

Osservazioni dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite al disegno di legge n. 1463*

La ringrazio delle informazioni forniteci circa lo stato dell'iter legislativo portante sulla creazione in Italia di una Commissione Nazionale per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani svolgente anche funzioni di Ombudsman per i detenuti, e l'approvazione del relativo disegno di legge n. 1463 alla Camera dei Deputati in data 23 aprile 2007.

Come richiesto, rispondo in modo preliminare e in italiano al suo messaggio circa il parere del nostro Ufficio in merito alla conformità del testo di legge n. 1463 agli standard internazionali raccomandati per le istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani, noti come Principi di Parigi (Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 48/134 del 1993).

L'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani è pienamente consapevole dell'impegno profuso in Italia al fine di vedere attuate le norme internazionali concernenti la creazione di istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani. L'Ufficio dell'Alto Commissario è stato infatti lieto di sostenere tale impegno sin dal 2005.

Già in data 2 febbraio 2007, in risposta alla richiesta formale dell'Onorevole Tana De Zulueta in data 30 gennaio 2007, l'Ufficio dell'Alto Commissario ha fornito un parere sulla conformità ai Principi di Parigi del Testo Unificato portante sulla «Istituzione della Commissione Nazionale per la Promozione e la Tutela dei Diritti Umani e del Garante dei Diritti delle Persone Detenute o Private della Libertà Personale», allora in discussione alla Camera dei Deputati come PDL 626-1090-1441-2018.

Riteniamo che l'approvazione del disegno di legge n. 1463 alla Camera dei Deputati rappresenti un notevole progresso dell'Italia nell'armonizzazione della legislazione nazionale alle norme internazionali.

Rispetto all'originario disegno del Testo Unificato, il disegno di legge n. 1463 risulta essere più conforme ai Principi di Parigi quanto a: maggiore bilanciamento tra le disposizioni concernenti rispettivamente la Commissione e l'Ombudsman (Capo I e II); risorse umane consacrate alle funzioni di Ombudsman per i Detenuti in seno alla Commissione (art. 9 comma 2); attenzione alla rappresentatività di ambo i sessi nell'accesso

* *Trasmesso con lettera indirizzata alla Portavoce, Avv. Carola Carazzone, del «Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani» composto dalle seguenti organizzazioni non-governative: Agesci, Antigone, Archivio dell'Immigrazione, Archivio Disarmo, Arci, Assopace, Associazione Eleonora Pimentel, Asgi, ATD Quarto Mondo, Auser, Banca Etica, Casa dei Diritti Sociali, Cgil, Cipax, Cipsi, Cittadinanza Attiva, Comitato Milanese per i Diritti Umani-S. Baraldini, Comitato Internazionale Sviluppo dei Popoli, Consiglio Italiano Rifugiati, Consorzio Italiano di Solidarietà, Donne in Nero, Federazione Chiese Evangeliche, Fondazione Centro Astalli, Fondazione Internazionale Don Luigi Di Liegro, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Giovani per un Mondo Unito, Gruppo Martin Buber - Ebrei per la pace, Intersos, Istituto Cooperazione Economica Internazionale, iismas, La Gabbianella, Legambiente, Lega per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, Libera, Medici contro la Tortura, Medici del Mondo, Movimondo, Pax Christi, Ponte della Memoria, Progetto Continenti, Save the Children, Terre des Hommes, UDI, Uil, Unicef Italia, Vis-Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, Women's International League for Peace and Freedom... e con la partecipazione di Amnesty International, Focsiv, Mani Tese e Medici senza Frontiere.*

alle cariche di commissari (art. 1 comma 4); inclusione dei diritti umani nei percorsi formativi realizzati dalle istituzioni scolastiche (art. 2 comma 1 lettera a); ambito «nazionale» del monitoraggio dei diritti umani da parte della Commissione (art. 2 comma 1 lettera b); cooperazione con organismi internazionali (art. 2 comma 2); previsione di un concorso pubblico per l'assunzione del personale al servizio della Commissione (art. 7 comma 2); previsione di un commissario con funzioni di coordinatore delle funzioni di Ombudsman per i Detenuti (art. 9 comma 2).

In relazione a quanto già osservato nel nostro parere del 2 febbraio 2007, notiamo che i Principi di Parigi raccomandano innanzitutto che la creazione di una Commissione Diritti Umani abbia luogo in modo trasparente, partecipativo ed inclusivo di tutte le forze sociali della società civile. A tale proposito, i Principi di Parigi (cfr. art. 1 della sezione *Composizione e Garanzie di Indipendenza e Pluralismo*) si richiamano ad una nozione lata di società civile, comprendente organizzazioni non-governative e associazioni operanti per i diritti umani e nel settore sociale, sindacati, e categorie professionali, come avvocati, medici, giornalisti, etc., culti religiosi, movimenti di pensiero e università. In linea con quanto precedentemente osservato nel nostro parere, i Principi di Parigi raccomandano il coinvolgimento nonché la partecipazione attiva della società civile in almeno tre fasi di vita dell'istituzione nazionale per i diritti umani:

(1) *Creazione*: il momento decisionale che costituisce l'incipit dell'iter che porta alla creazione di una Commissione per i diritti umani non può prescindere dal coinvolgimento della società civile, che è chiamata ad esprimere il proprio parere circa ruolo e funzioni della Commissione, mandato e poteri, nonché problematiche che la stessa sarà chiamata ad affrontare.

(2) *Composizione/Nomina dei membri della Commissione*: è importante per la credibilità e la legittimità della Commissione che i suoi componenti siano espressione tanto del principio del pluralismo quanto della variegata realtà (sociale, etnica, religiosa, culturale) che ogni entità nazionale rappresenta. Dal momento che da ciò dipende molto della democraticità dell'istituzione, è fondamentale che la società civile sia coinvolta tanto nell'identificazione dei criteri di nomina dei membri, quanto nella consultazione che porterà all'attribuzione degli incarichi. In entrambi i casi, un processo di consultazione ampio, partecipativo e trasparente è auspicabile. Come precedentemente da noi osservato, il coinvolgimento del Parlamento nel processo di nomina dei commissari è importante. Ad ogni modo, l'Ufficio dell'Alto Commissario raccomanda che le Camere, anziché i soli presidenti, si pronuncino con un voto di maggioranza sulla nomina dei commissari e del Presidente.

(3) *Meccanismi e metodi di cooperazione tra la Commissione Diritti Umani e la società civile*: tali meccanismi devono essere evocati nella legge fondante l'istituzione, ferma riserva di ulteriore definizione o spe-

cificazione nel regolamento che la Commissione è chiamata ad adottare una volta costituita (quello in riferimento all'art. 2 comma 4 del disegno di legge n. 1463). Esempi concreti di come l'interazione con la società civile possa fattualmente interpretarsi sono:

- la previsione di meccanismi di consultazione ad hoc con la società civile (un forum che si riunisca annualmente o semestralmente; la designazione di un funzionario della Commissione responsabile delle relazioni con la società civile, etc.);

- la realizzazione di metodi di coordinamento che permettano alla Commissione di beneficiare del contributo della società civile ogni qualvolta si tratti di definire o sviluppare contributi (raccomandazioni, opinioni) sulle politiche nazionali per la protezione e promozione dei diritti umani (pianificazione strategica annuale, elaborazione del Rapporto annuale della Commissione sullo stato dei diritti umani nel Paese). Tale interazione si rivela quantomai preziosa laddove la Commissione Diritti Umani non abbia sedi decentralizzate. In tal caso, la società civile rappresenta il sistema linfatico dell'istituzione, capace di rendere effettivo il suo impatto in tutto il Paese;

- la divulgazione dell'informazione circa lo stato dei diritti umani a livello nazionale (decisioni del Governo, leggi del Parlamento) e internazionale (risoluzioni delle Nazioni Unite, decisioni del Consiglio per i Diritti Umani, raccomandazioni e osservazioni degli organismi di vigilanza sul rispetto dei trattati e delle convenzioni internazionali di cui lo Stato è membro). A tal fine, la Commissione può predisporre un bollettino informativo, un periodico elettronico, etc.

- l'elaborazione congiunta di programmi di formazione sui diritti umani tanto per il sistema scolastico che per le categorie professionali. La società civile può essere coinvolta dalla Commissione tanto come destinataria della formazione, quanto come partner nell'esecuzione della formazione vocazionale o nel settore educativo, decisa dalla Commissione.

- in relazione alle disposizioni concernenti l'esame delle violazioni dei diritti umani riportate alla Commissione, l'esperienza sino ad oggi sviluppata dalle Commissioni diritti umani (e istituzioni affini) illustra un'ampia gamma di rimedi alternativi, o non giurisdizionali (*quasi-judicial competence*) cui una Commissione Diritti Umani ha sovente la possibilità di ricorso durante la fase del procedimento, senza per questo intralciare o sovrapporsi all'operato degli organi giurisdizionali ordinari. Si ricordi, in Europa, l'esempio della Commissione irlandese per i Diritti Umani, come fu d'altronde illustrato durante il workshop tenutosi in Italia nel dicembre 2006.

Notiamo che l'art. 7 comma 5 del disegno di legge n. 1463 fa riferimento

all'iscrizione delle spese di funzionamento della Commissione a carico di un fondo iscritto in «apposita unità provvisoria di base dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze», così come l'art. 17 si riferisce alla copertura finanziaria della Commissione. A tale proposito, ricordiamo che i Principi di Parigi raccomandano, e non come mero corollario del principio di indipendenza per le Commissioni Diritti Umani, la piena autonomia, decisionale, gestionale e finanziaria.

Notiamo altresì che l'art. 15 del disegno di legge fa riferimento al segreto d'ufficio. È importante ricordare a questo proposito che i Principi di Parigi affermano pienamente la capacità delle Commissioni Diritti Umani di rivolgersi direttamente all'opinione pubblica o tramite la stampa soprattutto per pubblicizzare le sue opinioni e raccomandazioni.

Rispetto all'art. 16, concernente la Relazione annuale della Commissione, sarebbe appropriato specificare che tale Rapporto va pubblicato il giorno stesso della sua trasmissione al Parlamento ed altre istituzioni. La sua divulgazione può avvenire a mezzo cartaceo, elettronico o entrambi.

Gianni Magazzeni
Senior Human Rights Officer
Coordinator, National Institutions Unit, CBB
Office of the High Commissioner
for Human Rights