

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 500

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALVI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 2001

—————

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

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge - che istituisce la Commissione italiana per la promozione e la protezione dei diritti umani - intende dare attuazione, nell'ordinamento italiano, alla risoluzione ONU n. 48/134 del 20 dicembre 1993 (A/RES/48/134). La risoluzione prevede che in ciascuno degli Stati firmatari operi una istituzione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, con funzioni di proposta, consulenza, iniziativa, controllo, impulso, denuncia. L'attività e la composizione dell'istituzione devono informarsi a criteri di autonomia e di imparzialità.

Organismi specializzati su base nazionale operanti con finalità di monitoraggio e protezione dei diritti umani sono stati istituiti in diversi Paesi: tra i primi modelli si fa riferimento all'*Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs* presso il Dipartimento di Stato americano, che presiede, tra l'altro, alla redazione del noto Rapporto annuale al Congresso, nonché alla *Commission consultative des droits de l'homme*, operante presso il Ministero degli affari esteri francese. Più di recente si sono dotati di importanti istituzioni di questo tipo altri Paesi, tra i quali la Spagna, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Messico, il Canada.

Conformemente alle indicazioni contenute nella risoluzione delle Nazioni Unite, il disegno di legge affida alla Commissione una serie di compiti ad «ampio spettro»: dalla promozione, a tutti i livelli e con l'impiego di ogni opportuno strumento, della cultura dei diritti umani al coordinamento delle iniziative assunte dai difensori civici in materia di diritti umani; dalla predisposizione di un apposito osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani alla formulazione di pareri, rapporti, raccomandazioni,

proposte e testi di progetti di legge al Governo su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani; dalla verifica dell'attuazione degli accordi internazionali già ratificati dall'Italia alla promozione della firma e della ratifica di accordi nuovi; dalla cooperazione con organismi interni ed internazionali alla predisposizione di una relazione informativa annuale al Parlamento.

Rispetto alla gran parte dei modelli stranieri prima citati, tuttavia, quello proposto con il presente disegno di legge si ispira a due linee direttive fondamentali, indicate, tra l'altro, anche nella risoluzione delle Nazioni Unite.

La prima linea direttiva è costituita dall'indipendenza e dall'imparzialità (oltre che dalla specifica competenza nel settore) dei membri della Commissione. Nessuno di essi è nominato dal Governo, in quanto alla designazione provvedono, ciascuno per una quota predeterminata, il Parlamento in seduta comune, il Consiglio superiore della magistratura, le organizzazioni non governative operanti nel settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, gli ordini forense, dei medici e dei giornalisti, il Consiglio universitario nazionale. La durata della carica è di quattro anni, rinnovabile per una sola volta; il disegno di legge fissa, inoltre, la regola dell'esclusività dell'attività lavorativa per la Commissione relativamente al presidente ed al vice presidente, e dell'incompatibilità con la permanenza nella carica relativamente alle attività professionali (pubbliche o private) svolte dagli altri membri della Commissione.

La seconda linea direttiva mira a conferire efficacia all'azione della Commissione, facendone un reale punto di riferimento nel Paese per tutti coloro che si ritenessero

lesi, ad ogni livello, nel rispetto dei propri diritti fondamentali. La Commissione, infatti, oltre ad istituire un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia ed all'estero, è anche abilitata a ricevere da singoli soggetti, ovvero dalle associazioni operanti nel settore della tutela dei diritti umani, segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani, attivando, se del caso, opportuni poteri di accertamento, controllo e denuncia.

A tal riguardo, mutuando strumenti e previsioni che già la legislazione vigente ha introdotto con riferimento all'attività delle Autorità indipendenti (si pensi, in particolare, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed all'Autorità garante per la protezione dei dati personali), il disegno di legge stabilisce che la Commissione possa richiedere a soggetti pubblici e privati di fornire informazioni o di esibire documenti. Tale previsione è assistita da una sanzione, irrogabile dalla stessa Commissione, che - in linea con le recenti tendenze alla depenalizzazione dei reati minori - si è preferito qualificare come amministrativa e limitare al pagamento di una somma di denaro, di diverso ammontare a seconda che la condotta consista nel rifiuto o nell'omissione, ovvero nella falsità delle informazioni o documenti esibiti. Naturalmente siffatta disposizione non esclude l'applicazione da parte dell'autorità giudiziaria della sanzione penale, qualora la condotta considerata integri gli estremi di reato.

Nel quadro della disciplina così delineata si è prestata particolare attenzione ad evitare

che l'attività di verifica e controllo svolta dalla Commissione possa presentare profili di sovrapposizione con quella dell'autorità giudiziaria, cercando, per contro, di instaurare, nel rispetto dei reciproci ruoli istituzionali, significativi momenti di collaborazione. Il disegno di legge prevede, a tal fine, da un lato che la Commissione possa rivolgersi al presidente del tribunale al fine di disporre accessi, ispezioni e verifiche dei luoghi, necessari al riscontro delle segnalazioni relative alla violazione dei diritti umani; e dall'altro che la Commissione, qualora nell'esercizio dei suoi poteri di verifica e controllo emergano notizie di reato, ne informi immediatamente l'autorità giudiziaria competente per gli adempimenti conseguenti.

È inoltre significativo che la Commissione possa autonomamente denunciare alla magistratura fatti e comportamenti penalmente rilevanti agendo per conto di singoli soggetti: il che presumibilmente avverrà nei casi in cui il pericolo di minaccia abbia indotto il singolo ad astenersi dal rivolgersi all'autorità giudiziaria.

La Commissione opera con un ufficio composto da dipendenti pubblici collocati fuori ruolo e può avvalersi di consulenti: la particolare natura dell'attività svolta ha indotto a prevedere un regime dei compensi piuttosto restrittivo ed un modesto stanziamento di spesa per il funzionamento dell'organismo, al quale è comunque riconosciuta, proprio nei limiti della capienza del relativo stanziamento di bilancio, autonomia gestionale e finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Costituzione della Commissione)

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

2. Alla Commissione è riconosciuta autonomia gestionale e finanziaria, nel rispetto delle disposizioni previste dalla presente legge e nei limiti di copertura di cui all'articolo 6.

3. La Commissione è organo collegiale costituito da trentacinque membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica tra personalità che presentino adeguati requisiti di autonomia e competenza nel settore, così designate:

a) dieci membri dal Parlamento in seduta comune;

b) sei membri dalle organizzazioni non governative maggiormente rappresentative nell'attività nazionale ed internazionale a difesa dei diritti umani e protezione contro la discriminazione, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro degli affari esteri, sentiti i Ministri dell'interno, della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali e della salute, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

c) sei membri dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, secondo le modalità fissate con il decreto di cui alla lettera b);

d) otto membri tra gli appartenenti alle rispettive categorie di cui due designati dal Consiglio superiore della magistratura, due dal Consiglio nazionale forense, due dall'Ordine nazionale dei medici e due dall'Ordine nazionale dei giornalisti;

e) cinque membri dal Consiglio universitario nazionale 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 ed il loro mandato è rinnovabile per una sola 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 altro anno ed è rinnovabile per non più di una volta. Ai membri della Commissione, al presidente ed al vice presidente sono attribuite separate indennità di incarico a carattere omnicomprensivo nella misura fissata dalla Commissione stessa.

6. I membri della Commissione non possono esercitare attività incompatibili con la permanenza in carica. Per l'intera durata dell'incarico il presidente ed il vice presidente non possono esercitare attività professionale e di consulenza, né essere amministratori di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive e, se dipendenti pubblici, sono collocati in aspettativa. Il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel 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 del nor-

male 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 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, singoli cittadini, rappresentanti del Governo e di organizzazioni internazionali ovvero esperti della materia;

b) istituire 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 su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sia interne che internazionali;

d) proporre al Governo, nelle materie di propria competenza, l'adozione di iniziative legislative, nonché di regolamenti ed 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 promozione dei diritti umani;

f) verificare l'attuazione degli accordi internazionali in materia di diritti umani già ratificati dall'Italia e contribuire alla redazione dei rapporti periodici che l'Italia è te-

nuta a sottoporre, nell'adempimento di specifici obblighi da essi derivanti, ai competenti organismi internazionali;

g) promuovere la firma o la ratifica degli accordi internazionali in materia di diritti umani ed esprimere pareri al Governo in relazione alla definizione della posizione italiana nei negoziati multilaterali che presentino 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 promozione e protezione 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 del caso, 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 a 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.

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. La Commissione trasmette senza indugio al presidente del tribunale 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 comportamenti che ritiene penalmente rilevanti e dei quali abbia avuto in qualsiasi modo conoscenza.

Art. 4.

(Personale della Commissione)

1. Per l'espletamento dei compiti ad essa affidati, la Commissione si avvale di un ufficio composto da dipendenti pubblici collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio 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, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su conforme proposta della Commissione.

2. La Commissione redige apposito rendiconto di gestione.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. Chiunque omette, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è punito, con provvedimento della Commissione, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire tre milioni, ovvero con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire sei milioni se le informazioni o i documenti richiesti non sono veritieri.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri di cui alla presente legge, valutati in lire 300 milioni annue a decorrere dal 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione 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 allo stesso Ministero.

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

