Committee for the Rule of Law</i>	» 39
Marco BELTRANDI, già deputato (2006-2013), esperto di diritto alla conoscenza	» 45
Claudio RADAELLI, professore di politiche pubbliche comparate presso la <i>European University Institute</i> di Firenze	» 49
Antonella AGNOLI, esperta e consulente di diversi enti locali per la realizzazione di istituzioni bibliotecarie	» 52

Mozione istitutiva della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

MOZIONE

Mozione sull'istituzione di una Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

(1-00003) (11 aprile 2018)

BONINO, SEGRE, TONINELLI, GRASSO, BERNINI, DE PETRIS, MARCUCCI, NAPOLITANO, CENTINAIO, UNTERBERGER, BERTACCO, ALFIERI, ANGRISANI, BINETTI, BOLDRINI, BUCCARELLA, CASTALDI, CATTANEO, CIRINNA', COMINCINI, CONZATTI, DE FALCO, DE POLI, DI GIROLAMO, DI PIAZZA, DONNO, EVANGELISTA, GALLONE, GARAVINI, GIACOBBE, GINETTI, GRIMANI, IORI, L'ABBATE, LANIECE, LANZI, MAIORINO, MALLEGNI, MALPEZZI, MASINI, MISIANI, MONTEVECCHI, MONTI, PACIFICO, PAPTHEU, PARAGONE, PITTELLA, RAMPI, SICLARI, STEFANO, VANIN, MARINO, DURNWALDER, FATTORI. -

Approvata

Il Senato,

premessi che:

la tutela dei diritti umani rappresenta uno degli elementi fondanti dell'ordinamento nazionale, configurandosi altresì quale patrimonio comune della comunità internazionale e dell'umanità nel suo insieme;

in tal senso, a partire dalla conclusione del secondo conflitto mondiale gli Stati democratici hanno elaborato complessi sistemi istituzionali di tutela e promozione dei diritti, contribuendo a diffondere progressivamente la cultura e la consapevolezza necessarie al loro sviluppo nella complessa società contemporanea, che presenta continuamente nuove sfide sul piano della dignità della persona;

sul piano internazionale ed europeo i documenti e le convenzioni sottoscritti dal nostro Paese sono innumerevoli: su tutti, per quanto concerne gli strumenti giuridicamente non vincolanti, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, rispetto alla quale molte clausole sono divenute negli anni obbligatorie per gli Stati in quanto diritto internazionale consuetudinario. Veri e propri strumenti vincolanti sono invece la Convenzione sul genocidio del 1948, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, la Convenzione sui rifugiati del 1951, i due Patti delle Nazioni Unite del 1966 (sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali), la Convenzione contro la tortura del 1984;

anche sul piano europeo è possibile rintracciare due strumenti vincolanti per gli Stati: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sul rispetto della quale vigila la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, ai sensi dell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, ha il medesimo valore giuridico dei trattati fondativi;

l'articolo 2 della Carta costituzionale recita "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale": è evidente, dunque, come l'obiettivo dei padri costituenti fosse quello di garantire una tutela sostanziale e non soltanto formale sul piano diritti umani, definiti inviolabili, attraverso l'impegno delle istituzioni e delle altre formazioni sociali;

le Camere, costituendo gli organi di rappresentanza dei cittadini, rappresentano il luogo primario in cui tale tutela deve avere piena espressione;

il Senato ha da sempre mostrato particolare sensibilità e attenzione verso il tema dei diritti umani, attraverso la costituzione di Comitati e Commissioni specifici: si ricordano, in tal senso, il Comitato contro la pena di morte istituito nella XIII Legislatura e le Commissioni straordinarie per la tutela e la promozione dei diritti umani nella XIV e nella XVI Legislatura, nonché l'istituzione di una Commissione speciale per la promozione e la tutela dei diritti umani nella XV e nella XVII Legislatura, che hanno di volta in volta integrato l'operato degli organismi precedenti attraverso il contributo della società civile, delle associazioni, delle organizzazioni non governative e di numerosi esperti;

i temi principali sviluppati nel corso delle Legislature sono stati l'abolizione della pena di morte nel mondo, l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di tortura, la tutela dei diritti del fanciullo, le garanzie per chi si trovi privato delle libertà, la promozione e l'attuazione del diritto di asilo, la lotta alla tratta degli esseri umani, la lotta contro il razzismo, la xenofobia, la discriminazione delle minoranze ed il divieto di mutilazioni genitali femminili, a dimostrazione di come tale materia necessiti di un'attività estesa nel tempo, che sia altresì trasversale ed organica;

proprio attraverso la costante attenzione delle istituzioni verso i temi citati, nel 2007 l'Italia ha rappresentato uno degli Stati più fortemente promotori della moratoria contro la pena di morte approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite, ripresa in più di un'occasione dalla medesima assemblea;

nelle ultime due Legislature il Senato ha avvertito l'esigenza di proseguire il lavoro delle Commissioni per i diritti umani, anche sulla base dei due cicli di revisione periodica universale (UPR) disposti dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU che hanno fotografato la situazione del nostro Paese nel 2010 e nel 2017;

particolare preoccupazione in tal senso desta la moltiplicazione esponenziale delle raccomandazioni pervenute all'Italia nel corso dell'UPR 2017, passate da 92 a 187: seppure possa essere interpretato quale segnale incoraggiante l'attenzione della comunità internazionale verso un sempre maggior numero di aspetti sul piano della tutela dei diritti umani, è evidente come il nostro Paese non sia considerato pienamente rispondente a tale necessità;

in particolare, si sottolinea come l'UPR 2017 abbia richiesto l'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, come previsto dalla risoluzione ONU n. 48/134 del 1993 nel rispetto dei cosiddetti principi di Parigi: un organismo che, ancora oggi, non è presente nel nostro ordinamento;

sarebbe altresì in tal senso giunto il momento di costituire in Senato un organismo permanente, con l'obiettivo di mantenere elevato il monitoraggio e l'attività di indirizzo sui temi della promozione e della tutela dei diritti fondamentali della persona;

rilevata per tutti i suddetti motivi l'esigenza di istituire, anche in questa Legislatura, un organismo che rappresenti per il nostro Paese la volontà di difendere e sviluppare i diritti umani sia all'interno che al di fuori dei confini nazionali,

delibera 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 elegge tra i suoi membri l'Ufficio di Presidenza composto dal Presidente, da due Vice Presidenti e da due Segretari. La Commissione ha compiti di studio, osservazione 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 ad 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;

delibera inoltre di intraprendere l'*iter* di costituzione di una Commissione permanente per la tutela e l'affermazione dei diritti umani.

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

(Mozione 1-00003 approvata il 10 luglio 2018)

XVIII Legislatura (dal 23 marzo 2018)

Presidente	FEDE Giorgio (<i>M5S</i>)
Vicepresidenti	BINETTI Paola (<i>FIBP-UDC</i>) IWOBI Tony Chike (<i>L-SP-PSd'Az</i>)
Segretari	CIRINNÀ Monica (<i>PD</i>) VANIN Orietta (<i>M5S</i>)
Membri	BONINO Emma (<i>Misto, +Eu-Az</i>) CASOLATI Marzia (<i>L-SP-PSd'Az</i>) DE VECCHIS William (<i>Misto, IpI-PVU</i>) EVANGELISTA Elvira Lucia (<i>IV-PSI</i>) FATTORI Elena (<i>Misto, LeU</i>) FEDELI Valeria (<i>PD</i>) GIAMMANCO Gabriella (<i>FIBP-UDC</i>) GUIDOLIN Barbara (<i>M5S</i>) IORI Vanna (<i>PD</i>) MAIORINO Alessandra (<i>M5S</i>) MASINI Barbara (<i>Misto, + Eu-Az</i>) MONTEVECCHI Michela (<i>M5S</i>) NATURALE Gisella (<i>M5S</i>) PIANASSO Cesare (<i>L-SP-PSd'Az</i>) RAMPI Roberto (<i>PD</i>) RAUTI Isabella (<i>FdI</i>) ROSSI Mariarosaria (<i>Misto, IeC</i>) RUSSO Loredana (<i>Ipf-CD</i>) UNTERBERGER Julia (<i>Aut (SVP-PATT, UV)</i>) VONO Gelsomina (<i>FIBP-UDC</i>)

INTRODUZIONE

La battaglia per il riconoscimento del diritto alla conoscenza

Un ragionamento sul diritto alla conoscenza deve prendere le mosse innanzitutto da una distinzione relativa a tale diritto, che presenta una duplice natura.

La prima natura del diritto alla conoscenza fa riferimento alla sfera privata degli individui e si manifesta nel diritto ad essere informato e nelle misure volte a tutelare la propria *privacy*: tali aspetti sono legati all'interesse specifico, dimostrabile e diretto della persona.

La seconda dimensione del diritto alla conoscenza rinvia alla sfera pubblica dei rapporti interpersonali e si configura come diritto del cittadino a conoscere e ad essere informato in quanto parte della comunità. Il diritto alla conoscenza è anche diritto dei cittadini ad essere informati con riguardo alla vita politica e alle decisioni che ne derivano. In particolare il diritto alla conoscenza è la premessa perché la collettività possa esercitare un reale controllo sulle decisioni prese dalle autorità pubbliche: è il principio di *accountability*, snodo cruciale ed essenza dei processi democratici.

In ragione di ciò, ad oggi, molti studiosi ritengono che l'affermazione del diritto pubblico alla conoscenza sia una premessa essenziale per la difesa dello Stato di diritto e garanzia della reale democraticità del sistema. Dunque, l'impegno per il pieno riconoscimento del diritto alla conoscenza è correlato con lo sviluppo di una democrazia pienamente matura. Né può essere dimenticata la dimensione trasversale e transnazionale del diritto alla conoscenza ed il lavoro che viene portato avanti da anni affinché venga riconosciuto a livello internazionale come diritto umano.

La guerra in Iraq¹ e la Risoluzione "Media freedom, public trust and the people's right to know" del Consiglio d'Europa

In Italia, la riflessione sulla necessità del riconoscimento del diritto alla conoscenza è maturata nel contesto dell'intervento militare del Regno Unito del 2003 contro l'Iraq di Saddam Hussein, accusato di possedere armi di distruzione di massa, il che si è successivamente rivelato non vero: fu in particolare Marco Pannella a spendersi per il pieno riconoscimento del diritto alla conoscenza.

La battaglia per il riconoscimento del diritto alla conoscenza ha visto un importante passaggio nell'approvazione della Risoluzione *Media freedom, public trust and the people's right to know* da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di Strasburgo, il 21 giugno 2021. Questo importante documento è di particolare importanza perché oltre a riconoscere il diritto alla conoscenza

¹ Nel 2009 Gordon Brown, l'allora Primo Ministro del Regno Unito, ha affidato ad una Commissione d'inchiesta - presieduta da sir John Chilcot - l'indagine sulla condotta di Blair e del governo britannico riguardo l'occupazione dell'Iraq. I lavori della Commissione d'inchiesta Chilcot sono durati ben 7 anni e il rapporto finale, pubblicato il 6 luglio del 2016, ha portato alla luce una lunga storia di condizionamento dell'informazione e di mancata trasparenza delle scelte operate dal governo Blair.

contiene l'esortazione *agli Stati membri a creare un ampio diritto alla conoscenza fornendo indicazioni precise sul modo in cui farlo*" e individua un insieme di strumenti per assicurarne l'attuazione.

Il punto 13 della Risoluzione del Consiglio d'Europa, nell'auspicare pieno e libero *accesso al sapere scientifico e accademico* rileva con preoccupazione che *"nella maggior parte degli Stati membri, non esistono regole sulla trasparenza che garantiscano che la società civile, i giornalisti e l'opinione pubblica possano ottenere informazioni sul modo in cui è utilizzata l'Intelligenza artificiale e su come i dati informatici affluiscono nel processo decisionale automatizzato"*.

Per l'Assemblea del Consiglio d'Europa è centrale in questo quadro il ruolo dei parlamenti e del sistema dell'informazione come elemento cruciale a presidio del pluralismo democratico: *"Non c'è democrazia senza una reale possibilità di fare scelte consapevoli e questa può essere garantita soltanto se i cittadini sono debitamente informati e possono informarsi liberamente; se può realizzarsi un vero scambio di idee su un'ampia gamma di questioni sulla base di una conoscenza esatta e completa degli elementi di fatto (...)"*.

L'importante Risoluzione del Consiglio d'Europa - che ha rappresentato un decisivo passo in avanti - da un lato si propone come presupposto normativo che consenta agli Stati e alle istituzioni sovranazionali di dar vita ad un insieme di strumenti coerenti volti alla garanzia del diritto alla conoscenza; dall'altro si configura come una sorta di "bussola" in grado di orientare l'azione su un duplice livello, nazionale ed internazionale, per il pieno riconoscimento del diritto alla conoscenza come diritto umano.

La Risoluzione della Commissione straordinaria dei diritti umani del Senato della Repubblica

In tale contesto, si colloca il lavoro svolto dalla Commissione straordinaria dei diritti umani del Senato della Repubblica. La Commissione, nel corso della XVII e XVIII legislatura, ha dedicato due cicli di incontri inerenti al diritto alla conoscenza e, a conclusione di essi, ha adottato una Risoluzione con l'assenso di tutti suoi componenti, all'unanimità. L'adozione del testo (Doc. XXIV-ter, n.6), è avvenuta simbolicamente il 22 giugno 2022, esattamente un anno dopo l'approvazione della Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul diritto alla conoscenza.

La Risoluzione, prendendo le mosse dal documento approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2021, afferma la necessità che il diritto alla conoscenza sia riconosciuto come diritto dei cittadini, civile e politico, a essere informati su tutti gli aspetti e in tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative. L'Assemblea del Consiglio d'Europa aveva ricordato che l'attuazione del diritto alla conoscenza avrebbe dovuto *"comprendere tre dimensioni principali: gli obblighi che le autorità e le istituzioni pubbliche o private che esercitano funzioni pubbliche devono rispettare; il diritto dei cittadini a essere informati, avere accesso alle informazioni rilevanti e contribuire alla formulazione e alla valutazione delle leggi, dei regolamenti e degli altri strumenti di attuazione della politica; un ambiente educativo e culturale*

favorevole a promuovere e stimolare l'apprendimento continuo dei cittadini in una società dell'informazione"

A tale proposito la Risoluzione della Commissione per i diritti umani del Senato ricorda come le istituzioni parlamentari possano e debbano svolgere un ruolo fondamentale promuovendo, tutelando e garantendo la partecipazione dei cittadini al processo decisionale a tutti i livelli. La Risoluzione, preso atto del lavoro svolto dalla Commissione dei diritti umani del Senato sul tema, impegna il Governo italiano a favorire lo svolgimento dei dibattiti parlamentari nei tempi e nei modi congrui per permettere il confronto delle argomentazioni e il controllo democratico sul Governo stesso (punto I); impegna inoltre il Governo ad ispirare la propria condotta al principio di conoscenza come diritto dei cittadini ad essere pienamente informati su tutti i processi decisionali e amministrativi (punto II), investendo sul sistema culturale e sui luoghi del sapere, come le biblioteche, i teatri e i musei, che vengono richiamati alla loro funzione sociale di garantire un accesso trasversale alle informazioni (punto III). La Risoluzione insiste inoltre su un altro punto importante: la pubblicità di informazioni sul rispetto dei diritti umani, la promozione dell'eguaglianza e il contrasto di tutte le discriminazioni per origine etnica e nazionale, religione, età, sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità (punto IV). Tali processi debbono essere attuati anche per promuovere il contrasto alla corruzione, la protezione dell'ambiente, la responsabilità sociale e le pari opportunità (punto IV). Inoltre, la Risoluzione suggerisce di favorire la realizzazione di un osservatorio di monitoraggio dell'informazione (punto VI); di favorire la regolamentazione della trasparenza delle attività di lobby (punto VII) e di considerare l'adesione del nostro Paese alla Convenzione di Tromsø (punto IX). Nel X punto, infine, la Risoluzione impegna il Governo a farsi promotore di iniziative in ambito onusiano volte a codificare a livello universale il diritto umano alla conoscenza.

Tali impegni che la Commissione Senato chiede al Governo di voler assumere, mostrano i diversi modi in cui può essere declinato il diritto alla conoscenza. La Risoluzione, quindi, ha come delineato un nuovo diritto umano dalle caratteristiche multidimensionali, in quanto - attraverso la sua realizzazione - si intrecciano numerose e differenti istanze di garanzia e di tutela: la libertà e la qualità dell'informazione, la trasparenza degli atti, un dibattito pubblico effettivo e plurale. Queste istanze, proprie degli ordinamenti democratici, possono trovare realizzazione grazie alla diffusione di strumenti culturali volti alla piena comprensione delle informazioni, indispensabile per compiere scelte mature e consapevoli.

Le audizioni presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica

Nel corso della XVIII legislatura, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica ha dedicato parte del suo lavoro al diritto alla conoscenza

(sedute nn. 74, 76 e 86), prendendo le mosse dagli incontri tenutisi in Commissione nel corso della XVII Legislatura con la presenza di Marco Pannella², Stefano Rodotà³ e Federica Resta⁴.

Il **16 dicembre 2021 (seduta n. 74)** la Commissione ha accolto ed ascoltato gli interventi del **dottor Matteo Angioli**, fondatore del *Global Committee for the Rule of Law* e **dell'avvocato Paolo Reale**, segretario generale del *Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights*.

Il **dottor Angioli** durante la sua audizione ha evidenziato come la struttura del rapporto di Strasburgo si basi su quattro pilastri portanti: l'accesso alle informazioni, l'importanza del dibattito pubblico in una democrazia, l'informazione pubblica prodotta ed assicurata dagli Stati e, infine, la diffusione della cultura come premessa fondativa dell'esercizio del diritto alla conoscenza. Prendendo le mosse dal concetto di Stato di diritto, il dottor Angioli ha ricordato la preoccupazione di Marco Pannella - che egli condivise - per la guerra in Iraq e per le distorsioni del processo democratico che allora si verificarono nel Regno Unito. Il dottor Angioli, inoltre, ha approfondito il ruolo delle assemblee e degli eletti in ogni società e ad ogni livello mettendo a fuoco il ruolo del rappresentante e la necessità di regole procedurali certe come reale garanzia della democraticità del metodo.

L'avvocato Paolo Reale durante il suo intervento ha evidenziato le ragioni fondanti di una battaglia per il diritto alla conoscenza e l'intima correlazione tra la battaglia per il riconoscimento di un diritto e la conservazione della democrazia. Reale ha portato all'attenzione della Commissione il significativo passaggio che si sta verificando nell'attuale fase storica da una società analogica - fondata sugli Stati Nazionali - ad una società digitale e globale. Questo passaggio, ha portato alla nascita di spazi globali privi di *governance* politica e per tale motivo si rivela sempre più attuale l'urgenza di adeguare la tutela dei diritti umani al mondo di oggi. Paolo Reale, inoltre, ha analizzato i passaggi che trasformano l'informazione grezza in vera e propria conoscenza, dal momento dell'accesso delle informazioni al momento del dibattito pubblico e che sono in particolare: decriptare e rendere comprensibili le informazioni, la divulgazione di esse e la loro comprensione.

Il **19 gennaio 2022 (seduta n. 76)** la Commissione ha ascoltato gli interventi dell'**ambasciatore Giulio Terzi di Sant'Agata**, fondatore del *Global Committee for the Rule of Law*, e di **Marco Beltrandi**, già deputato della Repubblica ed esperto del diritto alla conoscenza.

L'ambasciatore Giulio Terzi di Sant'Agata ha ricordato quanto la sensibilità della Commissione per i diritti umani del Senato riguardo al diritto alla conoscenza sia esemplare, poiché tale diritto si configura come un terreno di coltura fondamentale dello Stato di diritto. Tale intima correlazione rende la battaglia per il riconoscimento del diritto alla conoscenza una battaglia internazionale. Partendo dall'idea che la conoscenza è un diritto fondamentale, l'Ambasciatore ha ricordato la profonda intuizione di Marco Pannella riguardo la guerra in Iraq e di come tale vicenda abbia dimostrato le gravi conseguenze che possono scaturire da una non corretta informazione. Ricordando le sfide globali che siamo chiamati ad affrontare, Terzi di Sant'Agata ha evidenziato come

² https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=912525&part=doc_dc

³ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=913377&part=doc_dc

⁴ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=939658&part=doc_dc

la negazione del pieno diritto all'informazione o un ruolo preponderante dei governi sui parlamenti possano mettere a rischio la stessa capacità di affrontare con successo proprio quelle sfide. Inoltre, ha sottolineato l'amb. Terzi di Sant'Agata proprio il fatto che decisioni importanti vengano assunte senza un dibattito parlamentare sufficientemente serio e approfondito si configura come una preoccupante manifestazione di erosione del sano principio di informazione.

Successivamente è intervenuto in Commissione **Marco Beltrandi**, il quale ha ricordato l'importante sentenza della Corte dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa del 2021 nella quale si condannava l'Italia per la violazione del pluralismo nell'informazione Rai a danno del Partito Radicale. Tale sentenza è stata una sentenza di portata storica - ha sostenuto Beltrandi - poiché ha messo in rilievo quanto la storia politica italiana sia stata condizionata in ragione di una non corretta informazione. Beltrandi, inoltre, ha ricordato l'importanza dell'esperienza del Centro di ascolto dell'informazione radio-televisiva radicale promossa da Marco Pannella.

Il **26 maggio 2022 (seduta n. 86)** la Commissione ha ascoltato in audizione il **professor Claudio Radaelli**, professore di politiche pubbliche comparate presso la *European University Institute* di Firenze e la **dottorssa Antonella Agnoli**, esperta e consulente di numerosi enti locali per la realizzazione di istituzioni bibliotecarie.

Il **professor Claudio Radaelli** ha evidenziato come il diritto alla conoscenza si configuri allo stesso tempo come un diritto civile, politico ed umano, con la capacità di trasformare l'informazione in conoscenza. Per tale motivo, il diritto alla conoscenza risulta essere intimamente legato allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani. Radaelli ha analizzato la Risoluzione del Consiglio d'Europa del giugno 2021 che si presenta come fondamento del diritto alla conoscenza e, allo stesso tempo, come bussola per orientare l'azione futura degli Stati a tutela del diritto stesso. La Risoluzione del Consiglio d'Europa del 2021 struttura il diritto alla conoscenza su tre pilastri: l'informazione; l'istruzione e la cultura; la conoscenza delle politiche pubbliche durante il loro ciclo di vita. Radaelli ha ricordato, inoltre, come il diritto alla conoscenza si configuri anche come un diritto proprio delle assemblee rappresentative, in particolare le assemblee parlamentari di chiedere conto ai governi dei risultati raggiunti e delle sue politiche.

Successivamente, è intervenuta la dottorssa **Antonella Agnoli**, che ha sottolineato come l'attuazione del diritto alla conoscenza passi attraverso la costruzione di luoghi del sapere che possano garantire il diritto stesso. La tematica dei luoghi della cultura si intreccia con il tema della conoscenza e dell'integrazione per tutti, trovando come corollario il suggerimento - questa la proposta della dott.ssa Agnoli - di ragionare in merito alla costruzione di centri civici culturali che possano garantire servizi trasversali in grado di le persone ad accedere a nuove forme di conoscenza, anche attraverso i new media. La dottorssa Agnoli ha sottolineato come tali infrastrutture - definite significativamente "pronto-soccorso culturali" - siano profondamente importanti per un sistema liberaldemocratico che voglia garantire il pieno godimento del diritto alla conoscenza.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL'AFFARE ASSEGNATO N. 1181
(Doc. XXIV-ter, n. 6)**

La Commissione,
premessò che:

il 23 giugno 2021 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione 2382 (2021) e la raccomandazione 2204 (2021), entrambe intitolate "La libertà dei media, fiducia dell'opinione pubblica e diritto alla conoscenza dei cittadini", con le quali viene riconosciuta la necessità di definire il diritto dei cittadini alla conoscenza come un diritto civile e politico del cittadino ad essere informato attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative e come uno strumento indispensabile a esercitare una piena partecipazione democratica;

l'attuazione del diritto alla conoscenza, come sottolineato nella risoluzione citata, dovrebbe comprendere tre dimensioni principali: gli obblighi che le autorità e le istituzioni pubbliche o private che esercitano funzioni pubbliche devono rispettare; il diritto dei cittadini a essere informati, avere accesso alle informazioni rilevanti e contribuire alla formulazione e alla valutazione delle leggi, dei regolamenti e degli altri strumenti di attuazione della politica; un ambiente educativo e culturale favorevole a promuovere e stimolare l'apprendimento continuo dei cittadini in una società dell'informazione;

il Parlamento può svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere, tutelare e garantire la partecipazione dei cittadini al processo decisionale a tutti i livelli;

rilevato che:

come sperimentato nel contrasto alla pandemia nei mesi scorsi, la fiducia nelle azioni dei governi e degli Stati è fondamentale per il sostegno e l'efficace attuazione delle misure di emergenza: perché ciò sia possibile in una democrazia, sono essenziali decisioni trasparenti, scientificamente fondate e democratiche;

il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 13 novembre 2020 sull'impatto delle misure connesse al COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali ha evidenziato come il modo migliore per combattere la disinformazione sia garantire la trasparenza al momento dell'adozione delle misure e fornire ai cittadini informazioni e dati completi, aggiornati, precisi e oggettivi sulla situazione e sulle misure adottate per controllarla;

considerato che:

il 1 dicembre 2020 è entrata in vigore la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali (cd. "Convenzione di Tromsø" adottata nel 2009) considerata il primo strumento giuridico internazionale vincolante a riconoscere il diritto generale di accesso ai documenti delle

autorità pubbliche sviluppando principi e garanzie per assicurarne l'effettivo esercizio a tutela di una società realmente democratica e pluralista;

la Convenzione, entrata in vigore in seguito alla ratifica da parte di dieci Stati membri del Consiglio d'Europa (Bosnia-Erzegovina, Estonia, Finlandia, Lituania, Montenegro, Norvegia, Repubblica di Moldova, Svezia, Ucraina e Ungheria), non è stata ancora firmata dall'Italia;

negli anni scorsi, tuttavia, sono stati numerosi a livello mondiale gli Stati che hanno adottato leggi c.d. "Foia" (Freedom of Information Act). Tra questi, l'Italia con il decreto legislativo n. 97 del 2016 ha introdotto l'accesso civico generalizzato al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;

la Convenzione dell'ONU contro la corruzione di Merida del 2003, ratificata dall'Italia nel 2009, ribadisce la necessità di affiancare agli strumenti di repressione penale dei fenomeni corruttivi, politiche di prevenzione amministrativa basate sul principio di trasparenza;

considerato inoltre che:

la Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifiche della direttiva 2013/34/UE che riguarda la trasmissione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di imprese e di gruppi di grandi dimensioni, recepita attraverso il decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254, valorizza l'importanza della comunicazione, da parte delle imprese, non solo degli aspetti finanziari legati all'attività ma anche di informazioni legate ad aspetti sociali ed ambientali, al fine di individuare i rischi legati alla sostenibilità e di aumentare la comprensione dell'andamento, dei risultati o della situazione dell'impresa e il relativo impatto sulla società;

rilevato infine che:

le aggressioni nei confronti di giornalisti e le intimidazioni rivolte ai mezzi di informazione sono tra le maggiori minacce al diritto alla conoscenza;

sono numerose le risoluzioni, le dichiarazioni e gli impegni sulla sicurezza dei giornalisti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite: da ultimo, la risoluzione dell'Assemblea generale del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti e la questione dell'impunità (A/RES/76/173) e la risoluzione del Consiglio dei diritti umani del 2020 (A/HRC/RES/45/18);

per il 2021 l'annuale World Press Freedom Index di "Reporter Senza Frontiere" registra che, su 180 paesi valutati, il 73 per cento è caratterizzato da situazioni molto gravi per i giornalisti e che la libertà di stampa è in pericolo anche nelle società democratiche, a causa della diffusione di notizie false e di propaganda, amplificate dai social media, mentre l'Italia passa dal 41° al 58° posto, nonostante la presenza di un ambiente mediatico libero e pluralista, a causa delle minacce registrate nei confronti dei giornalisti da parte della criminalità organizzata, in particolare nel meridione, e delle violenze nei loro confronti durante la pandemia da parte di gruppi estremisti e movimenti di protesta;

preso atto

del lavoro svolto dalla Commissione sul tema del diritto alla conoscenza sin dalla 17a legislatura;

impegna il Governo:

I. a garantire una concreta diffusione della cultura della trasparenza e della partecipazione, attuando norme che favoriscano in primis un dibattito parlamentare e pubblico sostanziale, in grado di costituire un efficace strumento sia di conoscenza sia di controllo democratico;

II. ad ispirare la propria condotta al principio di conoscenza come diritto dei cittadini ad essere pienamente informati sui processi decisionali e amministrativi, in modo da realizzare la migliore partecipazione democratica, in coerenza con lo stato di diritto e le principali norme internazionali sui diritti umani;

III. a investire sul sistema culturale, in particolare su iniziative di offerta culturale e sullo sviluppo di luoghi del sapere - come biblioteche, musei, teatri - allo scopo di alimentare lo spirito critico e la libertà di pensiero, dando vita a meccanismi di verifica e parametrizzazione per misurare la presenza di tali luoghi sul territorio e in rapporto all'offerta culturale per abitante;

IV. a favorire la pubblicità, da parte delle grandi società, di informazioni nei campi cruciali per l'interesse pubblico come il rispetto dei diritti umani, la promozione dell'eguaglianza e il contrasto di tutte le discriminazioni per origine etnica e nazionale, religione, età, sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità, il contrasto alla corruzione, la protezione dell'ambiente, la responsabilità sociale, il trattamento dei dipendenti, le pari opportunità nei consigli di amministrazione in relazione all'età, al genere, al grado di istruzione e all'esperienza professionale, come indicato dalla Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014;

V. ad adoperarsi a livello nazionale e nelle sedi internazionali per rafforzare l'indipendenza, il pluralismo e la libertà dei media;

VI. a favorire la realizzazione di un osservatorio di monitoraggio dell'informazione dei principali canali televisivi e radiofonici e della loro interazione con le piattaforme di social network più utilizzate;

VII. a rendere conoscibile l'assetto della proprietà e del finanziamento dei media, per dare piena attuazione alle indicazioni del Consiglio d'Europa in materia, e a richiedere piena trasparenza nella stipula ed esecuzione degli accordi sullo scambio di informazioni che tali media concludono con soggetti omologhi e/o con soggetti terzi;

VIII. a favorire una regolamentazione della trasparenza delle attività di lobby, in linea con la Raccomandazione CM/Rec(2017)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla disciplina delle attività di lobby nel contesto del processo decisionale pubblico;

IX. a promuovere, valutandone l'opportunità, l'adesione del nostro Paese alla Convenzione di Tromsø e a seguirne la ratifica facendo propri gli standard più elevati della Convenzione;

X. a farsi promotore, insieme a Paesi rappresentativi di tutte le aree geopolitiche e regionali, di iniziative in ambito ONU che conducano l'Organizzazione e gli Stati membri ad intraprendere un'azione volta a codificare a livello universale il diritto umano alla conoscenza.

Risoluzione 2382 (2021)⁵

Libertà dei mezzi di informazione, dovere di tutela dei beni comuni amministrati⁶ e diritto dei cittadini alla conoscenza

Nota del redattore

La versione in lingua italiana che si propone, redatta da Ezechia Paolo Reale, Segretario Generale del "The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights", con il contributo della dottoressa Chiara Gottardo, non è una traduzione letterale delle parole contenute nella Risoluzione ma la trasposizione in lingua italiana dei concetti giuridici e sociali a cui i termini si riferiscono.

Anche alcune espressioni che fanno specifico riferimento a teoriche o dottrine che non hanno ancora avuto sufficiente spazio nella cultura italiana sono state rese in italiano nel loro significato valoriale, privilegiando tale scelta rispetto a quella di riportarle con la loro denominazione in lingua inglese, riportata comunque in nota, che, possibilmente, non consente nel contesto culturale nazionale immediato rimando ai loro contenuti.

Si è preferito, inoltre, offrire una versione in lingua italiana anche nei termini oramai di uso comune nella loro formulazione in lingua inglese quali "*media*", "*lobby*", e "*question time*".

Le versioni alle quali fare esclusivo riferimento sono, ovviamente, l'originale in lingua inglese e la sua traduzione ufficiale in lingua francese che si riportano in allegato.

Si ringraziano gli uffici della Delegazione italiana al Consiglio d'Europa per aver fornito la base di lavoro sulla quale si è operato.

Per l'originale: <https://pace.coe.int/files/29346/pdf>

Assemblea Parlamentare

1. La democrazia è una mera facciata in assenza di un esercizio informato del diritto di voto e del diritto dei cittadini a una responsabile partecipazione democratica ai processi decisionali e politici attraverso un approfondito dibattito pubblico e parlamentare come strumento fondamentale per un effettivo controllo democratico sulle azioni del governo e del legislatore.
2. Non c'è democrazia senza una reale possibilità di fare scelte consapevoli e questa può essere garantita soltanto se i cittadini sono debitamente informati e possono informarsi liberamente; se può realizzarsi un vero scambio di idee su un'ampia gamma di questioni sulla base di una conoscenza esatta e completa degli elementi di fatto; e se ciascuno ha le competenze e la cultura necessarie per analizzare criticamente i vari punti di vista e può esprimerli senza timore. Queste condizioni sono inoltre, essenziali affinché i rappresentanti eletti dal popolo possano esercitare efficacemente e responsabilmente il proprio mandato.
3. Oggi, i nostri valori democratici e il funzionamento delle nostre istituzioni democratiche sono minacciati dal linguaggio della post-verità, dalla disinformazione, dalla concentrazione del potere di determinare le priorità e dai tentativi ricorrenti di manipolare l'opinione pubblica. Inoltre, sviluppi recenti hanno spesso eroso le prerogative parlamentari e il fondamentale

⁵ Dibattito in Assemblea del 22 giugno 2021 (17^a seduta) (vedi Doc. 15308, relazione della Commissione Cultura, Scienza, Istruzione e Mezzi di Informazione, relatore: Roberto Rampi). Testo adottato dall'Assemblea il 22 giugno 2021 (17^a seduta). Vedi anche Raccomandazione 2204 (2021).

⁶ N.d.r. "*Public Trust*"

ruolo di mediazione del Parlamento in una società democratica. Un crescente senso di separazione tra le istituzioni di governo e la collettività ha aumentato la sfiducia dell'opinione pubblica, mettendo a rischio il sistema di governo democratico e l'efficiente attuazione delle politiche pubbliche.

4. Per l'Assemblea Parlamentare è, quindi, necessario riconoscere un ampio "diritto alla conoscenza", definito come il diritto civile e politico dei cittadini di essere informati attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative, in modo da consentire una piena partecipazione democratica e assicurare che gli amministratori dei beni comuni rispondano delle loro scelte, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto.
5. I limiti imposti al diritto alla conoscenza, per proteggere la sicurezza nazionale, il diritto alla riservatezza o altri diritti umani, devono essere definiti rigorosamente.
6. L'attuazione del diritto alla conoscenza comprende tre dimensioni attive: gli obblighi diretti che le autorità pubbliche e le istituzioni pubbliche o private che esercitano funzioni pubbliche devono rispettare, indipendentemente da specifiche richieste; il diritto dei cittadini a essere informati, avere accesso alle informazioni rilevanti e contribuire alla formulazione e alla valutazione delle leggi, dei regolamenti e degli altri strumenti di attuazione della politica; e un ambiente educativo e culturale favorevole a promuovere e stimolare l'apprendimento continuo dei cittadini in una società dell'informazione.
7. Per dare piena efficacia al diritto alla conoscenza dei cittadini è necessario un insieme di strumenti di politica pubblica, compresi i meccanismi di consultazione, di informazione, di critica e di valutazione successiva dell'impatto delle scelte legislative e regolamentari.
8. L'entrata in vigore della Convenzione sull'Accesso ai Documenti Ufficiali (la "Convenzione di Tromsø") è un significativo passo avanti nella giusta direzione che l'Assemblea saluta con favore. Tuttavia, l'Assemblea osserva con preoccupazione che finora l'utilizzo della Convenzione di Tromsø è stato molto limitato.
9. I mezzi di informazione ricoprono un ruolo chiave nel fissare le priorità e nel fornire informazioni tempestive, plurali e affidabili. Essi non devono subire alcuna forma di pressione, compresi gli attacchi verbali e fisici, ma anche molestie giuridiche nelle forme di azioni giudiziarie strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP⁷). Le aggressioni nei confronti di giornalisti e le intimidazioni rivolte ai mezzi di informazione sono tra le maggiori minacce al diritto alla conoscenza. È quindi cruciale che gli standard del Consiglio d'Europa sulla libertà dei mezzi di informazione, il pluralismo e l'indipendenza editoriale; sulla protezione dei giornalisti; sulle fonti e le garanzie finanziarie; e sulla trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione siano pienamente attuati e adeguatamente verificati.
10. I cittadini devono sapere chi c'è dietro le notizie e conoscere l'intera struttura proprietaria degli organi di informazione, compresi i titolari effettivi, come pure eventuali accordi per lo scambio di informazioni tra l'organo di informazione e altre entità. Non è sempre facile reperire queste informazioni o risalirvi, specialmente se la proprietà dei mezzi di informazione è transnazionale. L'Assemblea ritiene che queste informazioni debbano essere rese di dominio pubblico.

⁷ N.d.r. "*Strategic Lawsuits Against Public Participation*".

11. Ugualmente, l'accesso alle informazioni contenute nei libri sociali delle imprese è estremamente utile per le sentinelle civiche⁸ quali le associazioni della società civile contro la corruzione e i giornalisti investigativi per agevolare la loro ricerca di eventuali azioni illegali. Negare o limitare eccessivamente l'accesso ai dati riguardanti la proprietà e la struttura delle imprese, anche attraverso costi proibitivi, limita il diritto dell'opinione pubblica a conoscere e può agevolare corruzione, frode, riciclaggio di denaro, violazioni dei diritti umani e altre attività illegali.
12. Mentre il diritto alla conoscenza ha come obiettivo accrescere la partecipazione consapevole dei cittadini al processo decisionale, c'è la necessità di assicurare la trasparenza delle iniziative portate avanti con la partecipazione e il contributo dei gruppi organizzati di pressione, compresi i promotori professionali di interessi, delle associazioni industriali e delle organizzazioni della società civile.
13. L'Assemblea è preoccupata che, nella maggior parte degli Stati membri, non esistono regole sulla trasparenza che garantiscono che la società civile, i giornalisti e l'opinione pubblica possano ottenere informazioni sul modo in cui è utilizzata l'intelligenza artificiale e su come i dati informatici affluiscono nel processo decisionale automatizzato. L'Assemblea, inoltre, è convinta che assicurare al più ampio pubblico libero e facile accesso al sapere scientifico e accademico importi significativi vantaggi per la società.
14. Oltre a ciò, il diritto alla conoscenza dei cittadini è intrinsecamente legato all'accesso libero, facile e continuo agli strumenti culturali, che sono mezzi indispensabili per lo sviluppo di una comprensione critica e indipendente delle informazioni e per una partecipazione attiva, inclusiva e consapevole in una società democratica. Le arti sono uno strumento utile per potenziare le capacità di pensiero critico. In tal senso, è necessario promuovere una vasta offerta culturale, quali biblioteche, teatri, musei e sale di musica dal vivo, favorendo l'inclusione di tutti gli attori della società nella vita culturale.
15. Il ruolo principale e la responsabilità primaria nella salvaguardia del diritto alla conoscenza spettano agli Stati membri e alle autorità pubbliche. Tuttavia, sono coinvolti anche altri soggetti, come i mezzi di informazione pubblici e privati, gli istituti di istruzione e le istituzioni culturali, che devono assumersi la loro parte di responsabilità per educare cittadini attivi e informati. Le azioni dei vari attori coinvolti devono essere coerenti e sinergiche e sono quindi cruciali le collaborazioni fra questi diversi soggetti.
16. Conseguentemente, l'Assemblea esorta gli Stati membri:
 - 16.1 a riconoscere il diritto alla conoscenza come un diritto civile e politico del cittadino ad essere informato attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative, in modo da consentire una piena partecipazione democratica e assicurare che gli amministratori dei beni comuni rispondano delle loro scelte, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto;
 - 16.2 a ratificare la Convenzione di Tromsø, se non lo hanno già fatto, anche impegnandosi a rispettare le disposizioni facoltative sulla trasparenza legislativa e giudiziaria e a rendere le

⁸ N.d.r. "Citizen Watchdogs".

loro leggi in materia di accesso alle informazioni conformi agli standard più elevati della Convenzione;

16.3 a sostenere la rapida istituzione del Comitato di Controllo della Convenzione di Tromsø e a stanziare fondi sufficienti per renderlo pienamente operativo;

16.4 a promuovere e partecipare agli scambi di conoscenze in tutta l'Europa sulle migliori prassi riguardanti l'attuazione del diritto di accesso alle informazioni, che potrebbe anche essere di grande utilità per il Comitato di Controllo della Convenzione di Tromsø;

16.5 contemporaneamente al consolidamento dei principi esistenti fissati dalla Convenzione di Tromsø, a sviluppare e attuare misure complementari per l'effettiva salvaguardia del diritto alla conoscenza, conformemente ai principi contenuti nella presente Risoluzione e, in particolare, assicurare che le informazioni di pubblico interesse siano effettivamente raccolte, redatte e tempestivamente pubblicate, seguendo un approccio di "trasparenza sin dall'origine"⁹;

16.6 a ispirarsi alla Direttiva dell'Unione Europea 2014/95/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa del 22 ottobre 2014 che modifica la Direttiva 2013/34/EU per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e sulle pari opportunità¹⁰ da parte di imprese e gruppi di grande dimensione, per adottare norme volte a estendere la legislazione in materia di accesso alle informazioni a tutti gli organismi privati che svolgono funzioni pubbliche o operano avvalendosi di fondi pubblici e per assicurare la pubblicazioni da parte delle grandi società di informazioni dettagliate nei campi cruciali per l'interesse pubblico come il rispetto dei diritti umani, il contrasto alla corruzione e alle tangenti, la protezione dell'ambiente, la responsabilità sociale, il trattamento dei dipendenti, le pari opportunità nei consigli di amministrazione in relazione all'età, al genere, al grado di istruzione e all'esperienza professionale;

16.7 ad adottare una legislazione che assicuri la trasparenza delle attività organizzate di pressione, in linea con la Raccomandazione CM/Rec (2017) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla regolamentazione giuridica delle attività organizzate di pressione nel contesto del processo decisionale pubblico;

16.8 a cooperare con il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) e gli altri pertinenti attori internazionali, nonché con la società civile, per sviluppare un quadro giuridico che consente e facilita l'accesso alle informazioni contenute nei libri sociali delle imprese, anche basandosi sulle migliori prassi sviluppate dai paesi che prevedono l'accessibilità dei libri sociali delle imprese;

16.9 a rendere la loro legislazione e le loro procedure conformi a quanto previsto dalla Risoluzione 2065 (2015) dell'Assemblea Parlamentare "Accrescere la trasparenza sulla proprietà dei mezzi di informazione" e la Raccomandazione CM/Rec (2018) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul pluralismo dei mezzi di informazione e la trasparenza della loro proprietà e delle loro fonti di finanziamento, per dare piena attuazione ai principi del Consiglio d'Europa sulla trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento dei mezzi

⁹ N.d.r. "Transparency-by-design".

¹⁰ N.d.r. "Diversity".

di informazione, e a richiedere piena trasparenza nella stipula e nell'esecuzione degli accordi di condivisione delle informazioni che i mezzi di informazione concludono con soggetti terzi;

16.10 a istituire un sistema nazionale indipendente di controllo della legittimità, correttezza e completezza delle notizie diffuse dai mezzi di informazione nazionali e a pubblicare, almeno una volta al mese, i dati disaggregati ricavati dall'esercizio di questo controllo;

16.11 a rivedere i meccanismi di finanziamento ed evitare tagli di bilancio al settore dei mezzi di informazione, al fine di preservare ed estendere un panorama di mezzi di informazione pluralistico e aperto e a dare piena attuazione alle numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia;

16.12 a rendere la loro legislazione e le loro procedure conformi a quanto previsto dalla Raccomandazione CM/Rec (2020) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'impatto sui diritti umani dei sistemi che fanno uso di algoritmi e a organizzare dibattiti sulla trasparenza degli algoritmi utilizzati dalle società che gestiscono i canali aperti di comunicazione¹¹, riunendo tutte le parti interessate per discutere su come garantire un controllo parlamentare e civico di tali algoritmi;

16.13 ad incoraggiare chi produce e trasmettere il sapere a rendere disponibili i loro lavori gratuitamente e in formati aperti e a sostenere le buone prassi sul libero accesso, in modo che i risultati della ricerca siano accessibili a tutti gli attori della società, al fine di fornire al settore pubblico e privato i migliori e più innovativi dai scientifici;

16.14 a creare e rafforzare strumenti per l'ampia diffusione delle conoscenze culturali; a promuovere, al riguardo, il ruolo delle biblioteche, dei musei, dei teatri, delle sale per la musica dal vivo e di altre istituzioni culturali e a stabilire un livello minimo controllato di loro disponibilità per abitante;

17. I Parlamentari hanno un diritto di accesso alle informazioni rafforzato. I rappresentanti eletti possono avere accesso ad informazioni diversamente riservate e svolgere un ruolo fondamentale nel mediare il dibattito pubblico tra i diversi strati sociali e salvaguardare i diritti delle minoranze. Di conseguenza, l'Assemblea esorta i Parlamenti nazionali ad analizzare e valutare i meccanismi di partecipazione al processo decisionale a tutti i livelli, compresa la formazione dell'ordine del giorno dei lavori e i tempi assegnati ai dibattiti e alle interrogazioni parlamentari, cercando di fare in modo che le questioni di interesse pubblico siano discusse in modo esauriente e le informazioni di interesse pubblico siano rese di pubblico dominio.

18. L'Assemblea esorta i Parlamentari a impegnarsi in un dibattito coordinato per fissare norme condivise sull'applicazione e la revisione dei livelli di riservatezza negli Stati membri e nelle istituzioni politiche locali, in particolare rispetto alle procedure di voto, per contrastare la cultura della segretezza e scongiurare la sfiducia dell'opinione pubblica, così da rafforzare il diritto alla conoscenza dei cittadini.

¹¹ N.d.r. "Social Media".

AUDIZIONI DELLA COMMISSIONE

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

GIOVEDÌ 16 DICEMBRE 2021

74ª Seduta

Presidenza del Presidente

FEDE

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Matteo Angioli, fondatore del Global Committee for the Rule of Law, e l'avvocato Paolo Reale, segretario generale del Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights.

Matteo ANGIOLI. Sono davvero emozionato perché oggi prende il via in Italia una nuova fase dell'iniziativa sul diritto alla conoscenza, una fase che condivido con Paolo Reale e che consente di proseguire un percorso iniziato nel 2015, proprio in questa stessa Commissione per la tutela e promozione dei diritti umani, allorquando – mi fa piacere ricordarlo – il presidente dell'epoca Luigi Manconi fece intervenire Marco Pannella sul tema in questione.

Nell'agosto 2021, a Strasburgo, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, grazie al Rapporto di Roberto Rampi sulla libertà dei media, la fiducia pubblica e il diritto alla conoscenza ed alla Risoluzione e Raccomandazione scaturite da esso, è stato compiuto un significativo primo passo verso il riconoscimento di questo diritto. La Risoluzione adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa si articola lungo quattro direttrici.

La prima direttrice è rappresentata dalla libertà di accesso alle informazioni e, soprattutto, dalla propensione dei governi a mettere a disposizione dei cittadini le informazioni ancor prima che i cittadini stessi le richiedano, rimuovendo quindi sin dall'inizio possibili barriere o ostacoli.

La seconda direttrice riguarda la necessità di assicurare spazi adeguati al dibattito pubblico, elemento fondamentale per ogni democrazia. Naturalmente, la principale sede in cui il dibattito pubblico si deve svolgere è il Parlamento, sebbene un contributo al dibattito nel Paese può e deve venire anche da altre realtà, dai corpi intermedi: università, *think tank*,

sindacati, dalle organizzazioni non governative, e così via.

La terza direttrice si riferisce all'informazione pubblica, quella prodotta ed assicurata dagli organi pubblici di informazione, che dovrebbero essere indipendenti o comunque meno condizionati da appartenenze ideologiche e politiche. Riguardo a questo, occorrerebbero misure appropriate ed efficaci in grado di tenere il più possibile lontane dall'informazione tali.

La quarta ed ultima direttrice contenuta nella Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa rinvia al contesto culturale: attraverso la diffusione di programmi e luoghi di cultura è possibile favorire una cultura democratica in cui un numero sempre crescente di cittadini possa sviluppare le capacità cognitive e quindi fare il miglior uso possibile delle informazioni a disposizione.

Vorrei soffermarmi più specificamente sul ruolo del Parlamento e delle Assemblee rappresentative a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale e internazionale. Prima di farlo vorrei però richiamare un punto imprescindibile: la Dichiarazione della 67^a Assemblea Generale dell'Onu del settembre 2012 con cui si definisce lo Stato di diritto, principio a noi familiare e centrale: "Le Nazioni Unite definiscono lo Stato di diritto come un principio in virtù del quale tutte le persone, le istituzioni, le realtà pubbliche e private - incluso lo Stato stesso - debbono rispondere a leggi e norme pubbliche e facilmente conoscibili, applicate in modo equo, con giudici indipendente, in coerenza con norme generali e principi internazionali condivisi."

Proprio a partire da questo concetto, nel 2003 - quando questa Dichiarazione Onu non era ancora stata adottata ma i principi cui essa si riferisce già esistevano – con Marco Pannella sostenemmo che il modo in cui fu decisa (e poi purtroppo condotta!) la guerra in Iraq contenesse pericoli gravissimi per il futuro della democrazia.

All'epoca il dibattito pubblico, in particolare alla Camera dei Comuni del Regno Unito, fu distorto da una serie di "fake news" prodotte dallo Stato britannico ai massimi livelli. Sono fatti oggi conosciuti, ed è preoccupante come sia potuto accadere, con il coinvolgimento dei servizi segreti e di attori che avrebbero dovuto avere a cuore e tutelare i diritti. Credo che la democrazia, intesa come sistema di governo, abbia risentito di quella scellerata decisione. Il Regno Unito, tuttavia, ha robusti anticorpi che hanno poi permesso - attraverso una commissione d'inchiesta, la Commissione Chilcot - di fare luce sulla vicenda. Dopo numerose testimonianze, la Commissione ha potuto concludere che la presenza di armi di distruzione di massa non fosse provata, come affermato invece da Blair e Bush e che vi erano ancora opzioni disponibili prima dell'azione militare.

L'attività della Commissione è davvero importante perché ha dimostrato che la ricerca,

il dibattito e l'approfondimento possono sanare - o contribuire a sanare almeno in parte - gravissimi errori.

A questo riguardo, cito brevemente un passaggio dal libro di Tony Blair "Un viaggio" in cui l'ex Premier si dice pentito per aver fatto approvare la legge sul *Freedom of Information Act* (FOIA) nel 2000. In altre parole, non si è pentito del ruolo avuto nello scatenare la guerra, bensì dell'approvazione del FOIA. Queste le sue parole: "Sono stato un idiota, uno sciocco e un ingenuo perché, in fin dei conti, a fare ricorso e a fare uso del *Freedom of Information Act* sono essenzialmente i giornalisti." Mi sembra davvero lunare. È ovvio che siano essenzialmente i giornalisti ad avvalersi del *Freedom of Information Act*. Sono soprattutto loro ad avere i mezzi, le risorse, l'interesse, direi anche il dovere di farlo dato che spetta anche a loro controllare l'operato dei Governi.

È questo il punto a cui volevo giungere: il ruolo cruciale delle Assemblee rappresentative e dei rappresentanti. Il filosofo e deputato anglo-irlandese Edmund Burke, nel novembre 1774, evidenziava l'importanza dell'esercizio della libertà di espressione e della libertà di pensiero. Egli sosteneva: "Esprimere un'opinione è un diritto di tutti gli uomini e sarebbe paradossale se fosse un parlamentare a non poterlo esercitare pienamente. Il Governo e la legislazione sono questioni di ragione e di giudizio. Che tipo di ragione è quella in cui la determinazione precede la discussione?"

Proseguendo il ragionamento, Burke effettuava un interessante distinzione tra il ruolo del rappresentante e quello del delegato: il delegato riceve un mandato ed è meramente incaricato di esprimersi in una determinata maniera o di votare in un certo modo. Il rappresentante, invece, ha una propria autonomia e in una discussione pubblica può valutare se mantenere la sua opinione o cambiarla in toto o in parte. Questo è per me il cuore della democrazia.

I rappresentanti devono essere infatti nelle condizioni di esercitare un controllo effettivo sull'Esecutivo. Altrimenti può accadere che non si sappia esattamente quando, dove e come le decisioni vengano assunte dagli Esecutivi. È un tema che sta emergendo con sempre maggior chiarezza non solo a livello nazionale. Marco Pannella, già nell'ottobre 1976, da poco eletto deputato, metteva in guardia rispetto a una deriva che limitava le prerogative dei parlamentari. "Si viene a svincolare il dibattito dalla sua moralità, cioè quella delle sue naturali conclusioni, e si arriva al punto di teorizzare che il parlamentare deve venire in quest'aula per non fare altro che il numero, non avendo partecipato al necessario momento formativo della volontà. Viene, quindi, a votare senza aver compiuto in coscienza i gesti regolarmente necessari, costitutivi stessi di una onesta volontà parlamentare, che presuppone di poter

ascoltare per poi dissentire o consentire. Dobbiamo quasi limitarci a credere, obbedire e votare", diceva Pannella.

Due anni dopo Pannella rincarava la dose intervenendo in un altro dibattito: "In democrazia il momento procedurale probabilmente è ancora più fondamentale di quello apparentemente sostantivo. Le regole del gioco, il come comportarsi, il come stare insieme, la codificazione di queste regole procedurali è sostanza della democrazia prima ancora di altre parti che appaiono non procedurali, e quindi dovrebbero e potrebbero apparire più sostantivi ancora in termini di fondo dell'esistenza della democrazia".

Dunque, le regole costituiscono la principale garanzia di un comportamento realmente democratico. Ciò non ha impedito che negli anni tali regole fossero sempre più compromesse. Proprio per questo è necessario - e vi ringrazio di cuore - poter portare qui in Parlamento, nel luogo della democrazia per antonomasia, queste riflessioni. Sono riflessioni che l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha ritenuto di dover far proprie attraverso una Risoluzione alcune Raccomandazioni adottata nel giugno 2021. Ognuno dei 47 Stati membri dell'Assemblea viene incoraggiato ad attivarsi affinché in ciascuno di essi il dibattito torni ad avere forma e sostanza tali da poter assicurare un vero confronto dialogico e democratico.

Un ultimo aspetto che mi preme portare alla vostra attenzione riguarda più specificamente l'oralità: in democrazia è un aspetto fondamentale se crediamo che la conoscenza nasca dal confronto delle idee. Noto che tale confronto inizia a venire meno, in Italia, anche nelle aule giudiziarie. Nella recente riforma della giustizia penale è emersa - per iniziativa di alcuni avvocati - una forte preoccupazione rispetto al fatto che venga incentivato l'uso del contraddittorio cartolare e, quindi, del momento cartolare del giudizio.

Ricordo quello che ha detto Agostino De Caro, professore di procedura penale all'Università del Molise, in un incontro durante il quale veniva analizzata la riforma: "Uno degli aspetti di maggior rilievo in tema di impugnazioni è contenuto rispetto ai ricorsi per Cassazione e appello rispetto al giudizio cartolare, e quindi al contraddittorio cartolare. Questo tipo di scelta crea la mancanza di pubblicità. Far diventare sistema o auspicare che diventi sistema il contraddittorio cartolare significa auspicare che la pubblicità non trovi più l'ingresso nei giudizi di Appello o di Cassazione. Ma la pubblicità, piaccia o non piaccia, faccia perdere tempo o non faccia perdere tempo, è un valore della democrazia prima di essere un valore del processo. C'è un problema di metodo dialettico per arrivare alla decisione. La pubblicità punta a realizzare il controllo pubblico sull'amministrazione della giustizia, che è essenziale non solo nel processo, ma nella democrazia. Dobbiamo ragionare in termini di ampliamento del concetto di pubblicità, non di riduzione del concetto di pubblicità. È difficile per chi non

partecipa ad un processo sapere veramente che cosa si è realizzato in tale processo. Questo è un elemento di democrazia. Il contraddittorio orale è la forza della suggestione, del convincimento, della persuasione e della dimostrazione, e non può essere espulso dal processo e dalla democrazia. Certo, si dice che faccia perdere tempo, ma non sempre perdere tempo, o non sempre guadagnare tempo, concilia l'esigenza di giustizia che invece deve sostanzialmente orientare le scelte. Il tempo è un evento che riguarda il processo e per l'innocente l'unico tempo che conta è quello del processo".

Penso che siano parole importantissime che stabiliscono una simmetria tra giustizia, democrazia e conoscenza. Lo stesso presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel luglio 2015 ci aveva onorati con un suo messaggio in un Convegno al Senato dove ci incoraggiò dicendo: "C'è un lavoro di conoscenza che non va mai interrotto e che è intimamente connesso con l'azione politica. La conoscenza e il diritto alla conoscenza è un tema emergente della nostra epoca, che merita attenzione a livello dello stesso sistema di Nazioni Unite. Viviamo il tempo della globalizzazione e dell'informazione veloce, in apparenza senza confini. Le nuove reti e i network sociali sono strumenti straordinari, ma al tempo stesso non si deve dimenticare che l'informazione globale può cadere in tentazione di rinnovato machiavellismo. È un'altra frontiera della giustizia e del diritto da esplorare con passione civile e con sguardo rivolto al futuro". Vi ringrazio.

Ezechia Paolo REALE. Perché è indispensabile un diritto umano di nuova generazione come il diritto alla conoscenza.

Vorrei indicare brevemente quali sono le ragioni fondanti di una battaglia per il diritto alla conoscenza. Credo infatti sia questo il momento in cui debba essere compresa la correlazione fra battaglia per un diritto, da una parte, e conservazione della democrazia liberale, dall'altra.

Le parole del presidente Mattarella sono state illuminanti e sono quelle che tracciano il quadro: noi siamo passati a una velocità impressionante da una società analogica e fondata sugli Stati nazionali, sulle frontiere e sulle barriere, a una società digitale e globale.

Cosa ha comportato questa forte accelerazione e questo abbattimento delle barriere fra gli Stati nazionali?

Chiaramente, ha, anzitutto, creato nuovi spazi globali, alcuni dei quali privi di *governance* politica, quella *governance* alla quale eravamo abituati dentro gli Stati nazionali e che era molto stretta, rigida e controllabile.

Oggi, quindi, nel governo globale ci sono larghi spazi in cui non c'è una chiara *governance* politica.

Oramai questi spazi ricomprendono tutto il pianeta, e il problema che ne deriva è aumentato dal fatto che è richiesta una reazione temporale per le decisioni molto più immediata, che è anche quella consentita dalla tecnologia.

Rispetto al passato dove avevamo un ambiente ristretto e un tempo lungo per decidere, oggi abbiamo tempi ristrettissimi e spazio illimitato.

Questo ha creato sacche di *governance* che sono in qualche modo staccate ed indipendenti dalla democrazia, perché indipendenti dal controllo popolare.

Dunque, si può pensare ai diritti umani fondamentali facendo una battaglia di retroguardia, cercando di difenderli dal progresso, oppure si può - come abbiamo fatto noi - comprendere che il progresso non lo si può fermare, e che per questo è necessario semplicemente adeguare i diritti fondamentali al mondo che cambia.

Questa è l'essenza della battaglia per il diritto alla conoscenza, che consente ai diritti umani fondamentali di resistere e di essere riaffermati durante un tempo che è completamente diverso da quello in cui sono nati, cioè nel Secondo dopoguerra.

Il pieno riconoscimento del diritto alla conoscenza, quindi, significa riavvicinare i momenti decisionali a chi è titolare del potere democratico: i cittadini. È l'unico modo per riavvicinare i cittadini a modelli che si stanno allontanando sempre di più e che sono sempre più verticistici, anche all'interno delle democrazie, è quello di farli partecipare concretamente

al dibattito pubblico, che deve essere vero ed informato.

Dal momento dell'accesso alle informazioni al momento del dibattito pubblico, vi sono tre passaggi importanti attraverso i quali l'informazione grezza si trasforma in vera e propria conoscenza.

Noi riteniamo che sia necessario regolamentare meglio l'accesso alla conoscenza da parte della generalità dei cittadini e reputiamo indispensabile richiamare i luoghi del sapere alla loro responsabilità sociale, necessaria a dare informazioni veloci.

Le università non devono più essere solamente luoghi dove si valutano gli studenti; le università devono tornare a essere i luoghi del sapere che consentano alla società di decrittare le informazioni complesse allo scopo di poterle utilizzare all'interno del dibattito pubblico. Questo è il cambio di mentalità essenziale che deve essere attuato. Oggi la politica è indirizzata al contrario: si erogano contributi alle università affinché approfondiscano determinate tematiche, ma non si presta attenzione alla loro partecipazione al dibattito pubblico.

Dopo che il detentore del sapere decritta l'informazione e la rende comprensibile a tutti, c'è il passaggio della divulgazione, poiché questa informazione deve arrivare a tutti. In questa fase si apre il grande tema dei media, ed è evidente che ancora tantissimo deve essere fatto riguardo la piena libertà dei media e la garanzia del loro pluralismo.

L'ultimo passaggio è che l'informazione, così divulgata capillarmente, deve essere compresa nel modo migliore da quanta più gente possibile.

Si apre, dunque, il grande capitolo dell'affermazione della cultura generalista e non della cultura tecnica, cioè del sapere come ragionare e non solo del sapere come fare tecnicamente una cosa: il grande capitolo dell'educazione e della scuola.

Ecco perché noi riteniamo che il diritto alla conoscenza si configuri come un insieme di strumenti che delineano una democrazia liberale nuova che si ponga al livello dell'attuale sfida globale e tecnologica.

Ad oggi il disegno di democrazia fondato su quei diritti antichi ma irrinunciabili, invece, non consentirebbe di portare avanti questa aspirazione.

Quello attuale è un mondo che ci costringe a pensare in modo diverso da quello cui siamo abituati.

Non è più sufficiente che i diritti umani trovino tutela solo da parte delle istituzioni, attraverso l'equilibrio tra i poteri dello Stato, perché non sono più solo le istituzioni statali a poter aggredire i diritti umani fondamentali, schema sul quale sono, invece, fondati i nostri sistemi di democrazia liberale.

L'esempio più evidente è quello delle misure adottate durante la pandemia COVID-19 che meriterebbe sotto tale profilo un attento approfondimento, i cui profili divisivi e politici suggeriscono, però, di non offrirlo in questa sede come tema di riflessione e di utilizzare a tal fine il diverso e meno controverso ambito della trasparenza dell'agire giudiziario.

Nel quadro della riforma della giustizia vi è l'intervento che è stato definito come "silenziatore delle Procure", cioè l'impossibilità per il Pubblico Ministero di fare delle conferenze stampa nelle quali vengono individuate responsabilità precise delle persone sottoposte alle indagini, nonostante le stesse siano assistite dalla presunzione di non colpevolezza e, in più casi numericamente non irrilevanti, si rivelino, poi, essere effettivamente innocenti.

Tale scelta, sebbene ci possa trovare d'accordo nella misura in cui previene determinati abusi deprecabili sulla presunzione di innocenza, d'altra parte non soddisfa in alcun modo la necessità dei cittadini di conoscere l'andamento della giustizia nella delicatissima fase delle indagini.

Le indagini, laddove non sia pregiudicato l'interesse investigativo, devono essere quanto più possibile conosciute correttamente, perché uno dei grandi vuoti della giustizia italiana è rappresentato dalle indagini insabbiate, dalle indagini che non conosciamo e dai preconcetti che ci formiamo per quelle che conosciamo.

Ecco, quindi, che la trasparenza - anche all'interno del sistema della giustizia - deve essere pensata in modo completamente diverso, opposto a quello cui siamo soliti pensare: non si tratta più solo della tutela della presunzione di innocenza pensata nel 1948, oggi va costruita la tutela della presunzione di innocenza nell'ambito di una più generale esigenza di trasparenza dell'agire del potere giudiziario.

Altre realtà nazionali hanno in qualche modo risolto questo problema: ogni procura ha il suo portavoce, un giornalista che ha dei doveri di riservatezza, ma ha anche dei doveri di divulgazione delle notizie di interesse pubblico e il dovere di rispondere ai suoi colleghi giornalisti. Così come indagini segrete e indagini infinite hanno trovato, altrove, anche in ambito internazionale, adeguato bilanciamento, senza intaccare l'autonomia della magistratura, negli obblighi di relazione ai Parlamento imposti ai rappresentanti di vertice degli uffici del Pubblico Ministero.

Questa innovazione si configura come una modalità moderna di contemperare l'esigenza di presunzione di innocenza con l'esigenza di trasparenza dell'agire giudiziario.

Noi ci auguriamo che tale modo di valutare i diritti, e i passaggi attraverso i quali si giunge a un dibattito pubblico informato e utile, possa costituire l'approccio adottato dal

nostro Paese nel cercare di attuare al meglio la Risoluzione 2382 (2021) e la Raccomandazione 2204 (2021) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

Tali strumenti, sotto la spinta del relatore, il senatore Roberto Rampi, propongono l'attuazione di numerosi strumenti - frutto di uno studio pluriennale - che possono dare nuova energia ai modelli di democrazia liberale, in modo da renderli più adatti ai tempi moderni.

Si tratta solo di mettere, con le riflessioni e i tempi necessari, in attuazione tali misure, anche poco alla volta, sino a costruire la nuova e solida rete di protezione dei diritti umani fondamentali, il diritto alla conoscenza, il cui pulsante di attivazione non sia più nella disponibilità esclusiva di chi detiene il potere.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

MERCOLEDÌ 19 GENNAIO 2022

76ª Seduta

Presidenza del Presidente

FEDE

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Giulio Terzi di Sant'Agata, Marco Beltrandi e Matteo Angioli.

Giulio TERZI di SANT'AGATA. L'attenzione che la Commissione dei diritti umani del Senato riserva al diritto alla conoscenza, a questa tematica così importante per la società civile, per le relazioni internazionali e per la politica interna ed estera del nostro Paese, è un'attenzione che ci incoraggia moltissimo. Lei, signor Presidente, ha avuto l'accortezza di ricordare quel passaggio fondamentale che è stata la Risoluzione del Consiglio d'Europa "*Media freedom, public trust and the people's right to know*". Tale documento ha costituito la pietra d'angolo, l'inizio della costruzione di un pilastro fondamentale in Europa per il riconoscimento del diritto alla conoscenza. Noi ci auguriamo che vi sia, in tempi rapidi, l'affermazione del diritto alla conoscenza anche a livello internazionale affinché esso rientri in quell'ampia sfera di diritti umani riconosciuti dalla comunità internazionale.

Riguardo l'approfondimento della tematica del diritto alla conoscenza, in questa Commissione sono già stati auditi altri colleghi che portano avanti questa iniziativa, in particolare Matteo Angioli, il Segretario generale del Comitato Globale per lo Stato di Diritto "Marco Pannella" che ho l'onore di presiedere, e l'onorevole Marco Beltrandi, che da tantissimo tempo è uno dei protagonisti fondamentali dell'analisi e delle iniziative di promozione di un vero diritto all'informazione nel nostro Paese e a livello globale.

Questi incontri testimoniano un'attenzione crescente, ancor più manifesta nel Senato, che è coerente con l'attività che sta svolgendo il senatore Gianni Marilotti, Presidente della Commissione per la Biblioteca e l'Archivio Storico del Senato. La Commissione ha voluto dare un impulso concreto alla gestione, alle decisioni e alla trasparenza dell'Archivio storico sulle leggi approvate dal Parlamento e sulle misure di attuazione adottate attraverso

disposizioni amministrative. Ciò si rende sempre più importante in un mondo dominato in gran parte da notizie completamente distorte e dalle campagne complottiste di controinformazione, di *cyber information warfare*.

Tutti coloro che hanno a cuore uno Stato di Diritto compiuto, attraverso il diritto alla conoscenza - che è il terreno di coltura fondamentale dello stesso Stato di Diritto -, vedono nell'attività esemplare del Senato un motore, un impulso e un incoraggiamento essenziale per portare avanti questa grande battaglia non solo all'interno del nostro Paese, ma anche nella comunità internazionale.

Vorrei ricordare, quindi, l'attività del relatore all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, il senatore Roberto Rampi, e il grande contributo dato sul piano scientifico e diplomatico dall'avvocato Paolo Reale, Segretario generale dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali di Siracusa.

Tale impegno risulta essere pienamente in linea con il pensiero di quel grande maestro di trasparenza e di affermazione dei diritti umani che è stato il compianto professor Cherif Bassiouni, il quale ha da sempre creduto a questa iniziativa sul diritto alla conoscenza.

È noto come il punto di partenza dell'affermazione del diritto alla conoscenza sia stato l'attacco all'Iraq nel marzo 2003. Marco Pannella ha sostenuto che l'utilizzo del tema del possesso da parte di Saddam Hussein di armi di distruzione di massa come innesco della campagna militare internazionale abbia dimostrato le gravi conseguenze di una non corretta informazione e anche della mancanza di trasparenza fra livello informativo e livello decisionale di governo.

Attraverso le indagini della Inchiesta Chilcot sull'intervento militare in Iraq, indagini svolte per ben sei anni, è stata tracciata una lunga storia di condizionamenti dell'informazione e della decisione politica attraverso manipolazioni e falsità propinate ai cittadini di una grande democrazia come quella britannica. Tutto ciò è avvenuto nel Regno Unito, dove vige un regime di informazione aperto, libero ed indipendente, slegato dai controlli dominanti del Governo e dello Stato sulla libertà dell'informazione.

Se questo è potuto avvenire lì, è possibile immaginare quanta sia ragionevole essere preoccupati per questa materia. Ciò che è avvenuto in Iraq ha prodotto degli effetti geopolitici irreversibili sino ad oggi: l'inarrestabile crescita di potenza dell'Iran, gli interventi militari e politici, la crescita esponenziale dell'influenza russa e cinese, la presenza iraniana, russa e cinese soprattutto in Iran, Yemen, Iraq. Ad oggi, vediamo quanto le vicende ucraine siano parte di un percorso che, in una certa misura, si collega a quella decisiva vicenda. L'occupazione dell'Iraq ha rappresentato in qualche modo lo spartiacque fra una presenza

americana e dei Paesi occidentali europei e l'inizio di una nuova fase, durante la quale è maturato un disimpegno causato da molti fattori, originati proprio da quel peccato originale, ossia dalla soppressione del diritto alla conoscenza.

Oggi dobbiamo confrontarci con sfide altrettanto grandi, se non persino più grandi, che riguardano la sicurezza globale, la salute globale, l'economia, i problemi dell'ambiente e del clima. Su queste tematiche la negazione della conoscenza e dell'informazione da parte degli Esecutivi sui Parlamenti - quindi la tendenza a decidere senza un dibattito parlamentare sufficientemente serio - mette una volta di più in evidenza la progressiva erosione di un sano principio di informazione.

Durante i due anni di pandemia qualcuno ha parlato di “governi sonnambuli”, tipo quelli che si erano manifestati nei mesi di luglio e agosto di quel terribile 1914, mesi durante i quali la guerra è scoppiata come per caso, soprattutto a causa dell'impossibilità di valutare correttamente le carenti informazioni a disposizione del pubblico su quanto stava avvenendo.

Durante la pandemia da Covid-19, sono state volutamente negate alle opinioni pubbliche, almeno in parte, le origini del virus e alcune informazioni fondamentali, perché si è fatto di tutto per evitare chiarezza e conoscenza. Il motivo più banale era non diffondere il panico all'inizio della pandemia in Cina, non turbare le festività di inizio anno e far vedere che dalla Cina non sarebbe ripartita un'altra epidemia.

Tale vicenda, inoltre, è stata la dimostrazione di quanto un sistema come quello del Partito Comunista Cinese, del partito-Stato in Cina, operi a un livello tale da riuscire a negare a livello internazionale ciò che stava avvenendo da almeno due mesi, violando tutte quelle che erano le norme della *International Health Regulation*. Tali norme, infatti, obbligano il Paese dove si verificano i primi indizi di una situazione pandemica a comunicarlo immediatamente a tutti gli altri Paesi, affinché le popolazioni possano essere rese opportunamente edotte e, di conseguenza, sia possibile attuare tempestivamente misure di prevenzione e di tutela.

Questo è un chiaro esempio della volontà di tenere assolutamente controllata l'informazione, ed è un esempio che trova la sua manifestazione più pronunciata nel mondo dell'informazione non trasparente di un sistema come quello della Cina. Tuttavia, tali vicende di disinformazione non si verificano soltanto in Cina: anche nel mondo europeo, americano, in generale occidentale si hanno - seppur non si arrivi a situazioni paragonabili a quelle del controllo della popolazione e della reclusione di milioni di persone in Shenyang, per non parlare di quello che è avvenuto a Hong Kong, in Tibet, in Manciuria - episodi nei quali si vedono precluse alle opinioni pubbliche un'informazione libera e una conoscenza sana.

Promuovendo il diritto alla conoscenza, noi vogliamo affermare l'universalità dei

diritti umani. Nella piccola organizzazione che cerchiamo di animare con Matteo Angioli, Paolo Reale, Roberto Rampi e tanti compagni di strada che fanno parte di questo gruppo del Comitato Globale per lo Stato di Diritto “Marco Pannella”, il nostro impegno è volto a cercare di mettere in evidenza i motivi per i quali un sostegno parlamentare a queste iniziative sia di impulso anche allo stesso Parlamento e al Governo italiani. Difatti noi ci auguriamo che l'azione italiana possa essere di traino rispetto ad altre Istituzioni europee, anche al di là del Consiglio d'Europa e possibilmente al di fuori dell'Europa stessa, come - ad esempio - nel forum delle Nazioni Unite, il contesto multilaterale per eccellenza. Tale impulso italiano deve coniugarsi con l'impegno di altri Paesi interessati, che hanno sostenuto la risoluzione del Consiglio d'Europa, e con il Rapporto del senatore Rampi.

Tale impegno è incoraggiante, fa vedere come l'universalità dei diritti umani sotto il profilo della conoscenza sia un valore anche per quei Paesi che preoccupano per una serie di altri motivi. Con il Comitato Globale per lo Stato di Diritto abbiamo cercato di guardare con attenzione ad altri gruppi regionali molto influenti nelle Nazioni Unite, così come a regioni che hanno un'importanza sostanziale nell'affermare l'universalità dei diritti umani, come il Sud-est asiatico. In questo senso, il Comitato Globale per lo Stato di Diritto ha sviluppato un rapporto di collaborazione con la *Taiwan Association for Human Rights*, costituita da accademici e personalità stimate sul piano giuridico e delle scienze politiche e sociali.

Inoltre, nel contesto asiatico dell'ASEAN, la pulsione verso l'affermazione dei diritti umani universali e delle libertà fondamentali avviene al di fuori della Cina. Pechino costituisce una barriera nei confronti di tali principi di universalità che contesta con sempre maggior forza. Perciò una interlocuzione riguardo la situazione dei diritti umani in Taiwan è particolarmente importante: abbiamo articolato rapporti, abbiamo organizzato eventi, realizzato approfondimenti con loro e abbiamo in programma di continuare a lavorare in quei Paesi del Sud-est asiatico che il 19 novembre 2012 hanno sottoscritto una dichiarazione sui diritti umani universali a livello di Capi di Stato e di governo. Non è casuale il fatto che tale Dichiarazione sia stata firmata il 19 novembre 2012: da quella data era passato esattamente un anno dall'insediamento del presidente Xi Jinping a Pechino. Sin dai primi discorsi del Presidente XI Jinping, è risultato che uno dei punti principali messi in evidenza era la non accettabilità del principio universale dei diritti umani.

Questa Dichiarazione sui diritti umani del 2012 inizia così, nella parte dei principi generali: “Tutte le persone sono nate libere e uguali nella loro dignità e diritti. Sono dotate di ragione e coscienza e devono agire l'una verso l'altra in uno spirito di umanità. Ogni persona ha propri diritti e libertà che sono garantiti senza distinzione di genere, razza, lingua, religione,

appartenenza politica, opinione, origine nazionale o sociale, status economico, nascita, disabilità o altro”. Questa affermazione è di notevole importanza poiché evidentemente si collega alla Dichiarazione universale dei diritti umani. Per quanto riguarda la parte che in questa sede ci interessa più direttamente, la Dichiarazione recita al paragrafo 23: “Ogni persona ha il diritto alle libertà di opinione e di espressione, inclusa la libertà di conservare delle opinioni senza interferenza di sorta”. Ecco un embrione di diritto alla conoscenza nel contesto dei Paesi del Sud-est asiatico. È evidente che anche lì abbiamo delle involuzioni, ma la Dichiarazione dell'ASEAN testimonia una rinnovata tendenza ad affermare l'universalità dei diritti umani.

Per questo, noi che siamo più impegnati nella campagna per l'affermazione del diritto alla conoscenza, dobbiamo creare serie opportunità per ravvivare questo fuoco positivo di attenzione sull'universalità del diritto alla conoscenza, con l'obiettivo di far sì che le informazioni siano poste a disposizione del pubblico e che siano selezionate, rese comprensibili, fatte conoscere e concretamente comprese dall'opinione pubblica. Queste tre condizioni riguardano la vita parlamentare e devono essere tenute presenti nel loro valore olistico e complessivo.

In Italia spesso è accaduto che la desecretazione dei verbali del Comitato Tecnico e Scientifico dei precedenti Governi sia stata negata, e ciò ha richiesto gli interventi del Tribunale Amministrativo del Lazio e del Consiglio di Stato. Il Governo italiano, anche sull'onda di un'opinione pubblica indignata dal fatto che si mantenesse il segreto, ha reso disponibili gran parte di questi verbali. Tuttavia, la trasparenza, quando è arrivata, è arrivata troppo tardi. Questo è il motivo per cui occorre guardare alle cose nel loro insieme, nella loro prospettiva olistica, perché altrimenti il Parlamento continuerà ad arrivare sempre in ritardo.

Matteo ANGIOLI. In conclusione tengo davvero a ringraziare nuovamente lei, presidente Fede e gli altri membri della Commissione, in primo luogo naturalmente Roberto Rampi, che ha seguito il Rapporto sul diritto alla conoscenza nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e che ha portato questo tema qui nella vostra Commissione diritti umani del Senato. Ho ascoltato con molto interesse quanto ha detto l'ambasciatore Terzi di Sant'Agata in merito al diritto alla conoscenza come diritto universale nel contesto dei diritti umani: è proprio per questo che la Commissione diritti umani del Senato è qui riunita.

Volevo sottolineare quanto detto da Giulio Terzi rispetto alla universalità del diritto umano alla conoscenza. Ha evocato giustamente anche le Nazioni Unite come tappa finale di questa iniziativa, alla quale già però intravediamo un nuovo appuntamento che non abbiamo ancora fissato, ma è all'orizzonte, che riguarda proprio il continente asiatico, in particolare tutti i paesi e le realtà democratiche di quella parte di mondo che, guarda caso, hanno sì sono riconosciute in questa iniziativa europea non a 27 ma a 47, per riprendere la *membership* del Consiglio d'Europa. Naturalmente terremo informata la Commissione e credo che su questo potrà dire anche due parole, se lo vorrà naturalmente, il senatore Rampi. Io mi fermo qua perché ci tengo molto a ringraziarvi per aver accolto anche queste altre due testimonianze, una più di carattere universale geopolitico, l'altra più, almeno fino ad adesso, di carattere informazione, ruolo dei media di Stato che hanno un ruolo ancora primordiale, nonostante magari venga visto ridotto dalla presenza dei social media, in realtà i social media probabilmente lo amplificano ancora di più. Grazie.

Marco BELTRANDI. Sono molto grato a questa Commissione parlamentare sui diritti umani per avermi concesso l'audizione e preliminarmente voglio congratularmi con la Commissione stessa, perché il fatto che una Commissione parlamentare sui diritti umani decida di occuparsi della salute e degli aspetti strutturali della democrazia italiana mi sembra un segno significativo di un approccio molto lungimirante, approfondito ed aperto.

Pochi mesi fa, nell'anno appena trascorso, la Corte europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha condannato l'Italia, con sentenza passata in giudicato, per violazione del pluralismo nell'informazione Rai, una violazione a danno del Partito Radicale riscontrata per decenni dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Faccio riferimento a questo episodio perché tale sentenza rappresenta una sentenza storica, in cui per la prima volta la Corte del Consiglio d'Europa dei diritti dell'uomo ha affermato che per tanti anni c'è stata questa specifica violazione in Italia e la sentenza sostiene anche che in questo modo è stata compromessa e alterata la storia politica del Paese. Dunque, si tratta di una sentenza molto grave anche nel suo dispositivo e nelle sue motivazioni.

Il mio compito è riassumere la vicenda che ha riguardato il Centro di ascolto dell'informazione radio-televisiva promosso dal Partito Radicale nel 1981, grazie alla felice intuizione di Marco Pannella, allora *leader* radicale. Tale vicenda, svoltasi in Italia, a mio avviso ha un significato molto importante per i lavori di questa Commissione, in ragione delle raccomandazioni che dal Consiglio d'Europa possono essere rivolte agli Stati membri e per la corretta lettura integrativa dei fenomeni politici e sociali.

Il Centro di ascolto dell'informazione radio-televisiva è nato dall'importante intuizione che un sistema liberal democratico abbia bisogno di essere monitorato costantemente circa il godimento effettivo dei diritti civili e politici dei cittadini. Tra di essi rivestono carattere primario il diritto di ogni cittadino a ricevere informazioni complete ed accurate come presupposto essenziale di ogni sua libera e consapevole scelta, e la garanzia della libertà e dell'effettività del dibattito pubblico. Il Centro di ascolto è stato il primo istituto italiano di monitoraggio dell'informazione radiotelevisiva e si è caratterizzato per una serie di innovazioni che sono state riprese anche da tutti i successivi enti di monitoraggio apparsi nel corso degli anni, come - ad esempio - l'Osservatorio di Pavia. Oltre a rendere pubblici - fatto unico - i dati del monitoraggio, essi sono stati resi ancora più fruibili grazie al sito web, tra i primi ad essere stati creati, che è rimasto attivo fino al termine dell'attività del Centro di ascolto. Nel 2013 esso ha fornito alle scienze sociali e politiche una chiave interpretativa integrativa dei fenomeni politici e partitici.

Il Centro di ascolto, istituito nel 1981 ed attivo fino al 2005, a partire dal 1998 è stato

anche fornitore esclusivo dei dati di monitoraggio politico-istituzionali e sociali delle reti televisive nazionali all'AGCOM, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, un'Autorità formalmente indipendente a cui l'ordinamento italiano ha demandato il compito di accertare le eventuali violazioni delle norme in materia di disciplina dell'informazione e della comunicazione politica, sia in periodo elettorale che in periodo non elettorale.

Proprio nel 2005, sempre su intuizione di Marco Pannella, il Centro di ascolto - grazie alla consulenza di alcuni matematici - ha elaborato come elemento essenziale del monitoraggio il concetto di "ascolti consentiti", un indicatore numerico semplice che combina il minutaggio delle presenze politiche e istituzionali con gli indici di ascolto regolarmente registrati da queste presenze.

I risultati hanno mostrato significative correlazioni tra i dati delle percentuali dei voti validi ricevuti nelle consultazioni elettorali dai diversi soggetti politici e le percentuali degli ascolti consentiti ottenuti dagli stessi nel corso delle campagne elettorali radiotelevisive relative sul totale delle presenze di tutti i soggetti politici durante tutta la fase elettorale; ciò venne rilevato in particolare in occasione delle elezioni politiche del 2006 e di quelle del 2009. In realtà, se il Centro di ascolto non fosse stato chiuso di fatto da decisioni della Rai prima ancora che dell'Autorità, sono certo che questa correlazione si sarebbe ritrovata in altre occasioni. Posso fornire alla Commissione, se riterrà di acquisirlo, un esempio di questa correlazione tra voti validi espressi e ascolti consentiti che è relativa alle elezioni politiche del 2006. Tali dati posso fornirli eventualmente anche alla segreteria della Commissione affinché siano a disposizione dei commissari, e ciascuno possa notare che questa correlazione c'è ed è anche marcata.

Chiaramente una correlazione non è un rapporto causale ed è evidente come le presenze consentite concorrano al raggiungimento di determinati risultati elettorali. Questa battaglia è stata portata avanti anche nella Commissione di vigilanza Rai, anche per la mia personale opera, e sono stati così introdotti obblighi di monitoraggio completi, comprensivi anche degli ascolti consentiti. Tuttavia, il Contratto di servizio approvato all'unanimità dalla Commissione di Vigilanza - quando il ministro delle comunicazioni era Paolo Gentiloni nel Governo Prodi II - era talmente innovativo che non fu mai applicato dalla Rai. L'AGCOM, inoltre, non ottemperò alla sua funzione di vigilanza e non applicò neanche le sanzioni.

Da allora, i Governi sono più volte intervenuti direttamente con riforme della Rai volte a ridurre il ruolo della Commissione parlamentare di Vigilanza e, quindi, del Parlamento stesso: basti pensare, ad esempio, alla riforma Rai voluta dal Governo Renzi nel 2015. Si ricordi che la Commissione parlamentare di Vigilanza è l'unico organo deputato ad approvare

atti vincolanti di diritto nei confronti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, e che non lo è di certo l'Esecutivo. Nonostante ciò, sempre più poteri sono stati spostati verso l'Esecutivo, riducendo il ruolo del Parlamento. I Radicali, sia nelle aule parlamentari sia con richieste rivolte ad AGCOM, hanno ripetutamente chiesto che il criterio degli ascolti consentiti fosse introdotto anche a legislazione vigente, ma questa richiesta è sempre stata respinta. Soltanto nel gennaio 2021, l'AGCOM ha riconosciuto l'importanza degli indici di ascolto nel monitorare l'informazione radiotelevisiva e si è impegnata a fornire tutti i dati richiesti a cadenza trimestrale, in forma non aggregata e pubblica, in modo che fossero possibili aggregazioni, elaborazioni e studi ulteriori. Quindi, grazie a questo lavoro, da alcuni mesi a questa parte sul sito dell'Autorità è possibile avere dati riguardanti tutto il trimestre appena trascorso.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

GIOVEDÌ 26 MAGGIO 2022

86ª Seduta

Presidenza del Presidente

FEDE

Intervengono, in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Claudio Radaelli, professore di politiche pubbliche comparate presso la European University Institute di Firenze, e la dottoressa Antonella Agnoli, esperta e consulente di diversi enti locali per la realizzazione di istituzioni bibliotecarie, sul diritto alla conoscenza.

Claudio RADAELLI. Vi ringrazio infinitamente per questa opportunità di condividere con voi alcune osservazioni sul diritto alla conoscenza. Sono qui per diverse ragioni: un po' perché ho seguito il percorso intrapreso inizialmente da Marco Pannella sul diritto alla conoscenza così come il lavoro del senatore Rampi, ma sono qui anche in qualità di ricercatore universitario. Ho realizzato un progetto del Consiglio europeo delle ricerche, concluso da poco, proprio su alcuni strumenti che possono rendere fruibile il diritto alla conoscenza. A mio avviso il diritto alla conoscenza è un diritto civile e politico che trasforma l'informazione in conoscenza, un diritto legato alle fondamenta dello Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani.

Dunque, questa Commissione è il posto più adatto in cui parlare del diritto alla conoscenza che, infatti, si configura quindi come un vero e proprio nuovo diritto umano. Punto per noi davvero essenziale è la Risoluzione del Consiglio d'Europa del 2021 che pone le basi concettuali di questo diritto. Su queste basi bisogna costruire, a cominciare dal lavoro che state facendo in questa Commissione. Allo stesso tempo, la Risoluzione si configura come una mappa, poiché ci indica la direzione da prendere per capire quali impegni dovranno assumersi gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Quali sono le dimensioni di questo diritto? Se guardiamo alla Risoluzione del Consiglio d'Europa, troviamo tre dimensioni.

La prima è l'informazione, la seconda è rappresentata dall'istruzione e dalla cultura; la

terza consiste nella piena e consapevole apertura alla conoscenza dei cittadini delle politiche pubbliche (*public policies*) durante il loro ciclo di vita, dalla fissazione della agenda alle decisioni su leggi e regolamenti, fino alla loro attuazione e valutazione. Quindi vediamo subito che il diritto alla conoscenza non si riduce alle informazioni (prima dimensioni). Esso ha qualità aggiuntive che trasformano la mera (seppur fondamentale) informazione in conoscenza, con la seconda e la terza dimensione. Mi fermo sulla terza, dato che sono un esperto di politiche pubbliche e lascio agli altri interventi che ascolteremo oggi la trattazione di istruzione e cultura.

Proprio in questo “ciclo di vita” di una politica pubblica troviamo momenti pubblici decisionali nei quali deve essere riscontrata e assicurata la possibilità di avere conoscenza. Prendiamo ad esempio un momento chiave: quello di mettere un tema in agenda e di iniziarne a discutere in sede di Ministeri e Autorità Indipendenti. Siamo nel momento in cui si stanno formando le decisioni ma non ci sono ancora leggi e regolamenti. Qui ci sono strumenti importanti da considerare, come la consultazione e la partecipazione, e anche strumenti analitici come l'analisi del rischio e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Questi strumenti, soprattutto l'ultimo, obbligano i governi a spiegare le ragioni delle loro scelte politiche e, quindi, danno ai cittadini la possibilità di prendere conoscenza delle ragioni in base alle quali un governo intende, ad esempio, fare un articolato di proposta di legge. Questo dell'agenda *setting*, anche in politica estera, è diventato un momento pubblico fondamentale, come si è visto in occasione del dibattito sulle armi di distruzione di massa ai tempi della guerra in Iraq. Nell'ambito decisionale, inoltre, va segnalato un momento importante che riguarda il segreto di Stato: la pubblicità e l'accesso agli atti. In Europa ci sono diversi modi di assicurare questo accesso tramite i cosiddetti *Freedom of Information Act*. Cruciali in questo caso sono i bilanciamenti fra diritto alla conoscenza e necessità di proteggere la riservatezza del momento decisionale. Nel progetto Protego che ho concluso da poco abbiamo studiato tutti questi *Acts* per i paesi dell'Unione Europea e il Regno Unito, vedendo in modo nitido come questo bilanciamento varia fra paese e paese.

Infine, c'è tutto il processo di attuazione delle politiche pubbliche, quel processo che si situa dopo che è stata presa una decisione pubblica, o dopo che una legge è stata approvata in Parlamento. Molto spesso si parla di valutazione di come una politica pubblica è stata attuata in termini di ‘come abbiamo speso i soldi’ mentre invece per i cittadini è importante anche sapere quali risultati sono stati raggiunti (e, certamente, con quali spese). L'efficacia, o meglio, la conoscenza pubblica e diffusa dell'efficacia, è più importante dell'efficienza in certi casi. In sostanza, se prendiamo una politica pubblica nel suo ciclo di, per esempio, cinque

anni, possiamo immaginare come ci siano momenti in cui il diritto alla conoscenza si appoggia su strumenti precisi, come la consultazione, la partecipazione, l'analisi di impatto, e la valutazione di efficacia.

E dunque, quale sarebbe il ruolo del Parlamento in questo contesto dinamico del diritto alla conoscenza?

Guardando ai compiti del Parlamento (e più in generale alle esigenze connesse alle attività delle Assemblee parlamentari), il diritto alla conoscenza può essere visto anche come il diritto di un'Assemblea parlamentare a chiedere ai governi su che basi empiriche (e analisi di impatto) abbiano ritenuto di procedere con una proposta di legge o regolamento, oppure, guardando alla fine di un ciclo di 4-5 anni, che risultati siano stati raggiunti, come siano state valutate determinate politiche e quali siano stati i criteri sulla base dei quali è stato valutato il successo e l'insuccesso delle politiche stesse. Un'altra funzione importante che svolgono le Assemblee parlamentari a proposito del diritto alla conoscenza è quella di pungolo sulla politica estera del Paese, cioè di abbassare il velo di segretezza degli atti dell'esecutivo, fino ad arrivare al giusto bilanciamento tra diritto alla conoscenza e necessità di segretezza. Questo atto di bilanciamento è una formula politica legata sia ai rapporti di forza, sia a quelli di fiducia diffusa dei cittadini nei loro governanti.

Quindi, oltre alla funzione del Parlamento di legislatore, c'è anche una nascente funzione che ruota intorno al diritto alla conoscenza, una funzione volta a rendere il governo *accountable*, responsabile di fronte al Parlamento riguardo all'uso da parte del Governo stesso degli strumenti nel ciclo di vita delle politiche pubbliche. Un uso, e qui concludo, che non deve servire solo ad articolare il rapporto fra governo e Parlamento, ma anche a dare informazione che conta ai cittadini, di modo che possano giudicare rappresentanti e governanti sulla base di conoscenze empiriche.

Antonella AGNOLI. Il motivo per cui sono qui oggi, Onorevoli Senatori, è che da una vita mi occupo di luoghi particolari: luoghi in cui le persone possano sentirsi bene accolte, luoghi di conoscenza e di sapere. Il tema della conoscenza e dell'integrazione nella comunità di tutte le persone, in particolare quelle più fragili, è un tema che ci deve vedere tutti impegnati.

Personalmente continuo a pensare che le biblioteche siano luoghi straordinari: all'estero di questo fatto si è molto più consapevole che da noi. Sono reduce da una visita nel Nord Europa e ho potuto visitare decine di biblioteche, tutte costruite con l'idea di essere il punto di riferimento culturale, aggregativo e sociale della comunità. Noi oggi abbiamo un forte bisogno proprio di luoghi di questo genere, non solo di luoghi che raccolgono libri. Da questo punto di vista, il decreto che è stato fatto sul finanziamento alle biblioteche per le nuove acquisizioni è estremamente importante perché consente a molte biblioteche di acquistare nuovi libri; d'altro canto, però, non tiene conto di tutti gli altri elementi caratterizzanti delle biblioteche moderne oggi: la democrazia digitale, la sostenibilità e la capacità di accogliere persone che hanno provenienze culturali molto differenti.

Il diritto alla conoscenza passa attraverso la costruzione e la gestione di luoghi moderni, inclusivi, capaci di garantire questo diritto in forme nuove. Abbiamo bisogno di un grande investimento sulle infrastrutture culturali, abbiamo bisogno di investire sull'educazione, che copre tutto l'arco della vita di una persona.

Lo straordinario personaggio che era Tullio De Mauro, continuava a ricordarci l'analfabetismo funzionale di molti adulti, quell'analfabetismo che tocca persone che hanno seguito un percorso di studi, hanno imparato a leggere e a scrivere, ma che rischiano di perdere queste abilità poiché non le esercitano a sufficienza lungo l'arco della loro vita. Noi rendiamo più fragile la nostra democrazia se non diamo alle persone la possibilità di esercitare i loro diritti in maniera consapevole. Per farlo, è necessario rendere facilmente accessibili a tutti le nuove tecnologie e i loro contenuti, con consapevolezza e competenza, e avere anche qualcuno che, se necessario, ti aiuta a non fermarti alla prima informazione.

Quando ho iniziato a lavorare nelle biblioteche, nel 1976, vi si trovavano quotidiani di tutti i tipi, perché era importante che le persone avessero accesso ad una gamma il più possibile ampia di pareri e di riflessioni. Adesso i quotidiani sono quasi spariti, sono online, e questo ci indebolisce moltissimo. Perché questo tipo di fruizione di strumenti di promozione culturale come i quotidiani non aiuta lo scambio, l'incontro tra persone diverse, ciascuna con il suo parere e il suo punto di vista. Su questo mi piacerebbe lanciare un appello affinché le biblioteche, che sono luoghi di base, trasversali, neutri e gratuiti, siano sostenute in ogni piccolo, medio e grande comune.

Concludo pensando agli ultimi dati ISTAT sul BES, il benessere sociale: è importante capire quanto questi luoghi - musei, cinema, teatri, biblioteche - possano migliorare la qualità della vita delle persone. I dati non sono incoraggianti e temo che non sia solo a causa del coronavirus; c'è un problema più strutturale, soprattutto nel Sud, dove magari i luoghi culturali esistono, ma appaiono come luoghi pieni di pregiudizi, luoghi che non invogliano le persone a frequentarli.

Dobbiamo metterci nella prospettiva di ragionare sulla costruzione di “centri civici culturali”, soprattutto nei piccoli e medi comuni, che possano mettere insieme servizi di varia natura: culturali, educativi, amministrativi, anche sanitari. Luoghi che aiutino le persone ad accedere a nuove e articolate forme di conoscenza. Il tema è molto complesso, però credo davvero che i luoghi siano fondamentali e per questo non dobbiamo rinunciare ad investire su di essi: non è solo un problema di luoghi fisici, ma è un problema di creare spazi che possano diventare veri presidi culturali e sociali del territorio.

Realizzazione a cura della Segreteria della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani:

Dott. Stefano Thaulero

Sig.ra Francesca Romana Di Gennaro

(☎ 06 6706.5299-4328 - ✉ dirittiumani@senato.it)

La predisposizione e correzione delle bozze sono state effettuate dalla Segreteria dell'Ufficio per le Relazioni interparlamentari - Servizio Affari Internazionali, Senato.

La presente pubblicazione è stata realizzata dalla **dott.ssa Elisabetta Belardo**, nell'ambito di un tirocinio svolto presso il Servizio Affari Internazionali del Senato.

XVIII LEGISLATURA - DICEMBRE 2022