



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore LAUS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 FEBBRAIO 2019

Istituzione dell'Autorità nazionale per i diritti umani

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge, volto a istituire un organo di rilievo costituzionale a tutela dei diritti umani, si muove nell'ambito del diritto comunitario, delle Convenzioni del Consiglio d'Europa ratificate dall'Italia, nonché delle norme internazionali generalmente riconosciute, adempiendo compiutamente a quanto richiesto agli Stati membri in materia di tutela e promozione dei diritti umani dalla risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite.

La predisposizione di un disegno di legge costituzionale si è resa necessaria proprio al fine di poter introdurre nel nostro ordinamento giuridico un'autorità nazionale indipendente avente le caratteristiche e le prerogative funzionali e di autonomia richieste dalla risoluzione sopra citata.

Al fine di rendere l'Autorità un organo in grado di tutelare realmente i diritti umani in tutte le sue declinazioni, il disegno di legge costituzionale le attribuisce sia poteri di iniziativa legislativa, consultivi, di impulso e di monitoraggio, sia competenze legate alla tutela giurisdizionale e giudiziaria di ipotesi lesive degli stessi. L'Autorità, può, infatti, impugnare leggi statali e regionali nonché decreti legislativi innanzi alla Corte costituzionale e promuovere o intervenire in procedimenti giudiziari.

Inoltre, per garantire lo svolgimento delle attività assegnate senza rischio di eventuali ingerenze esterne, l'Autorità è dotata di autonomia sia a livello finanziario sia organizzativo. Detta autonomia è poi rafforzata dalla sua composizione, la quale rispecchia, nel rispetto della parità di genere, il più ampio pluralismo delle posizioni della società civile in merito ai diritti umani. A tal fine,

si avvale anche di esperti nel settore, nonché di giuristi.

Per comprendere appieno le scelte compiute appare opportuno procedere a un breve *excursus* della normativa comunitaria e internazionale di riferimento.

I principi contenuti nella citata risoluzione 48/134, di cui il disegno di legge è norma di attuazione, rappresentano un primo momento di sintesi delle riflessioni che gli organismi internazionali hanno, da tempo, portato avanti sul tema.

Invero, già nel 1978, su richiesta dell'Assemblea generale (risoluzione 32/123, adottata il 16 dicembre 1977), la Commissione per i diritti umani organizzò a Ginevra il primo seminario sulle istituzioni nazionali e locali per la protezione dei diritti umani, in cui furono elaborate delle linee guida, fatte proprie dall'Assemblea generale con la risoluzione 33/46 del 14 dicembre 1978.

Tali linee guida vennero sviluppate a Parigi nel corso del seminario internazionale promosso nel 1991 dalla suddetta Commissione. In tale sede furono, altresì, adottati i cosiddetti principi di Parigi, che presentano un'esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare queste istituzioni, sia in termini strutturali sia in termini funzionali.

Detti principi hanno costituito il presupposto per la redazione della già menzionata risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale, che recepisce anche le conclusioni della conferenza di Vienna sui diritti umani del giugno 1993. In particolare, il punto 36, parte I, della Dichiarazione e programma d'azione della conferenza recita: « La Conferenza mondiale sui diritti umani ribadisce il ruolo importante e costruttivo giocato dalle istituzioni nazionali per la promozione

e la tutela dei diritti umani, particolarmente 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 ».

In ambito internazionale si è poi concordato che le istituzioni preposte, a livello statale, alla tutela dei diritti umani avrebbero dovuto essere individuate nella Commissione nazionale per i diritti umani oppure nel Difensore civico nazionale, organo collegiale il primo e prevalentemente monocratico il secondo.

Inoltre, la dichiarazione di Vienna ha suggerito agli Stati membri di istituire detti organi con atto legislativo o costituzionale, precisando che i loro componenti devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'esecutivo ma da organi parlamentari.

Tuttavia, l'Italia non solo non ha ancora provveduto a dare compiuta realizzazione alla dichiarazione di Vienna, istituendo nel proprio ordinamento un organo indipendente avente capacità consultiva, dotato di poteri volti a riparare eventuali lesioni dei diritti umani e teso a promuovere la diffusione delle informazioni e l'educazione riguardante i diritti umani, ma ha sinora disatteso anche la raccomandazione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, di cui è membro, che la invitava, a conclusione della « Revisione periodica universale » del 2010, a dotarsi di un'autorità indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani.

Da ultimo, l'Italia è stata ancora una volta richiamata, attraverso le osservazioni conclusive adottate nel marzo 2017 dallo *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite in relazione al sesto rapporto periodico sull'applicazione da parte del nostro Paese dei diritti civili e politici, per non aver risposto in modo soddisfacente alle sollecitazioni in or-

dine all'istituzione di un organismo nazionale di tutela dei diritti umani.

Il presente disegno di legge costituzionale intende porre finalmente rimedio a tale inadempienza, inserendo un nuovo articolo, il 100-*bis* nel testo della Costituzione italiana ed istituendo nel suo primo comma, in conformità alle disposizioni comunitarie e alle norme internazionali generalmente riconosciute, un'Autorità nazionale, articolata territorialmente su base regionale, quale organo indipendente di promozione e tutela dei diritti umani.

L'indipendenza dell'Autorità è assicurata attribuendole un'ampia autonomia declinata in tutte le fattispecie: regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e organizzativa.

Per quanto concerne la denominazione dell'organo, essa non risponde ai suggerimenti della citata risoluzione in quanto il termine « Commissione » nell'ordinamento italiano rinvia ad articolazioni di natura parlamentare. Pertanto, al fine di evidenziare la sua indipendenza anche sotto il profilo nominalistico si è ritenuto di optare per il termine « Autorità », considerato che tradizionalmente il ruolo di tali organi è quello di tutelare gli interessi pubblici e della collettività non solo in specifici settori economici ma anche in ambiti aventi rilevanza sociale.

Il secondo comma esplicita competenze e poteri attribuiti all'Autorità, la quale svolge, innanzitutto, così come indicato dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale, attività di consulenza delle Camere e del Governo sui provvedimenti afferenti i diritti umani in tutte le possibili declinazioni. All'Autorità è conferito anche un potere di iniziativa legislativa per i disegni di legge in materia di diritti umani e, nell'ambito dei poteri propulsivi, può inoltre adottare codici di comportamento nei settori individuati dalla legge nonché formulare raccomandazioni.

Il terzo comma stabilisce che, qualora le Camere o il Governo abbiano disatteso un parere dell'Autorità, il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge o di emanare un decreto legislativo, possa chiedere, con messaggio motivato alle Camere o al Governo, una nuova deliberazione.

Al fine di promuovere e diffondere la cultura, la conoscenza e la consapevolezza sul tema dei diritti umani, il quarto comma stabilisce che l'Autorità svolga anche una costante attività di monitoraggio e di analisi in ordine allo stato di attuazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa sui diritti umani. L'Autorità ha, inoltre, il compito di riferire, almeno annualmente, direttamente alle Camere sugli esiti di tale attività, evidenziando eventuali violazioni e suggerendo proposte per prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione.

Allo scopo di rendere effettiva la tutela dei diritti umani anche successivamente all'entrata in vigore di una legge statale o regionale ovvero di un atto avente forza di legge, il quinto comma attribuisce all'Autorità, anche su segnalazione delle sue articolazioni territoriali, il potere di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

Con riferimento alla composizione, il sesto comma limita a sette i membri dell'Autorità in modo da contemperare le esigenze di effettiva operatività dell'organo con quelle di garanzia del pluralismo. Infatti, conformemente a quanto proposto in sede internazionale, viene assicurato, nel rispetto della parità di genere, la rappresentanza pluralistica

della società civile coinvolta nella promozione e nella protezione dei diritti umani e, in particolare, delle associazioni a tutela dei diritti umani. A tutela dell'imparzialità dell'Autorità, due dei suoi membri sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i garanti nazionali e regionali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti delle associazioni a tutela dei diritti umani che svolgono la loro attività a livello nazionale, e due dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

Inoltre, il disegno di legge assicura la continuità operativa dell'Autorità prevedendo che la scadenza del mandato dei membri non coincida con la fine della legislatura. Al fine di perseguire il principio di rotazione all'interno dell'organo, il settimo comma fissa in sette anni la durata degli incarichi senza prevederne il rinnovo.

L'ottavo comma dispone che il Presidente rimanga in carica per un triennio e non sia rieleggibile.

Il successivo nono comma demanda alla legge costituzionale di attuazione la disciplina dell'organizzazione interna dell'Autorità, delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei suoi membri nonché del sistema di elezione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 100 della Costituzione è inserito il seguente:

« Art. 100-*bis*. - L'Autorità nazionale per i diritti umani è organo indipendente di promozione e tutela dei diritti umani in conformità con le disposizioni comunitarie e le norme internazionali generalmente riconosciute. È articolata territorialmente su base regionale e, con legge costituzionale, ne è assicurata l'autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e organizzativa.

L'Autorità nazionale per i diritti umani è organo di consulenza delle Camere e del Governo e ha iniziativa legislativa per i disegni di legge in materia di diritti umani. Adotta, altresì, codici di comportamento nei settori individuati dalla legge, formula raccomandazioni ed esprime pareri su proposte di legge e di decreti legislativi.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge o di emanare un decreto legislativo, se le Camere o il Governo hanno disatteso un parere dell'Autorità nazionale per i diritti umani può, con messaggio motivato alle Camere o al Governo, chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

L'Autorità nazionale per i diritti umani riferisce annualmente alle Camere sugli esiti dell'attività di monitoraggio e di analisi e in ordine allo stato di attuazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa sui diritti umani, e ne promuove e diffonde la cultura, la conoscenza e la consapevolezza.

L'Autorità nazionale per i diritti umani, anche su segnalazione delle sue articolazioni territoriali, se ritiene che una legge statale o regionale ovvero un decreto legislativo viola i diritti umani, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

L'Autorità nazionale per i diritti umani è composta, nel rispetto della parità di genere, da sette membri, dei quali due sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i Garanti nazionali e regionali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti delle associazioni di tutela dei diritti umani che svolgono la loro attività a livello nazionale e due dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

I membri dell'Autorità restano in carica sette anni decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento e non possono essere nuovamente nominati. Alla scadenza del termine, i membri cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

L'Autorità elegge tra i suoi membri il Presidente, che rimane in carica per tre anni e non è rieleggibile, fermo restando in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di cui al settimo comma.

La legge costituzionale disciplina l'organizzazione interna dell'Autorità, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei suoi membri nonché il suo sistema di elezione, in modo da assicurare il pluralismo della società civile coinvolta nella promozione e nella tutela dei diritti umani ».

€ 1,00