

**UN'AUTORITÀ NAZIONALE PER I DIRITTI UMANI
IN ITALIA: UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE**

*(Atti del Convegno promosso dalla Commissione diritti umani del Senato
e dal Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI
a Palazzo Madama l'8 luglio 2022)*

Nota introduttiva

Questa pubblicazione contiene gli interventi effettuati in occasione del seminario "Un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani in Italia: una prospettiva internazionale" che ha avuto luogo l'8 luglio 2022 a Palazzo Carpegna. L'incontro ha preso le mosse dal fatto che il prossimo anno ricorrerà trentesimo anniversario dell'approvazione della Risoluzione 48/134 delle Nazioni Unite, che invitava i paesi membri a creare delle Istituzioni Nazionali per la tutela dei Diritti Umani. L'Italia fa parte degli ultimi paesi dell'Unione Europea a risultare ancora inadempiente. Il seminario ha visto confrontarsi diversi esperti sul tema di una creazione di una Commissione nazionale dei diritti umani in ordine alla necessità di tale organismo, rispetto alla forma che potrebbe prendere, sui diversi modelli. Com'è stato ricordato più volte durante il convegno "l'esistenza di un'istituzione nazionale per la tutela dei diritti umani che rispetti [...] i Principi di Parigi" è uno dei più importanti indicatori di una società democratica.

Indice

Un'Autorità nazionale per i diritti umani in Italia: una prospettiva internazionale

INTERVENTI

Prof. Michele NICOLETTI, Università di Trento - Coordinatore Osservatorio Diritti Umani	» 9, 39
Sen. Giorgio FEDE, presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani	» 11, 43
Sott. Benedetto DELLA VEDOVA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	» 15, 37
Dott. Michael O'FLAHERTY, direttore dell'Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali	» 19
Dott. Matteo MECACCI, direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani	» 21
Dott.ssa Katrien MEUWISSEN, <i>senior human rights expert</i> dello <i>European Network of National Human Rights Institution</i> (<i>ENNHRI</i>)	» 25
Prof.ssa Virginia CERRINA FERONI, vice presidente del Garante per la protezione dei dati personali	» 29
Dott.ssa Marianna LUNARDINI, ricercatrice CeSPI	» 33
MOZIONE ISTITUTIVA DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI	» 45
COMPONENTI COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI	» 49

INTERVENTI

Michele NICOLETTI

Università di Trento - Coordinatore Osservatorio Diritti Umani

Anche noi, come CeSPI e come osservatori appassionati e impegnati per il rispetto dei diritti umani, ci uniamo a questa speranza di poter dare al più presto il benvenuto nella famiglia delle diverse istituzioni indipendenti ad una Autorità italiana.

Katrien Meuwissen ha menzionato diversi aspetti molto importanti, e cioè che l'Italia è ormai tra i pochissimi paesi privi di questo strumento, e anche che l'istituzione dell'Autorità indipendente non è solo legata a precisi impegni internazionali o a un problema di armonizzazione rispetto agli altri paesi, ma è necessitata delle gravi sfide che i diritti umani si trovano a dover affrontare.

Lo ha ricordato nel suo intervento il sottosegretario Della Vedova parlando della guerra in Ucraina, e insieme a Katrien Meuwissen, ha ricordato la pandemia, l'intelligenza artificiale, la sfida climatica e così via: gli anni a venire vedranno nuove e più pesanti sfide. L'ultima parte dell'incontro è legata ad uno sguardo alle istituzioni già esistenti e anche questo è un punto chiave della proposta in discussione alla Camera che va seguita con interesse e che non intende minimamente minare il valore o l'efficacia delle istituzioni esistenti, ma al contrario le vuole valorizzare.

Il nostro paese si è dotato di istituzioni importanti come il Garante per la protezione dei dati personali, il Garante per le persone private della libertà personale, l'UNAR e le altre che sono state citate.

Per questo siamo molto riconoscenti alla professoressa Cerrina Feroni, che è Vice Presidente del Garante per la privacy, che ha accolto il nostro invito e a cui do volentieri la parola.

Giorgio FEDE

Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

L'anno prossimo avremo un'imbarazzante ricorrenza, saranno infatti trascorsi trent'anni dall'approvazione della Risoluzione 48/134, che impegna tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite a dare vita a una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Sarebbe veramente un peccato se dopo tante promesse e tanti impegni presi, l'Italia si presentasse a questo appuntamento ancora priva di questo importantissimo strumento.

In questa occasione avremo l'opportunità, direi meglio il privilegio, di ascoltare la testimonianza di chi si impegna quotidianamente in difesa dei diritti umani e potremo apprezzare nella sua pienezza l'importanza di questo passaggio. Purtroppo, ad oggi, ad ogni verifica periodica del Consiglio per i diritti umani di Ginevra, questa mancanza viene rimproverata al nostro Paese. Nella scorsa verifica UPR del 2019 ben 41 delle 306 Raccomandazioni rivolte all'Italia hanno interessato l'istituzione nazionale indipendente. È un tema rispetto al quale la Commissione per i diritti umani del Senato non è stata assente. Ricordo solo il lavoro delle ultime due legislature. Il mio predecessore nella XVII legislatura, il senatore Pietro Marcenaro, fin dal 2008 aveva presentato un disegno di legge, cui si è aggiunto un ddl del Governo a prima firma del Ministro degli Esteri pro-tempore, Franco Frattini.

Questo testo è giunto all'approvazione in prima lettura al Senato il 20 luglio 2011. Alla Camera il testo fu approvato dalla Commissione affari costituzionali, ma la conclusione della legislatura non permise il passaggio in Aula. Nella scorsa legislatura il presidente della Commissione diritti umani, senatore Luigi Manconi, presentò un disegno di legge insieme alla senatrice Elena Fattorini e uno insieme al senatore Riccardo Mazzoni, entrambi membri della Commissione diritti umani. Ma nonostante il grande lavoro da parte loro e di tutti, non fu possibile portare avanti questi progetti.

Nella corrente legislatura il disegno di legge è partito dalla Camera dei deputati, dove è stato condotto un lavoro veramente encomiabile dal presidente della Commissione affari costituzionali, Giuseppe Brescia.

Tra i disegni di legge presentati recentemente in Senato vorrei ricordare quelli di Michela Montevocchi e Valeria Fedeli e quello della precedente presidente della Commissione diritti umani in questa legislatura, senatrice Stefania Pucciarelli, oggi sottosegretaria alla Difesa del Governo Draghi.

Quest'ultimo disegno di legge è stato riproposto in forma di emendamento alla legge di delegazione europea e trasformato in ordine del giorno accolto dal Governo. L'ordine del giorno in sostanza cristallizza tre principi. Uno, che occorre lavorare insieme e di concerto, tenendo conto di tutte le proposte. Due, che è necessario procedere senza dimenticare i vincoli di bilancio. Tre, che è necessario tener conto delle istituzioni che già oggi si occupano dei diritti umani in Italia.

In questo senso mi pare giusto ricordare innanzitutto il Comitato interministeriale per i diritti umani, presieduto dal ministro Fabrizio Petri, e non solo per il grande ruolo di raccordo che svolge nell'esecutivo rispetto alla funzione di tutela dei diritti umani fondamentali della persona, ma anche per la funzione di stimolo e di supporto, in termini di sostegno culturale e tecnico alle diverse iniziative sul tappeto.

Parlando di diritti umani in Italia non si possono poi non ricordare altre importanti istituzioni. Ad esempio il Garante nazionale per le persone private della libertà personale, che ha presentato pochi giorni fa la sua relazione alle Camere, proprio qui in Senato, alla presenza del Presidente della Repubblica. Ma anche l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni, l'UNAR, punto di contatto per la strategia nazionale di inclusione della popolazione rom, e il Garante per la protezione dei dati personali, chiamato in causa dal disegno di legge Pucciarelli, che ha ipotizzato di affidare il compito di istituzione indipendente proprio alla Autorità sulla Privacy, qui autorevolmente rappresentata dalla professoressa Cerrina Feroni.

La linea di difesa, che il nostro Paese porta avanti, quando alle verifiche periodiche sui diritti umani del Consiglio di Ginevra all'Italia viene rimproverata l'assenza di un'istituzione nazionale indipendente, è che in Italia esiste già una

pluralità di soggetti autorevolmente posti a protezione dei diritti fondamentali della persona, tra cui peraltro anche questa Commissione per i diritti umani del Senato e il Comitato per i diritti umani nel mondo della Camera.

Certo, quando si parla di istituzione indipendente per i diritti umani si guarda ai Principi di Parigi e al coinvolgimento proattivo della società civile, eppure il tema del raccordo dell'eventuale, auspicata istituzione nazionale indipendente per i diritti umani con il sistema di tutela dei diritti delle persone che esiste in Italia non può essere eluso.

Benedetto DELLA VEDOVA

Sottosegretario di Stato per gli affari esteri

Come diceva il senatore Fede, ricorrono ormai i trent'anni, ahimè! dalla Risoluzione Onu sulla istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Posso testimoniare anche direttamente, soprattutto per il mandato che svolgo attualmente, per il quale mi è stata assegnata la delega sui diritti umani, che questo è e resterà un tema cruciale.

Di qualunque maggioranza, qualunque Governo, di qualunque estrazione politica dovesse essere il prossimo Sottosegretario che si occuperà di diritti umani, in ragione di questa lacuna partirà svantaggiato rispetto alle istituzioni internazionali.

Per quel che riguarda le revisioni periodiche sui diritti umani delle Nazioni Unite, l'Italia ha questo *vulnus*, che è un *vulnus* difficilmente comprensibile e difficilmente spiegabile a distanza di trent'anni, proprio perché questa istituzione non è una cosa "*partisan*": non è una cosa che favorisce qualcuno piuttosto che qualcun altro.

L'Autorità nazionale per i diritti umani è presente in paesi che hanno governi molto differenti tra loro, mentre in Italia non c'è. Dobbiamo quindi aver presente da una parte che rimarremo comunque con questo *vulnus* se non ci sbrighiamo, e dall'altra che bisogna affrontare questo tema in modo molto laico: non deve diventare un tema che possa dividere, e le esperienze internazionali lo dimostrano.

Ci troviamo dunque nuovamente riuniti per parlare dell'istituzione di una *National Human Rights Institution*. Con il tempo alcuni di noi sono diventati dei veri e propri veterani di questa campagna, veterani contro voglia perché continuare a essere inadempienti significa mancare un'opportunità di crescita e di avanzamento della nostra democrazia e della nostra società.

In Commissione affari costituzionali della Camera prosegue l'esame in sede referente del testo unificato delle varie proposte di legge. Con il mio *staff* abbiamo esaminato una per una le 930 proposte emendative presentate dai gruppi

parlamentari, e in occasione della seduta del 30 marzo scorso ho dato parere conforme, a nome del Governo, alla proposta dell'onorevole Brescia, di respingere emendamenti che erano di carattere ostruzionistico e di accantonare invece quelli presentati per migliorare il testo, in linea con i Principi di Parigi, soprattutto pensando agli elementi che salvaguardano l'indipendenza dall'istituenda Commissione.

Da un po' l'esame procede a rilento. Certo, ci sono emergenze che premono, ma dobbiamo lavorare perché questa diventi una urgenza dell'ultima fase di questa legislatura.

C'è una scadenza elettorale alle viste e quindi si pone il problema di come evitare che per l'ennesima volta anche in questa legislatura vi sia un nulla di fatto. Un incoraggiamento tempestivo è venuto dall'ordine del giorno a cui faceva riferimento il presidente Fede del 5 aprile scorso, presentato da senatori della Lega, a prima firma della senatrice Casolati, e che naturalmente è stato accolto con parere favorevole dal Governo, nella persona del sottosegretario Amendola. In quell'ordine del giorno si impegna il Governo ad adottare, tenendo conto di tutte le proposte esistenti su tale argomento, alcune iniziative volte a dar vita a un'Istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani.

Abbiamo quindi avviato un'esplorazione di tutte le vie percorribili. Una possibilità si è aperta nel contesto dei lavori dell'adozione della prossima legge europea. L'ipotesi è quella di inserire il testo minor, quello su cui fu trovato un accordo in 1^a Commissione e presentato come emendamento alla legge di delegazione europea in questa legislatura nel 2020. Purtroppo, quell'emendamento fu dichiarato inammissibile in quanto estraneo al provvedimento in quell'occasione. Dunque, l'ipotesi attualmente è in discussione tra le amministrazioni competenti, non come emendamento, ma come elemento del testo della legge europea. L'aggancio con il diritto comunitario è più che un aggancio, è il varo da parte della Commissione europea entro la fine del corrente anno della Direttiva di riordino degli *Equality Bodies* Europei.

Rebus sic stantibus infatti, l'Italia rischia di sentirsi nuovamente riproporre le censure relative all'assenza di indipendenza dell'UNAR, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, già oggetto di una procedura di infrazione. Le attese

della Commissione europea sono che l'Italia abbia provveduto nel frattempo a istituire un organismo indipendente, quello di cui discutiamo oggi, in ottemperanza alla Risoluzione 48/134 del '93. In questo senso la legge europea può costituire lo strumento adatto nel pieno rispetto dell'applicazione della legge 234 del 2012, che è la legge che definisce appunto contenuti e iter della legge europea.

Ovviamente, la via maestra sarebbe quella di proseguire l'iter parlamentare e trovare uno spazio in questa fine legislatura, ma deve essere uno spazio congruo sia in termini di tempo che in termini di volontà politica. Sapendo che in fine legislatura si affastellano le cose e potrebbero esserci problemi di tempi, anche qualora si confermasse una volontà politica, considero l'ipotesi dell'inserimento nella legge europea, una via che potrebbe affiancarsi a un all'ordinario iter parlamentare. D'altra parte tutta la discussione che c'è stata, i testi presentati, le iniziative pubbliche e le iniziative scientifiche, gli interventi sulla stampa e sui media in generale ci consentono di dire che in questo caso il criterio dei Principi di Parigi, il principio dell'ampia legittimità pubblica, sarebbe ampiamente soddisfatto da tutte le discussioni che ci sono state in questi trent'anni.

Due parole sul parere giuridico sul testo unificato all'esame della 1^a Commissione della Camera, elaborato dall'ODIHR e diramato all'inizio di aprile. Esso è molto esaustivo e raccomanda modifiche e miglioramenti in linea con i principi di Parigi, che trovano la mia condivisione, in particolare la raccomandazione sul mandato dell'istituendo organismo, sulla sua indipendenza, sull'immunità funzionale, sulle disposizioni transitorie, sul finanziamento. Questi correttivi sono importanti perché lo sforzo da compiere non si esaurisca con l'adozione di una legge istitutiva, ma arrivi a creare un organismo che funzioni in maniera trasparente, con risultati misurabili e senza sovrapporsi ad altre autorità indipendenti che hanno dato finora buona prova.

Non può essere ovviamente un organismo di facciata, l'istituzione di questa autorità colmerebbe un vuoto lasciato dalle altre istituzioni.

Cito solo due esempi: l'istituenda Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani non sostituirà e non potrebbe sostituire l'UNAR poiché i loro compiti sono distinti, da una parte l'attività di monitoraggio e di indagine indipendente, con il compito di individuare preventivamente situazioni critiche

che richiedano correttivi legislativi e/o amministrativi prima di venire sanzionati dalle Corti di Strasburgo, di Ginevra, di Bruxelles o del Lussemburgo; mentre l'UNAR continuerà a garantire il diritto alla parità di trattamento, fornendo assistenza concreta alle vittime in base alle linee guida del Governo. Da una parte c'è un'istituzione indipendente, dall'altra un'agenzia governativa: non vi è sovrapposizione.

E men che meno sostituirà, o potrà sostituire l'Autorità garante per la protezione dei dati, tributaria di compiti definiti dal Regolamento dell'Unione Europea 216/679, dal Codice per la protezione dei dati personali e da vari altri atti normativi italiani e internazionali.

Su questo ci può essere una parziale sovrapposizione, quando i diritti competono a una sfera legata alla *privacy*. Ma ci sono spazi differenti che vanno coperti nell'interesse dei cittadini, della loro libertà, dei loro diritti; che vanno coperti con istituzioni specifiche.

Per chiudere, ricordo come il pacchetto *Next Generation EU* e la condizionalità sulla *rule of law*, così come la relazione annuale della Commissione europea dello stato di diritto nell'Ue, conducono anch'essi in maniera ineludibile ad avere un approccio sistemico rispetto al quale l'Italia, con questa grave inottemperanza, continua a dare di sé un'immagine non positiva.

Michael O'FLAHERTY

Direttore dell'Agencia Europea dei Diritti Fondamentali

Le istituzioni nazionali per i diritti umani sono diventate una parte consolidata dell'architettura della protezione dei diritti umani a livello nazionale. Esse giocano un ruolo fondamentale nel difendere e promuovere i diritti umani, occupano uno spazio tra il potere esecutivo e la società, sono finanziate pubblicamente, basate su uno statuto, ma sono interamente indipendenti dal governo.

Il loro mandato cambia da paese a paese, ma un elemento tipico è il ruolo di analisi e documentazione sui diritti umani nel paese di appartenenza. Tutte le istituzioni nazionali hanno, inoltre, la possibilità di portare avanti indagini, principalmente sulla base di ricorsi individuali.

Esse sono diventate così centrali per l'architettura nazionale, che sono state riconosciute dalle Nazioni Unite come essenziali nello stato di diritto. Ad oggi, uno degli indicatori più importanti del rispetto dello stato di diritto è l'esistenza di un'istituzione nazionale per la tutela dei diritti umani che rispetti gli standard sanciti dai Principi di Parigi. Io stesso ho esperienza di lavoro all'interno di un'istituzione nazionale: per un certo numero di anni sono stato *Chief Commissioner* della Commissione dei diritti umani dell'Irlanda del Nord.

Da quel punto di vista privilegiato ho visto quanto siano preziosi questi organismi per il buon funzionamento di qualsiasi società. Ho visto come questi organismi supportino l'esecutivo, il Parlamento e, perfino, il potere giudiziario nel portare avanti il proprio compito; come siano riusciti a promuovere una radicata sensibilità sui diritti umani, non solo nei principali organi dello Stato, ma più in generale dell'intera società.

Uno dei modi per sostenere il radicamento dei diritti umani è difendere l'attività della società civile.

Io credo che la chiave per il successo di questi organismi è che essi siano fortemente basati sulla legge. Quando le istituzioni nazionali parlano di diritti umani, dovrebbero farlo sulla base degli impegni presi liberamente dagli Stati,

attraverso leggi positive, e quindi non solo da un punto di vista etico e - quindi, inevitabilmente - soggettivo. È proprio per questo motivo che il modo in cui queste istituzioni interagiscono con lo Stato cui fanno riferimento deve essere sul tipo della collaborazione amichevole piuttosto che attraverso modalità caratterizzate da pulsioni antagonistiche.

Quindi sono davvero lieto che la discussione sulla creazione di un'Istituzione nazionale per la tutela dei diritti umani sia progredendo in Italia, anche perché, come si sa, l'Italia è uno degli ultimi paesi a non aver ancora messo in atto un organismo di questo tipo. Ad oggi l'istituzione di un'Autorità nazionale per la tutela dei diritti umani non farebbe bene solo all'Italia, ma all'Europa intera.

Matteo MECACCI

Direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE

Le istituzioni indipendenti nazionali per i diritti umani svolgono un ruolo importante e davvero di primo piano rispetto agli impegni assunti dagli Stati all'interno dell'OSCE e hanno una funzione centrale quando si tratta di monitorare il rispetto dei diritti umani.

Il convegno di oggi offre quindi l'occasione per inquadrare il ruolo di queste istituzioni non solo nel più ampio contesto internazionale, ma anche guardando più nel dettaglio alla proposta di legge in discussione alla Camera dei deputati sulla istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alle discriminazioni, in ordine alla quale l'ODIHR ha recentemente formulato un parere.

Creare un'Istituzione nazionale di questo tipo è una sfida, un obiettivo che riguarda tutti i paesi dell'OSCE, anche quelli con più consolidate tradizioni democratiche, perché vediamo che il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto sono sotto pressione e talvolta sotto diretto attacco non solo dall'esterno, ma anche dall'interno delle nostre società.

La Conferenza sulla dimensione umana che si svolse a Copenaghen nel 1990, e cioè negli anni in cui furono assunti gli impegni più forti riguardo allo sviluppo dei diritti umani nelle istituzioni democratiche a livello internazionale, mise nero su bianco l'impegno di tutti i paesi partecipanti all'OSCE a favore della creazione e del rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti nei settori dei diritti umani e dello stato di diritto.

Queste istituzioni furono concepite anche per servire come punti di raccordo per il coordinamento e la collaborazione tra le diverse istituzioni dei paesi che ne fanno parte. Questo stesso impegno fu nuovamente ribadito nella riunione ministeriale OSCE di Madrid nel 2007, durante la quale furono incoraggiati ad andare avanti i paesi che non le avevano ancora istituite, in modo che tutti potessero essere dotati di istituzioni nazionali e organismi specializzati per contrastare intolleranza e discriminazione. Queste istituzioni indipendenti

sono state concepite per garantire un'ulteriore tutela e un'ulteriore difesa dei diritti umani, e svolgono quindi anche un'importante funzione di collegamento tra le responsabilità di ogni paese - che derivano dai suoi obblighi internazionali - e i diritti effettivamente riconosciuti e applicati al loro interno.

Inoltre, sono istituzioni che per le funzioni che svolgono - e questo è un elemento chiave - devono poter agire in modo indipendente dal potere esecutivo, da quello legislativo e da quello giudiziario, per poter così adempiere al loro mandato in modo puntuale ed efficace.

Nella regione dell'OSCE stiamo assistendo a sviluppi preoccupanti per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani: la crescente polarizzazione all'interno delle società democratiche, la crescita delle tendenze autoritarie da parte di certi poteri esecutivi e il restringimento dello spazio garantito alle organizzazioni della società civile, ai difensori dei diritti umani e alle voci dissenzienti.

Tutti questi elementi ci inducono a considerare particolarmente importante avere a disposizione istituzioni nazionali che siano forti, indipendenti, e quindi in grado di svolgere un ruolo cardine nella difesa dei diritti umani e garantire che questi diritti non vengano messi in secondo piano o ignorati quando si affrontano momenti di crisi.

Il requisito dell'indipendenza viene sancito a chiare lettere nei principi sullo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani che furono elaborati a Parigi nel 1991, i cosiddetti Principi di Parigi, che sono stati poi successivamente adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993.

I Principi di Parigi impongono che l'autonomia di queste istituzioni debba essere centrale nelle leggi che le prevedono, e più nello specifico riguardano la loro composizione, lo svolgimento delle loro attività, le politiche che esse devono essere messe in condizione di adottare e il controllo delle risorse a loro disposizione.

I Principi di Parigi indicano, inoltre, che il loro mandato deve essere ampio; devono essere composte in modo pluralistico e devono avere a disposizione poteri e risorse adeguate. Infine, devono essere in grado di interagire e interloquire autonomamente con organizzazioni e agenzie internazionali.

L'ODIHR sostiene attivamente le istituzioni nazionali per i diritti umani nella difesa ed attuazione di questi principi ed interviene quando la loro autonomia viene minacciata all'interno della regione OSCE.

Fatta questa premessa, la seconda parte del mio intervento è dedicata al parere legale che abbiamo formulato sul disegno di legge, in discussione alla Camera dei deputati e pubblicato nel novembre 2021, sulla creazione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alle discriminazioni.

L'ODIHR accoglie favorevolmente questa proposta, in quanto risponde in larga parte alla necessità di istituire una Commissione nazionale in conformità ai Principi di Parigi, analogamente a quanto avvenuto in numerosi altri paesi.

La proposta di legge in discussione rappresenta una prima risposta da parte del Parlamento alle raccomandazioni ricevute da molto tempo nel senso dell'istituzione della Commissione indipendente sui diritti umani da parte di diversi organi di monitoraggio e di controllo internazionale.

La Commissione è chiamata a svolgere una molteplicità di funzioni. Essa servirà anche da punto di raccordo per le comunicazioni tra lo Stato e la società civile, per il monitoraggio della situazione dei diritti umani nel paese e per la loro promozione sul piano nazionale e internazionale. Essa avrà, inoltre, un ruolo importante nelle relazioni con gli organismi internazionali e testimonierà dell'impegno dell'Italia nel promuovere l'Agenda dei diritti umani, elevando ulteriormente il suo profilo internazionale e assicurando così il rispetto degli impegni assunti.

Il nostro Ufficio ha espresso un parere favorevole su molte disposizioni contenute nella proposta di legge, in particolare per quanto riguarda il riferimento esplicito ai Principi di Parigi, all'indipendenza e all'autonomia della Commissione e la previsione di un ampio mandato per la promozione e protezione dei diritti umani.

Al tempo stesso però abbiamo notato alcuni aspetti che potrebbero beneficiare di miglioramenti alla luce degli standard internazionali esistenti, in particolare quelli relativi alle garanzie fondamentali di indipendenza delle istituzioni. L'ODIHR ritiene infatti che le funzioni e i poteri della Commissione dovrebbero essere rafforzati per assicurare l'attuazione del mandato nella sua

interezza e che sia necessario definire più chiaramente i suoi poteri per evitare potenziali conflitti e sovrapposizioni di ruoli con altre istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani.

Positiva sarebbe anche l'introduzione di ulteriori garanzie per rafforzare l'indipendenza e l'autonomia della Commissione, compresa la sua indipendenza finanziaria e l'autonomia nella gestione delle risorse umane. L'ODIHR ritiene che la proposta di legge potrebbe essere migliorata ulteriormente se garantisse una composizione maggiormente plurale della Commissione, assicurando che il processo di nomina e di revoca dei suoi componenti fosse conforme agli standard internazionali di trasparenza. I componenti della Commissione, inoltre, dovrebbero godere di immunità funzionale ed essere quindi protetti da responsabilità civile, amministrativa e penale per tutti gli atti compiuti in buona fede e nell'esercizio delle loro funzioni.

In questa sede mi preme ribadire la piena disponibilità del nostro Ufficio a proseguire la collaborazione con il Parlamento italiano su un argomento di così grande importanza e mi auguro che la discussione di oggi possa contribuire a fare passi avanti. Infatti, la nascita di questa istituzione può solo portare benefici e contribuire ad aumentare gli strumenti concreti a disposizione di tutti, per far sì che il rispetto dei diritti umani sia sempre più centrale nelle attività di tutte le istituzioni e delle agenzie governative quando hanno a che fare con i diritti delle cittadine e dei cittadini.

Katrien MEUWISSEN

Senior Human Rights Expert dello European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)

Vi ringrazio per avermi invitata a questa importante riunione per conto della Rete europea per i diritti umani.

L'ENNHRI è stata istituita ai sensi del diritto europeo e rappresenta tutte le istituzioni nazionali per i diritti umani in 25 dei 27 Stati dell'Unione Europea. È tra le più grandi istituzioni del mondo che si occupano di diritti umani e come sapete fa parte dell'alleanza mondiale delle istituzioni nazionali dei diritti umani (GANHRI¹).

L'ENNHRI segue da anni con attenzione la creazione di un organismo per la difesa dei diritti umani in Italia e lo scopo della Rete, oggi, è convincere tutti dell'importanza fondamentale per questo paese di realizzare una istituzione forte e indipendente.

Vorrei parlare oggi in particolare di due aspetti.

Primo, il valore aggiunto di un'agenzia per i diritti umani per la democrazia e lo stato di diritto.

Secondo, l'importanza crescente in Europa del fatto che ogni Stato sia dotato di un'istituzione di questo tipo.

Vorrei iniziare sottolineando che è davvero importante dare vita ad una istituzione nazionale per la tutela dei diritti umani. Essa sarebbe un organo di completamento e di raccordo: non andrebbe a sostituire altri organi che si occupano di diritti umani già esistenti in Italia.

A questo scopo è essenziale che questa istituzione abbia un mandato ampio e possa affrontare tutte le principali questioni che riguardano i diritti umani, i diritti civili e i diritti sociali ed economici.

Durante la crisi del Covid-19, per esempio, le Autorità per i diritti umani in Europa hanno valutato l'impatto sui diritti fondamentali delle misure anti Covid e hanno esaminato se fossero effettivamente compatibili con la tutela dei diritti

¹ *Global Alliance of National Human Rights Institutions*

umani. Si è dunque riflettuto su come trovare un giusto equilibrio fra il diritto alla libertà di movimento e la necessità di tutelare la salute dei cittadini durante la pandemia.

L'ENNRHI cerca di far comprendere che le Autorità per i diritti umani fanno parte di un sistema di pesi e contrappesi tipico di uno Stato democratico. È importante valutare le azioni di tutti gli organi dello Stato dal punto di vista del loro impatto sui singoli cittadini e sulla società. Cerchiamo quindi di basare le nostre azioni sulle informazioni che riceviamo dai singoli e dalle organizzazioni sociali, e di conseguenza cerchiamo di aiutare i legislatori a redigere le leggi adeguate rispetto alla tutela dei diritti umani.

La Rete svolge anche un ruolo importante nel garantire la responsabilità e l'accesso alla giustizia, per esempio attraverso campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Da questo punto di vista il disegno di legge in discussione alla Camera dei deputati italiana mi sembra assolutamente adeguato.

Inoltre, l'ENNRHI può intervenire presso la Corte europea dei diritti umani come *amicus curiae*. Incoraggiamo il ricorso a tale istanza anche attraverso gli operatori del sistema giudiziario. In questo quadro la Rete cerca di fungere da collegamento fra i singoli individui, la società civile e le istituzioni statali, e cerca di intervenire a livello nazionale e locale.

L'obiettivo principale dell'ENNHRI è di garantire il rispetto dei principi internazionali e delle procedure internazionali che riguardano i diritti umani, come per esempio l'esame periodico dell'ONU - la procedura UPR² - o l'applicazione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Da ultimo, ma non meno importante, l'ENNHRI cerca di essere un soggetto importante e affidabile, sia a livello internazionale sia a livello nazionale, a garanzia del rispetto degli *standard* internazionali sui diritti umani a livello locale e statale: in sostanza la *review* nazionale viene svolta da noi in collaborazione con l'Ufficio ONU dei diritti umani.

Altro punto di discussione importante sono le aspettative in Europa.

L'Italia è uno degli ultimi paesi europei a non avere un'Autorità nazionale indipendente per i diritti umani. In questo campo il quadro generale europeo

² *Universal periodic review*, l'esame periodico sul rispetto dei diritti umani condotto dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite su tutti i paesi membri.

mette invece bene in evidenza l'importanza che ovunque viene riconosciuta alle autorità statali di questo tipo, autorità che devono essere forti e in grado di garantire democrazia e stato di diritto. Nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, l'esistenza di una istituzione indipendente per la tutela dei diritti umani è tra i più importanti indicatori di una società pacifica ed equa. Nei prossimi anni assicurare il rispetto dei Principi di Parigi sarà fondamentale e l'ENNHRI è fortemente convinta che l'intera area europea - con l'Italia protagonista - possa centrare questo obiettivo.

Il Consiglio d'Europa attraverso il Comitato dei Ministri ha adottato l'anno scorso una raccomandazione circa il rafforzamento delle Autorità nazionali per la tutela dei diritti umani. La raccomandazione ribadisce e sostiene con maggior forza i Principi di Parigi, sottolineando l'importanza di queste Autorità, che, tra l'altro, debbono svolgere un ruolo anche nel garantire ai cittadini il diritto all'accesso all'informazione. L'attuazione entro il 2025 di questa raccomandazione è considerata una priorità strategica del Comitato dei Ministri.

A tale proposito l'ENNRHI ha adottato un piano di azione in forza del quale nel 2025 darà conto dell'attuazione di questa raccomandazione rispetto ad ogni Stato del Consiglio d'Europa.

Già nel 2023 il Consiglio dei Ministri si occuperà di questo importante tema e il nostro obiettivo sarà di favorire l'attuazione della raccomandazione negli Stati membri in raccordo con il Consiglio d'Europa.

A livello di Unione europea l'ENNRHI cerca di migliorare l'architettura dello stato di diritto. La nostra opera di supporto all'Unione europea si concretizza soprattutto nel garantire la presenza della Rete in tutti gli Stati membri, in modo da collaborare con i *focal points* statali. L'ENNRHI fa parte di un progetto che nei prossimi due anni la porterà ad essere coinvolta rispetto all'attuazione della Carta europea dei diritti umani. Dal 2020 lavoriamo sul rispetto dello stato di diritto in tutta l'Unione europea e a questo proposito abbiamo redatto una relazione che sarà pubblicata proprio mercoledì prossimo, il 13 luglio.

L'ENNRHI sostiene dunque con forza e convinzione l'istituzione di un'Autorità per la tutela dei diritti umani in Italia: potete rivolgervi a noi in qualsiasi momento per un sostegno tecnico o una verifica sul rispetto dei principi che debbono guidare tali istituzioni, o per sapere quali sono le ultime novità e gli

ultimi esempi in Europa. Sarà un'importante strumento per garantire la democrazia e lo stato di diritto in Italia, in Europa e in tutto il mondo.

Ginevra CERRINA FERONI

Vice Presidente del Garante per la protezione dei dati personali

Mi unisco naturalmente al coro dei relatori che mi hanno preceduta, nel senso che vorrei ribadire fermamente l'esigenza di istituire un organismo in Italia specifico per la protezione e la promozione dei diritti umani, in conformità ai Principi di Parigi, nell'ottica della Costituzione italiana e di tutte le Convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

Provo a dare un contributo a questo interessante dibattito nella mia ottica, che è quella di professore ordinario di diritto costituzionale comparato, e *pro tempore* vicepresidente di un'Autorità, che è quella della *privacy*, che ha direi nelle sue corde, nella sua storia, esattamente la tutela e promozione dei diritti individuali.

Il senso della mia presenza è dato dal complesso delle proposte legislative sul tappeto, mi riferisco in particolare al disegno di legge Atto Senato 2109, presentato a febbraio del 2021 dalla senatrice Stefania Pucciarelli e all'emendamento alla legge di delegazione europea 2021, l'emendamento 1301.

Entrambi questi atti propongono una soluzione che personalmente ritengo apprezzabile nel metodo e nel merito.

È una soluzione, quella in qualche modo di pensare all'Autorità protezione dati come istituzione di riferimento, data dal fatto che oggi il diritto costituzionale dei diritti e delle libertà si legge nell'ottica dei dati. La protezione dei dati, cioè, non è oggi un qualsiasi diritto fondamentale che entra in bilanciamento con altri diritti, ma è il prisma attraverso il quale si legge il costituzionalismo dei diritti e delle libertà. Il diritto alla protezione dati ha una natura ontologicamente trasversale che ha un ancoraggio europeo: l'articolo 8 della CEDU.

Ieri, in Senato, il Presidente dell'Autorità ha presentato la sua relazione annuale. Tale relazione partiva da un assunto, e cioè che l'Autorità protezione dati è diventata l'autorità della persona, non soltanto della persona digitale, ma della persona nella sua dignità, nella sua essenza.

Come Autorità *privacy* ci occupiamo di soggetti in grave stato di vulnerabilità: dai detenuti ai malati oncologici ai giovani *stalkerizzati*, e anche - avendo competenza sul *cyberbullismo* - di donne vittime di *revenge porn*. Ovviamente il medium, la chiave di lettura, sono i dati, e questo insieme di competenze ci ha consentito di correggere profilazioni invasive, pedinamenti digitali da parte delle grandi piattaforme, *microtargeting* nei confronti di soggetti non soltanto sui gusti commerciali, ma anche profilazioni di carattere politico; penso in questo senso alla preoccupante esperienza di *Cambridge Analytica*.

Il Garante per la protezione dei dati personali è un'autorità che nel corso del tempo ha assunto il ruolo di difensore del diritto legittimo all'informazione. È indispensabile che tale diritto non degeneri in gogna mediatica che non violi dignità e riservatezza, e al contempo rispetti i diritti all'oblio, all'identità fisica, informazionale, reputazionale in rete.

Come Autorità *privacy* interveniamo sui diritti e sulle libertà monitorando la legittimità del ricorso a tecniche investigative o a tecniche per la tutela della pubblica sicurezza per verificarne l'invasività. Penso a tutto il tema del riconoscimento facciale, che è una delle nostre più frequenti competenze, un ambito nel quale cerchiamo sempre di trovare il punto di equilibrio tra sicurezza e prevenzione dei reati.

È stata ricordata la pandemia. Non c'è bisogno di dire che in questi due anni l'agenda dell'Autorità è stata fortemente condizionata da molte questioni che sono arrivate sul nostro tavolo e, facendo un faticosissimo esercizio di equilibrio, abbiamo cercato di tenere insieme le esigenze di sanità pubblica e di tutela collettiva e di protezione dei dati sanitari, che sono dati molto sensibili che riguardano la vita delle persone.

Questa non è naturalmente una descrizione esaustiva di quello che fa il Garante per la protezione dei dati personali. Mi sono limitata a dei *flash* che danno conto del perché a mio avviso quest'Autorità è oggi un po' riduttivo chiamarla Autorità della *privacy*. Anzi, da sempre noi dell'Autorità facciamo la proposta di cambiarne il nome. *Privacy* oggi significa ben poco. Non è soltanto un problema semantico, ma sta ad indicare come i nostri diritti, le nostre libertà passino oggi in larghissima parte attraverso i dati. E quindi cosa sarebbe della nostra autodeterminazione, non soltanto sanitaria, ma direi proprio dal punto di

vista della vita personale, se non si potesse garantire piena riservatezza a scelte essenziali della vita? Come si possono garantire pluralismo politico e libertà in materia politica se i contenuti della rete sono già preselezionati e modellati sul profilo dell'utente?

In questo senso la difesa dei diritti e delle libertà sarebbe per noi, per l'Autorità, il compito principale, più importante, la nostra vera vocazione.

Chiudo questo breve intervento ricordando un altro profilo che è molto importante, peraltro ampiamente ricordato negli interventi che mi hanno preceduto, il tema dell'indipendenza. Qualunque scelta il decisore politico si troverà a fare, la questione dell'indipendenza è una questione centrale.

Indipendenza significa essere dotati di risorse, di mezzi, di strumenti, ma soprattutto avere la possibilità effettiva di esercitare questa indipendenza, il che non è semplice. In questi due anni di esperienza all'Autorità garante mi sono resa conto del ruolo cruciale che ha il requisito dell'indipendenza per un'Autorità come la nostra. Indipendente da chi, dunque? Dal Governo, dalle maggioranze politiche del momento, dalle contingenze politiche. E una cosa è insegnare cos'è l'indipendenza, come faccio da diversi anni, altra cosa è esercitarla nel concreto, specialmente in un momento così difficile, così delicato come quello che l'Italia, e non solo l'Italia, ha vissuto in questi ultimi due anni.

Qualsiasi scelta farà il decisore politico, dunque - questo è un punto centrale - deve essere un'autorità che sia dotata effettivamente di indipendenza. Non semplicemente un *frame* vuoto di contenuti, solo per allinearci a ciò che è stato fatto in tutti gli altri paesi del mondo, ma una vera Autorità indipendente, che possa realmente ed efficacemente esercitare i suoi poteri.

Marianna LUNARDINI

Ricercatrice CeSPI

Il mio intervento sarà basato innanzitutto sull'attività che negli ultimi anni abbiamo portato avanti come Osservatorio Diritti Umani CeSPI per la creazione di un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani in Italia, in accordo ai Principi di Parigi e alla Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU n. 48/134 del 1993. Partendo dai progetti di legge presentati in Parlamento, all'interno dell'Osservatorio abbiamo organizzato una serie di incontri per una discussione sulle caratteristiche e sulla necessità di un'Autorità per i Diritti Umani. La discussione ha visto la partecipazione non solo di esperti accademici e rappresentanti del terzo settore ma anche di rappresentanti degli ordini professionali e autorità indipendenti. Questo lavoro, che ha visto numerose occasioni di dibattito, ha permesso di costruire una prospettiva ampia e inclusiva sull'importanza della creazione in Italia di un'Autorità nazionale per i diritti umani.

Proprio prendendo le mosse dal progetto di legge in discussione alla Camera dei deputati, si è cercato di mettere a fuoco all'interno del gruppo, in una prospettiva europea, che cosa accade negli altri paesi, svolgendo quindi un approfondimento rispetto ad altre esperienze europee.

Com'è noto, secondo i Principi di Parigi deve essere riconosciuta una certa discrezionalità al Paese nel quale viene creata l'autorità. In un certo senso, tale flessibilità permette che vi sia un rispetto e una continuità con la storia dello Stato stesso ed con i modelli cui lo Stato è abituato.

Nel quadro dei Principi di Parigi vi sono quattro modelli di riferimento per le Autorità: la Commissione, il Comitato, gli Istituti di Ricerca e gli Ombudsman.

Sicuramente per l'Autorità italiana e per i disegni di legge proposti il primo modello assume particolare importanza. Uno degli esempi maggiormente rilevanti è quello della Francia. Pertanto, è stato approfondito il modello della Commissione per i diritti umani francese, storicamente di particolare rilievo in

quanto è uno dei pochi organismi cui si è dato vita ancor prima dei Principi di Parigi, nel 1946.

Tuttavia, in Europa i quattro modelli sono tutti presenti in forma piuttosto diversificata. Ad esempio, la Spagna ha un Ombudsman per i diritti umani, la Germania ha un Istituto di ricerca per i diritti umani mentre la Francia ha una Commissione consultiva. Nel Regno Unito e nell'esperienza irlandese ci sono invece delle Commissioni.

In questa varietà di opzioni, il disegno di legge che ha esaminato il Parlamento italiano ha optato per il modello della Commissione. Se pensiamo all'esperienza francese, pensiamo a una commissione che con i suoi 64 membri ha solo poteri consultivi, quindi può esprimere solo pareri, opinioni, in merito a progetti di legge. Dunque una Commissione dalla *membership* piuttosto estesa ma con poteri circoscritti. Trenta persone sono designate dalle organizzazioni della società civile, trenta sono esperti in materia sia a livello nazionale che in tema di diritti umani nel contesto internazionale, mentre sono direttamente nominati dal Primo Ministro un deputato, un senatore ed un membro del *Conseil économique, social et environnemental*. Da questo punto di vista l'ampiezza della *membership* si spiega proprio per il fatto che la Commissione in Francia ha poteri essenzialmente consultivi e non ha quelli che vengono definiti poteri di indagine o poteri sanzionatori.

Questa è una delle forme che può assumere l'autorità per i diritti umani. Tuttavia proprio per la natura collegiale mi concentrerò su due modelli: la Commissione come accennato con il caso francese e il Comitato, concretizzato nell'esperienza anglosassone.

Infatti, vanno ricordati anche i modelli irlandese e inglese, che sono peculiari all'esperienza di questi due Paesi. È stato ricordato dal Direttore dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, Michael O'Flaherty, il quale ha preso la parola prima di me, che in virtù della *devolution* nel Regno Unito sono stati creati organi subnazionali, tra cui appunto la Commissione nordirlandese e la Commissione scozzese, tutte quante facenti parte del *network* europeo, tutte quante con un rango di primo livello, tutte classificate come autorità nazionali di livello A.

Queste differenze rispetto al caso francese incidono sul tessuto sociale e sulla natura stessa di questi organismi. La Commissione del Regno Unito, riconducibile al modello Comitato, è più contenuta nella composizione: dodici membri, ma presenta uno staff di più o meno 193 persone. Tale differenza quantitativa si spiega in virtù del fatto che la Commissione inglese funge anche le funzioni di *Equality body* ed ha estesi poteri di indagine per i casi individuali. La possibilità di seguire casi specifici fino alla risoluzione di una controversia, implica un budget consistente e un ampio numero di risorse e personale amministrativo a disposizione.

È quindi evidente che anche all'interno dei Principi di Parigi, e in conformità a questi, le autorità nazionali possano avere strutture e modalità operative diverse.

Rimanendo sempre nel contesto di una Commissione - quindi di un organo collegiale - va menzionato il caso della Commissione greca, organo rappresentativo della società civile con poteri consultivi, composto da 32 persone, tutte individuate attraverso una selezione delle varie associazioni e dai diversi ordini professionali. Nello specifico, I membri della Commissione sono disposti all'art. 2 della l. 2667/1998, per una durata di tre anni, e sono: il Presidente del Comitato parlamentare speciale su Istituzioni e Trasparenza; una persona designata dalla Confederazione Nazionale delle Persone Disabili; due persone da organizzazioni sindacali; quattro persone rappresentanti di organizzazioni non governative; un rappresentante di ogni partito riconosciuto dal Regolamento parlamentare; l'Ombudsman greco; un membro del Garante per la privacy; un membro del Consiglio nazionale per la Radio e Televisione; un membro della Commissione nazionale per le Bioetiche; due persone con esperienza riconosciuta nell'area, scelte dal Primo Ministro; un rappresentante per ogni Ministero⁵¹, scelto dal Ministro stesso, tre professori di Diritto pubblico o di Diritto Internazionale Pubblico, selezionati da specifiche Università, un membro dall'Ordine degli Avvocati di Atene. Anche questa Commissione, malgrado sia molto più contenuta quanto a risorse finanziarie, svolge il suo ruolo di promozione e protezione dei diritti umani, ed è di rango A, perfettamente conforme ai Principi di Parigi.

Le autorità nazionali per i diritti umani sono organi che possono essere differenti nella realizzazione, ma che hanno tutte un ruolo fondamentale nella protezione dei diritti umani a livello nazionale e permettono di coltivare un dialogo continuo tra ordinamento nazionale e ordinamento internazionale. Una delle principali funzioni delle autorità nazionali è, ad esempio, la collaborazione con la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo in tutte le fasi del procedimento dinanzi alla Corte. Questo è un aspetto particolarmente importante rispetto al caso italiano.

In questo senso l'auspicio è che ad una autorità italiana possa essere affidato un ruolo rispetto alla CEDU sia nella fase che precede il processo, sia durante il processo stesso, sia nella fase successiva, quella di esecuzione delle sentenze. È noto che l'Italia è stata richiamata più volte per la mancata esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Mi permetto di concludere reiterando quanto è già stato detto dai relatori che mi hanno preceduto sull'importanza di agire preventivamente in difesa dei diritti umani. E sull'importanza, in questo contesto, di una autorità che operi sia rispetto alla diffusione e alla promozione di una cultura dei diritti umani nella società, sia rispetto ad una concreta intensificazione del dialogo europeo e internazionale con altri *network* e con le autorità per i diritti umani di altri Paesi.

Benedetto DELLA VEDOVA

Sottosegretario di Stato per gli affari esteri

Io credo che sia stata fin qui, e continuerà a essere, una discussione molto seria e anche molto proficua. Ho trovato molto significative anche le ultime considerazioni di Marianna Lunardini, che ci ha fatto un po' di *benchmark* sulle modalità con cui questo impegno è stato adempiuto. Voglio dire a Ginevra Cerina Ferroni che sottoscrivo il punto che lei ha evocato, cioè che la realtà digitale è diventata un elemento cruciale per la promozione e la difesa dei diritti e delle libertà. Su questo il Governo, nell'ambito del semestre di Presidenza dell'Italia al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ha lavorato per portare sempre più in alto, nell'agenda delle priorità di chi si occupa di diritti umani, tutte le implicazioni che Lei ha richiamato.

Un'ultima considerazione vorrei farla non da esponente di Governo, ma da persona che è cresciuta politicamente imparando quanto sia fondamentale per dei democratici l'attenzione ai diritti e ai diritti umani, e quanto i diritti umani, per essere il fondamento della vita democratica e della libertà, debbano essere in qualche modo esigibili.

L'Italia, quindi, è soggetta ad uno stigma che non merita, perché è vero che abbiamo tanti problemi, ma in Italia operano tante istituzioni importanti sul piano della difesa dei diritti umani: è stata citata l'Autorità per i diritti delle persone private della libertà personale, ed è stato dato conto di quanto fa l'Autorità garante per i dati personali. Si tratta di istituzioni che rappresentano l'impegno italiano nella protezione dei diritti umani. Come sappiamo ve ne sono molte altre, con funzioni di grande importanza ed efficacia.

Non meritiamo lo stigma come unico Paese europeo a non avere ancora una istituzione nazionale per i diritti umani, uno stigma che ci viene da questa inadempienza e che ci portiamo avanti da circa un trentennio.

Il Direttore Mecacci mi sembra richiamasse l'attenzione sulla protezione dei diritti umani in Europa facendo riferimento ad alcuni paesi. Quello che vediamo rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie in alcuni paesi, che non sono

propriamente propensi a valorizzare i diritti umani e le libertà individuali, può rappresentare un monito di cui tenere conto. Ci mette in guardia su quanto rimanere indietro rispetto a questi temi possa alla fine nuocere alla sfera di libertà di ciascuno di noi. La nostra scommessa è invece di essere forti, di crescere economicamente attraverso la libertà, e non reprimendo la libertà. Dobbiamo perciò valorizzare quello che sappiamo fare: crescere garantendo le libertà delle persone e allora è fondamentale rispettare, proteggere, promuovere i diritti umani.

Michele NICOLETTI

Università di Trento - Coordinatore Osservatorio Diritti Umani

Possiamo concludere. Prima di dare la parola al presidente Fede per le conclusioni istituzionali, volevo cercare di raccogliere alcuni elementi che sono emersi da questo dibattito, che è stato breve ma che ha sottolineato alcuni punti molto importanti.

Il primo elemento rinvia al grande tema del diritto internazionale. Non vi è solo la questione dell'obbligo di adeguare la normativa italiana al quadro generale internazionale rispetto alla creazione di una commissione indipendente. È la natura stessa dei diritti umani che impegna in un certo senso a sottrarre la disponibilità di questi diritti all'azione di un esecutivo, quale che esso sia, connotato da una precisa maggioranza politica. Per questo anche oggi è stato ribadito da più parti l'importanza della trasversalità del tema e dell'indipendenza di un organismo deputato specificamente alla difesa dei diritti umani.

I diritti umani non sono infatti prerogativa dello Stato, non sono prerogativa di una maggioranza politica, ma sono patrimonio delle singole persone. Nel nostro paese ci sono stati momenti significativi in cui questa consapevolezza è emersa. Mi piace ricordare che uno dei principali strumenti a livello internazionale per la difesa dei diritti delle donne, come la Convenzione di Istanbul, è stata approvata dal nostro parlamento all'unanimità. Nella storia del nostro Paese ci sono stati momenti in cui è emersa la consapevolezza che la difesa dei diritti umani sia impegno di tutti e non solo di una parte dando vita ad una piena integrazione di impianto normativo a livello internazionale.

Il secondo elemento che vorrei sottolineare rinvia alla questione di realizzare un sistema di difesa dei diritti umani completo e integrato. Giustamente nel corso del dibattito di oggi sono emerse talune preoccupazioni: ad esempio che il ruolo delle Ong non venga in qualche modo sminuito, o il raccordo con le Regioni, o il fatto di evitare la creazione di doppioni o di provocare una frammentazione di competenze nel sistema. Al contrario, quello che si intende fare è dare vita ad un sistema razionale e comprensivo per la tutela e la

promozione dei diritti umani, sia a livello nazionale sia a livello regionale e locale. Dentro questo approccio si possono trovare una pluralità di attori: le istituzioni, quindi il Governo per la sua parte, gli organismi indipendenti, il parlamento con le sue Commissioni che sono qui rappresentate dalla Commissione diritti umani del Senato, di cui siamo qui ospiti, e che in tutti questi anni è stata uno dei punti di riferimento fondamentali.

Anche le associazioni della società civile hanno svolto un ruolo cruciale, pensiamo solo alla situazione drammatica della pandemia: le associazioni hanno funzionato da vere e proprie antenne rispetto alla violazione dei diritti umani durante la pandemia. Le associazioni sono non solo captano i bisogni, ma spesso intervengono per offrire assistenza laddove è necessario. Ecco, questi sono elementi di sistema importanti, e mi ha fatto molto piacere che questa mattina ci fosse la presenza del Garante per la protezione dei dati personali a significare questo sforzo di armonizzazione dell'intero settore.

L'ultimo punto che vorrei ricordare riguarda il lato operativo, che cosa c'è da fare. È un punto emerso con grande chiarezza. C'è un'iniziativa parlamentare che a nostro parere va sostenuta con forza, e io di nuovo ringrazio qui il presidente Fede, che ha preso a cuore questa iniziativa e che spero possa svolgere un ruolo importante anche nelle prossime settimane.

C'è un ruolo del Governo che, come abbiamo sentito, è in prima fila, e vorrei chiarire rispetto alla base giuridica che, da quanto ho capito, il sottosegretario Della Vedova non intendeva dire che la base giuridica dell'istituzione della Commissione indipendente è la Direttiva europea sugli *Equality Bodies*, ma questa è l'occasione che darebbe modo al Governo di poter intervenire su questa materia. Certamente la base giuridica, come abbiamo sentito nel corso della mattinata, è molto più ampia e non è certamente riconducibile alla sola Direttiva europea.

Siamo tutti impegnati in uno sforzo corale, quindi, io spero davvero che sia possibile superare il paradosso della situazione italiana. Perché gli osservatori, i nostri colleghi internazionali, ogni volta che partecipano a questi incontri sentono il massimo impegno da parte del Parlamento, del Governo, della Presidenza della Repubblica, delle Università e non capiscono dove sia allora il problema che impedisce di giungere alla definizione di un testo condiviso. Mi

auguro che da questa profonda condivisione, che a nostro modo di vedere è una condivisione appunto profonda e non semplicemente di maniera, possa tradursi quanto prima in un'istituzione di una Commissione Indipendente. Ringrazio tutti voi che avete partecipato, ringrazio i relatori e di nuovo il CeSPI, e ringrazio ancora il presidente della Commissione dei diritti umani del Senato, Giorgio Fede.

Giorgio FEDE

Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Grazie a Lei, professor Nicoletti, è stato prezioso nell'organizzazione di questo evento, che veramente lascia tutti soddisfatti, e anche per avermi dato un aiuto nella conduzione dell'incontro.

Desidero innanzitutto ringraziare e salutare tutti coloro che hanno dato il loro contributo alla discussione di oggi.

Lo ha detto prima Lei, e mi permetto di ribadirlo io ora, anche pensando alle parole preziose del sottosegretario Della Vedova: trent'anni di attesa per l'approvazione di un provvedimento così importante sono un tempo inaccettabile ed è uno degli elementi che ci deve portare a fare sintesi.

L'emendamento alla legge di delegazione europea di cui si è detto è un tentativo tra i tanti: bisogna sempre auspicare la massima convergenza e il coinvolgimento di tutte le sensibilità e di tutte le forze politiche, perché sul tavolo ci sono molte proposte, e il nostro compito è allora essenzialmente quello di trovare una sintesi efficace e condivisa tra queste proposte.

Credo che sarà un lavoro non facile, ma fondamentale per fare in modo che l'istituzione indipendente possa effettivamente funzionare.

Su questo mi auguro che ci possa essere un coinvolgimento costruttivo della Commissione diritti umani. Sarebbe bello, d'altronde, se in questo sforzo fossero coinvolte tutte le istituzioni che in Italia si occupano, a vario titolo, di diritti umani, e anche che ci fosse un coinvolgimento pieno, autentico, di tutte le realtà della società civile, in modo che questo percorso potesse chiudersi positivamente grazie al lavoro e al contributo di tutti.

Ci lasciamo oggi con questo auspicio.

Saluto e ringrazio tutti, in particolare chi ha seguito con pazienza questi nostri ragionamenti, e vi lascio con questa disponibilità, quella di metterci tutti intorno a un tavolo, anche, se utile, in questa fase finale della legislatura, per favorire un percorso di convergenza e di lavoro comune.

Mozione istitutiva della 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, PAPTATHEU, 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	CIRINNA' 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>IpI-CD</i>) UNTERBERGER Julia (<i>Aut (SVP-PATT, UV)</i>) VONO Gelsomina (<i>FIBP-UDC</i>)

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

Dott. Stefano Filippone-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 redatta dalla **dott.ssa Giorgia Gabucci**, nell'ambito di un tirocinio svolto presso il Servizio Affari Internazionali del Senato.

XVIII Legislatura - SETTEMBRE 2022