

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 5004

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice SALVATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 FEBBRAIO 2001

—————

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

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, all'indomani della fine della seconda guerra mondiale, ha inaugurato una nuova epoca nella storia secolare del riconoscimento della dignità degli individui e dei popoli. È stato intrapreso da allora un cammino - certo aspro e tortuoso - che ha condotto ad una coscienza globalmente diffusa della intangibilità dei diritti e delle libertà degli individui, ad un'ampia comunanza di intenti e alla condivisione di strumenti idonei a tutelarli. Attraverso quello storico atto si è riconosciuto che gli individui e i popoli sono soggetti dell'ordinamento internazionale; si è richiesto agli Stati di porre sotto controllo costituzionale l'uso della forza e quindi di incorporare la lista dei diritti umani nella propria legislazione e di proteggerli tramite un'efficace separazione dei poteri. Nel confronto tra culture e civiltà, fra sistemi e realtà politiche diversi, il catalogo dei diritti si è venuto arricchendo ed estendendo. Al quadro consolidato dei diritti, cari alla tradizione liberale, legati alla sfera della libertà personale, si sono via via aggiunti diritti economici, sociali e allo sviluppo, diritti cioè che incrociano il fondamento collettivo della dignità della persona. La nozione di libertà soggettiva, con il riconoscimento di nuove figure della vita pubblica, ha acquisito altre dimensioni riguardanti, ad esempio, la sfera riproduttiva, l'infanzia o il rispetto della diversità di lingue, culture e civiltà. A sancire questo progressivo arricchimento e reale universalismo del catalogo dei diritti umani stanno le grandi conferenze e convenzioni delle Nazioni Unite, i *Forum* e le conferenze regionali, così come la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 e le due

Dichiarazioni islamiche sui diritti dell'uomo approvate nel 1981 e nel 1986. Si è inoltre affermata l'idea che la tutela dei diritti umani non riguardi solo ed esclusivamente la giurisdizione interna ma coinvolga anche la comunità internazionale e gli Stati nelle loro reciproche e multiple relazioni. Dopo la fine dell'ordine mondiale fondato sull'equilibrio nucleare fra le due superpotenze, sempre più la dimensione dei diritti umani interviene, sia pure tra molte difficoltà e contraddizioni, a condizionare le relazioni internazionali, tanto che il principio della sovranità statale non appare più il fondamento unico ed esclusivo di legittimità dell'azione di uno Stato allorché entra in contrasto con la protezione e la tutela dei diritti umani. Si è insomma giunti ad un quasi universale riconoscimento che il rispetto dei diritti umani - diritto alla scelta politica ed associativa, di opinione, di espressione, di cultura e di religione, la libertà dalla paura e da ogni forma di discriminazione o pregiudizio, la libertà dal bisogno e il diritto al lavoro e al benessere e, collettivamente, allo sviluppo - è essenziale al raggiungimento delle tre priorità globalmente accettate: pace, sviluppo e democrazia. Ma nonostante la rilevanza storica di questi sviluppi, il mondo contemporaneo vive un clamoroso paradosso tra l'universale apprezzamento dei valori dei diritti umani ed una loro continua violazione da parte non solo di Stati dittatoriali o autoritari ma anche di democrazie consolidate che sono ancora lontane dal mantenere le promesse sulle quali sono stati istituiti i loro sistemi politici. Sicuramente la diffusione e il potenziamento degli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, a cominciare dalla Corte penale internazionale, aiuterà in prospettiva a colmare questo fossato. Nondi-

meno gran parte dell'efficacia della protezione interna ed esterna dei diritti umani rimane e rimarrà ancora a lungo affidata al comportamento dei singoli Stati. E proprio le Nazioni Unite, consapevoli che le autorità statali debbano essere stimolate, orientate e controllate nella loro quotidiana azione, interna ed internazionale, di promozione e rispetto dei diritti umani, hanno adottato la risoluzione ONU 48/127 del 20 dicembre 1993, che impegna gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dal 1993 un certo numero di Stati hanno istituito questi organismi, altri si apprestano a farlo. Tra questi sono solo tre i Paesi europei - la Germania, la Gran Bretagna e l'Irlanda - a fronte di un numero molto più consistente di Paesi africani ed asiatici. Non è lecito ritenere che la citata risoluzione ONU impegni solo realtà nelle quali si verificano gravi violazioni, presumendo che Paesi come l'Italia possano farne a meno grazie ad un sistema democratico rodato, ad uno spirito pubblico sensibile ai diritti e ad un clima generale di libertà e di tolleranza. Anche l'Italia, al pari di tutti gli altri Stati, non è immune da rischi di violazione dei diritti umani, specie nei confronti di fasce di popolazione soggette a vecchie e nuove marginalità. Le cronache infatti ci informano dei lunghissimi tempi della giustizia, dei diritti violati dell'infanzia e delle difficoltà degli immigrati, così come il recente rapporto di *Antigone* (Castelvecchi 2000) segnala le condizioni spesso inumane dei detenuti nelle carceri italiane. Inoltre, la creazione di un organismo internazionale appare tanto più necessaria se guardiamo alla sua valenza esterna. Gli accresciuti impegni internazionali dell'Italia, la sua partecipazione a numerose missioni umanitarie, il suo ruolo di punta nella battaglia contro la pena di morte e per l'istituzione del Tribunale penale internazionale configurano nuovi obblighi per il nostro Paese. Innanzitutto quello di concorrere a

monitorare lo stato dei diritti umani nel mondo in modo non frammentario e non soggetto a varie contingenze e convenienze ma, quanto più possibile, coerente, costante ed obiettivo.

In Italia attualmente esistono due istituzioni che svolgono attività in materia di diritti umani: 1) il Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito nel 1978, operante presso il Ministero degli affari esteri, che coordina le risposte del Governo italiano alle richieste di informazioni delle competenti istanze internazionali e l'attuazione degli obblighi derivanti all'Italia dalla ratifica delle convenzioni internazionali in materia; 2) la Commissione per i diritti umani, operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui compiti istitutivi consistono nell'informazione della Presidenza stessa sulla violazione dei diritti umani in altri Paesi. Questi organismi, pur manifestando una nuova e più accentuata vivacità di intervento, sono fortemente limitati nella loro azione dalla struttura settoriale delle loro competenze e dalla mancata rispondenza ai criteri di indipendenza, efficacia e pluralismo indicati dalla citata risoluzione ONU.

Con il presente disegno di legge si intende dotare l'Italia di una istituzione internazionale corrispondente al profilo tracciato dalla citata risoluzione ONU. In linea generale, il disegno di legge si pone l'obiettivo di istituire e disciplinare le funzioni, la composizione, le attribuzioni e i poteri affidati alla Commissione per la protezione e la promozione dei diritti umani, di seguito denominata «Commissione». In tale quadro, l'articolo 1 individua le forme di autonomia riconosciute alla Commissione, nonché le modalità per la sua istituzione. La Commissione, costituita come organismo autonomo ed indipendente avente lo scopo di proteggere e promuovere i diritti fondamentali della persona, enunciati dalla Costituzione e generalmente riconosciuti dal diritto internazionale, «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Si è per-

tanto ritenuto opportuno, al fine di inquadrare le peculiarità di tale organismo, ricorrere alla definizione utilizzata dal legislatore per disciplinare le autorità indipendenti di più recente istituzione. La Commissione è inoltre dotata di autonomia contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, ed è sottoposta al controllo contabile della Corte dei conti. Essa è composta da quindici membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione di vari organi monocratici o collegiali (Presidenti delle Camere, organizzazioni non governative maggiormente rappresentative nell'attività nazionale ed internazionale a difesa dei diritti umani e protezione contro la discriminazione, organizzazioni sindacali, Consiglio superiore della magistratura, Consiglio nazionale forense, Ordine nazionale dei medici e Ordine nazionale dei giornalisti, Consiglio universitario nazionale). I componenti della Commissione (che durano in carica quattro anni) eleggono nel loro ambito un presidente ed un vice presidente. Il mandato del presidente e del vice presidente, che può essere rinnovato per una sola volta, ha durata triennale, prorogabile per un solo anno. Per l'intera durata dell'incarico, il presidente ed il vice presidente non possono, pena la revoca dalla carica, esercitare attività professionale e di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati. Se dipendenti di pubbliche amministrazioni, essi sono collocati in aspettativa. L'articolo 2 definisce i compiti della Commissione, tra i quali si segnalano: promuovere la cultura dei diritti umani, avvalendosi di tutti gli strumenti idonei; creare un foro permanente di pubblico confronto e discussione nel settore della tutela dei diritti umani; istituire, al proprio interno, un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero; formulare, anche di propria iniziativa, proposte al Governo sulla materia; promuovere la firma di accordi internazionali in materia di diritti umani; coo-

perare con analoghi organismi internazionali o istituzioni di altri Paesi; ricevere da singoli soggetti (o da associazioni) segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani e adottare i conseguenti provvedimenti; predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sulla situazione relativa all'attuazione ed al rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero. L'articolo 3 individua, a sua volta, i poteri di accertamento, controllo e denuncia, attribuiti alla Commissione. In primo luogo, è prevista una generale facoltà di richiedere informazioni e documenti a soggetti pubblici e privati, fatti salvi i casi di segreto professionale d'ufficio o di Stato previsti dai relativi articoli del codice di procedura penale. Inoltre, si stabilisce che la Commissione, qualora ne ricorra la necessità, può disporre accessi, ispezioni e verifiche dei luoghi, previa autorizzazione del presidente del tribunale competente per territorio, in relazione al luogo in cui le stesse devono essere effettuate. La Commissione trasmette quindi al presidente del tribunale competente i risultati delle operazioni effettuate e, qualora emergano notizie di reato, ne informa immediatamente l'autorità giudiziaria competente. L'articolo 4 definisce i criteri per l'assunzione di personale pubblico da parte della Commissione (ricorrendo anche all'istituto del collocamento fuori ruolo), nonché per la redazione dei bilanci consuntivi. L'articolo 5 contiene norme di carattere sanzionatorio, destinate a indicare le pene amministrative comminate a coloro che violino gli obblighi di informazione e documentazione posti dall'articolo 3. Le sanzioni amministrative sono modulate secondo importi pecuniari differenziati, in base alla circostanza che i soggetti obbligati possano rifiutare di fornire informazioni e documenti ovvero possano fornire informazioni non veritiere. L'articolo 6 contiene la clausola di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, mentre l'articolo 7 reca l'entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Istituzione della Commissione
per la protezione e la promozione
dei diritti umani)*

1. È istituita la Commissione per la protezione e la promozione dei diritti umani, di seguito denominata «Commissione», come organismo autonomo ed indipendente avente lo scopo di proteggere e promuovere i diritti fondamentali della persona, enunciati dalla Costituzione e generalmente riconosciuti dal diritto internazionale.

2. La Commissione opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Essa è dotata di autonomia contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge e nei limiti di copertura finanziaria di cui all'articolo 6. La Commissione è sottoposta, per i profili contabili e finanziari, al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

3. La Commissione è organo collegiale costituito da quindici membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica tra personalità che presentino adeguati requisiti di autonomia e di competenza nel settore, designati nei seguenti modi:

a) tre membri da parte dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

b) tre membri da parte delle organizzazioni non governative maggiormente rappresentative nell'attività nazionale ed internazionale a difesa dei diritti umani e protezione contro la discriminazione, secondo le moda-

lità che saranno stabilite con decreto del Ministro degli affari esteri, sentiti i Ministri dell'interno, della giustizia, del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e per la solidarietà sociale, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

c) tre membri da parte delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore, secondo le modalità fissate con il decreto di cui alla lettera *b)*;

d) un membro da parte del Consiglio superiore della magistratura, scelto tra i propri componenti elettivi;

e) tre membri da parte del Consiglio nazionale forense, dell'ordine nazionale dei medici chirurghi e dell'ordine nazionale dei giornalisti, che designano ciascuno un membro tra gli appartenenti alle rispettive categorie;

f) due membri da parte del Consiglio universitario nazionale, scelti tra docenti universitari ed esperti di chiara fama in discipline filosofiche e nel campo delle religioni.

4. I membri della Commissione durano in carica quattro anni e non possono essere confermati più di una volta.

5. I componenti della Commissione eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità, ed un vice presidente. Il mandato del presidente e del vice presidente ha durata triennale, prorogabile per un solo anno. Il mandato triennale, nonché l'eventuale proroga annuale ad esso collegata, non possono essere rinnovati per più di una volta. Ai membri della Commissione, al presidente ed al vice presidente sono attribuite separate indennità di incarico a carattere onnicomprensivo nella misura fissata dalla Commissione stessa.

6. I membri della Commissione non possono esercitare attività incompatibili con la permanenza nella carica. Per l'intera durata dell'incarico, il presidente ed il vice presidente non possono esercitare attività professionale e di consulenza, né essere ammini-

stratori o dipendenti di enti pubblici o privati. Se dipendenti di pubbliche amministrazioni, essi sono collocati in aspettativa. Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente comma comporta la revoca dalla carica di membro della Commissione, che è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

7. La Commissione può avvalersi, con funzioni di consulenza, della collaborazione di rappresentanti delle amministrazioni dello Stato. I relativi compensi, versati nella misura fissata dalla Commissione, sono cumulabili con la retribuzione percepita dall'amministrazione di appartenenza se l'attività di collaborazione è svolta al di fuori dal normale orario d'ufficio. In caso contrario, il dipendente riversa i compensi all'amministrazione di appartenenza, previa autorizzazione di quest'ultima allo svolgimento dell'attività durante l'orario d'ufficio.

Art. 2.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) promuovere la cultura dei diritti umani avvalendosi di tutti gli strumenti idonei, ed in particolare dei mezzi di comunicazione, per diffondere nelle scuole, nelle università, nei circoli professionali e, in generale, presso la pubblica opinione, la conoscenza delle proprie posizioni, iniziative e raccomandazioni. In tale contesto la Commissione assume concrete iniziative al fine di creare un foro permanente di pubblico confronto e discussione tra associazioni operanti nel settore della tutela dei diritti umani o singoli cittadini e rappresentanti del Governo e di organizzazioni internazionali, ovvero esperti della materia;

b) istituire, al proprio interno, un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero;

c) formulare, anche di propria iniziativa, pareri, rapporti, raccomandazioni e proposte al Governo sulle questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, interne ed internazionali;

d) proporre al Governo, nelle materie di propria competenza, l'adozione di idonee iniziative legislative, nonché di regolamenti e di atti amministrativi;

e) esprimere pareri e formulare proposte al Governo su specifiche iniziative atte a favorire, nell'adozione delle determinazioni di politica estera, la protezione e la promozione dei diritti umani;

f) verificare l'attuazione degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia e contribuire alla redazione dei rapporti periodici che l'Italia è tenuta a sottoporre, nell'adempimento di specifici obblighi da tali accordi derivanti, ai competenti organismi internazionali;

g) promuovere la firma di accordi internazionali in materia di diritti umani ed esprimere pareri al Governo in relazione alla definizione della posizione italiana nei negoziati multilaterali che presentano risvolti rilevanti in materia di diritti umani;

h) promuovere gli opportuni contatti con gli enti locali al fine di realizzare il coordinamento delle iniziative assunte dai difensori civici in materia di diritti umani;

i) cooperare, nel rispetto delle competenze delle altre istituzioni statali, con organismi internazionali o con istituzioni di altri Paesi che agiscono nei settori della protezione e promozione dei diritti umani;

l) ricevere da singoli soggetti o dalle associazioni di cui alla lettera *a)* segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani, attivando, se necessario, i poteri di accertamento, controllo e denuncia di cui all'articolo 3, ed adoperandosi, nei limiti delle proprie competenze, per la cessazione dei comportamenti illegittimi;

m) adottare i provvedimenti di cui agli articoli 3 e 5;

n) predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sulla situazione relativa all'attuazione ed al rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero, che è trasmessa al Parlamento ed al Governo entro il 30 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

Art. 3.

(Poteri di accertamento, controllo e denuncia)

1. Per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b)* e *l)*, la Commissione può richiedere a soggetti pubblici e privati di fornire informazioni e di esibire documenti. Sono fatti salvi i casi in cui si applicano gli articoli 200, 201 e 202 del codice di procedura penale.

2. La Commissione, qualora ne ricorra la necessità ai fini del riscontro delle segnalazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *l)*, può disporre accessi, ispezioni e verifiche dei luoghi. Le operazioni sono disposte previa autorizzazione del presidente del tribunale competente per territorio in relazione al luogo in cui le stesse devono essere effettuate, il quale provvede senza ritardo sulla richiesta della Commissione con decreto motivato. La Commissione trasmette senza indugio al presidente del tribunale competente i risultati delle operazioni effettuate.

3. Qualora nell'esercizio dei poteri di cui ai commi 1 e 2 emergano notizie di reato, la Commissione ne informa immediatamente l'autorità giudiziaria competente. In ogni caso, la Commissione può presentare all'autorità giudiziaria, anche agendo per conto di singoli soggetti, denuncia di fatti e di comportamenti che ritiene penalmente rilevanti e dei quali abbia avuto in qualsiasi modo conoscenza.

Art. 4.

*(Personale della Commissione
e bilancio consuntivo)*

1. Per l'espletamento dei compiti ad essa affidati, ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, la Commissione si avvale di un ufficio composto da dipendenti pubblici, che sono collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti ovvero possono usufruire di un passaggio diretto tra amministrazioni diverse, ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni. Il servizio dei citati dipendenti è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato presso le amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, nei limiti dello stanziamento di cui all'articolo 6 della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze, su conforme proposta della Commissione.

2. La Commissione redige annualmente il bilancio consuntivo dell'esercizio finanziario precedente, corredato da una dettagliata relazione consuntiva dell'attività svolta nel medesimo periodo, ai fini del controllo contabile di cui all'articolo 1, comma 2.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 200, 201 e 202 del codice di procedura penale, omette di fornire, senza giustificato motivo, le informazioni o di esibire i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della presente legge, è punito con la sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire due milioni.

2. Chiunque fornisca informazioni o esibisca documenti non veritieri, richiesti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma da lire trecentomila a lire un milione.

3. Sono fatte salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 29.750 milioni di lire annue a decorrere dal 2001, si provvede a carico dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

