



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCONI e MAZZONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2015

Istituzione del Garante nazionale dei diritti umani

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha lo scopo di colmare un vuoto normativo del nostro Paese. Sin dal 1978 vari organi delle Nazioni Unite si sono occupati del tema delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Nel 1991 la Commissione ONU per i diritti umani, dalla quale deriva il Consiglio dei diritti umani, che è oggi attivo a Ginevra, promosse a Parigi un importante Seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida tracciate nel 1978 e furono adottati i «Principi di Parigi». Tali principi costituiscono i criteri che debbono informare le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Essi infatti sono ripresi e contenuti nella risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenuta a Vienna nel giugno 1993. La Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna ha ribadito il ruolo cruciale e costruttivo svolto dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, in particolare attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti umani. La Conferenza ha incoraggiato la costituzione e il rafforzamento di tali istituzioni nazionali, nel rispetto del diritto di ogni Stato di scegliere la struttura politica che meglio risponde alle sue particolari necessità. Tali istituzioni sono state successivamente individuate - concordemente in ambito ONU, Consiglio d'Europa, OSCE, Unione europea - in una figura

garante per i diritti umani a livello nazionale, articolandola come organo sia collegiale sia monocratico, come nel caso del Difensore civico nazionale. Queste istituzioni devono essere costituite in virtù di un atto legislativo e la loro composizione deve risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'Esecutivo ma da organi parlamentari. Diverse sono le soluzioni adottate dagli altri Paesi. In Francia, la Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo è un organismo prevalentemente di consulenza del Primo Ministro e dei ministri interessati e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani. In Germania il governo federale include tra i suoi vari organi anche un «Incaricato» o «Commissario» per i diritti umani e gli aiuti umanitari che ha un ruolo eminentemente politico. E sempre in Germania opera l'Istituto tedesco per i diritti umani, che funge da autorità nazionale indipendente per i diritti umani e coopera sia con le altre istituzioni nazionali nel campo dei diritti umani sia con le organizzazioni internazionali. L'Irlanda ha istituito nel 2001 la Commissione per i diritti umani che può essere paragonata alle Autorità indipendenti del nostro ordinamento. Nel Regno Unito la Commissione sull'egualianza e i diritti umani, istituita nel 2007, ha poteri di inchiesta e di investigazione sulle violazioni, promuove la conoscenza dei diritti umani, monitora la legislazione sui diritti umani ed ha un ruolo di consulenza rispetto al Governo. In ogni caso, la creazione di una istituzione indipendente per i diritti umani con compiti ispettivi rispetto alla tutela dei diritti umani è un impegno internazionale che l'Italia ha assunto in base alla citata risoluzione ONU n. 48/134

del 1993. L'Italia ha confermato l'impegno all'atto della sua candidatura, coronata da successo, a membro del Consiglio dei diritti umani di Ginevra del 2007 e del 2011. L'Italia, inoltre, con la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (legge 9 novembre 2012, n. 195), si è impegnata a creare entro un anno i meccanismi nazionali indipendenti di controllo previsti all'articolo 17 del Protocollo. In questo contesto va ricordato che l'Italia, quest'anno, così come nel 2010, è stata oggetto della verifica periodica concernente i diritti umani da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Così come nel 2010 anche quest'anno, lo scorso 18 marzo 2015, ben 23 raccomandazioni, tutte accettate dall'Italia, hanno chiesto al nostro Paese di procedere alla istituzione di un organismo nazionale indipendente secondo la risoluzione ONU n. 48/134. Inoltre, le 187 raccomandazioni approvate sull'Italia nel corso dell'ultima verifica sul rispetto dei diritti umani svolta sul nostro Paese hanno fatto registrare una forte sollecitazione a valorizzare maggiormente il ruolo dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) e, in particolare durante il dibattito, è stato sottolineato come il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, pur meritoriamente istituito con il cosiddetto «decreto Cancellieri» del 2013 (decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), non offra sufficienti garanzie di autonomia e indipendenza, in quanto inquadrato nella struttura del Ministero della giustizia.

Nella scorsa legislatura l'obiettivo di istituire una «Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani», sulla base di un disegno di legge approvato dal Senato il 20 luglio 2011, non è stato centrato in ragione di talune riserve emerse nel corso del dibattito alla Camera, dovute essenzialmente alla necessità di configurare la Commissione in coerenza

con esigenze di reale efficacia ed economicità. Da qui nasce l'idea di configurare tale istituzione come organo monocratico, il «Garante nazionale dei diritti umani», e di legarne l'operatività all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, in modo da evitare duplicazioni delle strutture e valorizzare appieno esperienze e competenze.

Il «Garante», nominato dai Presidenti delle Camere, soddisfa i Principi di Parigi, vale a dire: indipendenza ed autonomia dal Governo, sia operativa sia finanziaria, imparzialità ampio mandato basato sugli *standard* universali dei diritti umani, adeguato potere di indagine e risorse adeguate. Esso ha il compito di promuovere e vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali così come individuati dalle convenzioni delle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea e tutelati dalla Costituzione italiana. Tra le funzioni principali del Garante vanno segnalati: il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia; la valutazione di eventuali segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani; la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti, dei rifugiati e dei migranti; il riscontro sull'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia; la collaborazione con difensori civili e garanti dei diritti dei detenuti nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani; la possibilità di formulare pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, al Governo e al Parlamento su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sollecitando ove necessario la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali; la promozione della cultura e dell'insegnamento dei diritti umani. Della sua attività il Garante,

deve dare conto annualmente alle Camere attraverso un'apposita relazione.

L'articolo 1 istituisce il «Garante nazionale dei diritti umani» in Italia; l'articolo 2 ne definisce i compiti; l'articolo 3 ne disci-

plina l'Ufficio, con espresso riferimento all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali. Infine, gli articoli 4 e 5 provvedono circa le spese di funzionamento del Garante e la relativa copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Garante nazionale dei diritti umani)

1. È istituito, ai sensi della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993, il Garante nazionale dei diritti umani, di seguito denominato «Garante», con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte. A tal fine, l'ordinamento riconosce un ruolo specifico in materia alle amministrazioni dello Stato e, in tema di rapporti internazionali, per le particolari funzioni ad esso attribuite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, presso il quale opera il Comitato interministeriale per i diritti umani che assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nonché tra queste, gli organismi internazionali e il Garante nazionale dei diritti umani di cui alla presente legge.

2. Il Garante opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nonché in piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria; a tal fine, il Garante non può essere nominato tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni.

3. Il Garante è scelto tra persone di alta qualificazione nel settore dei diritti di riconosciuta indipendenza e idoneità alla funzione e che possiedano un'esperienza pluriennale nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani.

4. Il Garante è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. La prima nomina è effettuata entro

novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il Garante dura in carica quattro anni e non può essere confermato per più di una volta. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina del nuovo Garante.

6. Per tutta la durata dell'incarico il Garante non può ricoprire cariche elettive o assumere incarichi di governo o altri uffici pubblici di qualsiasi natura, né ricoprire incarichi per conto di un'associazione o di un partito o movimento politico; qualora sia docente universitario di ruolo, è collocato in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni.

7. Al Garante compete un'indennità di funzione determinata ai sensi dell'articolo 3, commi da 44 a 52-*bis*, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195, emanato ai sensi del citato comma 52-*bis*.

8. In caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico ovvero grave violazione dei doveri inerenti all'incarico, il Garante è immediatamente sostituito. La valutazione circa l'effettiva esistenza dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico nonché della grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato compete ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che vi procedono d'intesa e senza ritardo, e provvedono altresì alla nomina del nuovo Garante ai sensi dei commi 3 e 4 del presente articolo. Al Garante così nominato si applicano le altre disposizioni del presente articolo.

Art. 2.

(Compiti del Garante)

1. Il Garante ha il compito di:

a) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia; valutare le segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani che provengano dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano; verificare in particolare il rispetto dei diritti dei detenuti, se del caso prendendo visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e accedendo alle strutture in cui si trovano persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, quali istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari ove esistenti nelle more della loro soppressione o strutture sanitarie destinate ad accogliere persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, comunità terapeutiche e di accoglienza, strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o cautelari, comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; accertare il rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri destinati ai richiedenti asilo ed ai migrati, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale;

b) verificare l'effettiva attuazione nel territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

c) collaborare con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civici e i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani, nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione euro-

pea, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani;

d) formulare, anche di propria iniziativa, pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, al Governo e al Parlamento su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, ove necessario sollecitando la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani;

e) promuovere la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, nonché la diffusione della conoscenza delle norme nazionali e internazionali che regolano la materia;

f) predisporre e trasmettere alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta.

2. Il Garante, nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati personali, può chiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono tassativamente rispondere entro trenta giorni dalla richiesta. Il Garante, inoltre, può chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi, comunicando la richiesta al Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 3.

(Ufficio del Garante)

1. Il Garante si avvale, per il suo funzionamento, dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000,

per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

2. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è istituito il ruolo organico del Garante e sono adottate le disposizioni per il transito nel suddetto ruolo del personale in servizio presso l'Ufficio di cui al comma 1, nonché le disposizioni per il funzionamento e l'organizzazione interna, per la predisposizione del bilancio e del rendiconto e quelle concernenti le procedure e le modalità di reclutamento. Il personale in servizio presso l'Ufficio di cui al presente articolo risponde esclusivamente al Garante.

3. Con delibera del Garante, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, sono definite le procedure di formazione e di adozione degli atti nonché l'articolazione dell'Ufficio.

4. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Art. 4.

(Spese)

1. Alle spese di funzionamento dell'Ufficio del Garante si provvede a valere sul fondo stanziato a tale scopo e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, valutati in euro 662.575 per l'anno 2015 e in euro 1.735.150 a decorrere dall'anno 2016, si provvede, mediante corri-

spondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

