



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CONTINI e FLERES

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2009

Istituzione dell'Agencia nazionale per la promozione
e la salvaguardia dei diritti fondamentali

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituisce un adempimento cui l'Italia è tenuta in base alla risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, in base alla quale gli Stati sono tenuti ad istituire un organismo indipendente per la tutela e la promozione dei diritti umani. Dal 1993 sono trascorsi ben sedici anni ed il percorso svolto dall'Italia rende ormai maturi i tempi per giungere alla definizione per legge dell'istituzione chiesta dalle Nazioni Unite. È opportuno che il provvedimento in questione prenda avvio al Senato della Repubblica. Il Senato, infatti, ha maturato negli ultimi anni una importante esperienza in materia di diritti umani che ha portato questo ramo del Parlamento a trovarsi in prima linea nell'impegno in difesa dei diritti fondamentali della persona. È importante ricordare il lavoro svolto dal Comitato contro la pena di morte nella XIII Legislatura, che ha ricevuto unanime apprezzamento e che ha visto protagonisti molti colleghi sia della maggioranza sia dell'opposizione. Quella esperienza, come è noto, ha avuto un seguito nelle successive legislature, con la costituzione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, che ha svolto un lavoro apprezzato nelle scorse e in questa legislatura. Va rilevato, infine, come nelle scorse legislature iniziative rigorosamente *bi-partisan* abbiano portato colleghi di tutte le parti politiche a formulare proposte di modifica del regolamento tese all'istituzione in Senato di una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani.

I diritti dell'uomo non costituiscono un numero chiuso, stabile e predefinito, ma sono soggetti ad una progressiva espansione che coincide con il loro riconoscimento. Al-

l'indomani della seconda guerra mondiale, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, inaugurava una nuova epoca nella storia secolare del riconoscimento della dignità degli individui e dei popoli. Al quadro dei diritti disegnato dalla Dichiarazione universale, si sono via aggiunti diritti economici, sociali, allo sviluppo e alla tutela dell'ambiente, diritti cioè che s'incontrano con il fondamento collettivo della dignità della persona. La nozione di libertà individuale, con il riconoscimento di nuove figure della vita pubblica, ha acquisito altre dimensioni riguardanti, ad esempio, la sfera riproduttiva, il patrimonio genetico, l'infanzia o il rispetto delle diversità di lingua, cultura e civilizzazione. A sancire questo progressivo arricchimento e reale universalismo del catalogo dei diritti umani stanno le grandi conferenze e convenzioni delle Nazioni Unite, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i *Forum* e le conferenze regionali.

In una società che sempre più diviene globale e che progressivamente abbatte ogni frontiera, non solo economica ma anche tendenzialmente di natura politica, diviene urgente ed avvertita l'esigenza di un contributo da parte di tutti gli Stati all'affermazione ed alla protezione dei diritti fondamentali dell'uomo. Favorire la globalizzazione dei diritti, che debbono divenire il linguaggio comune di tutti i popoli attraverso il consolidamento di un consenso diffuso e generale, è un compito complesso che può essere svolto coinvolgendo le istituzioni a più livelli. Le Nazioni Unite, consapevoli che le autorità statali debbano essere stimolate, orientate e

controllate nella loro quotidiana azione, interna ed internazionale, di promozione e rispetto dei diritti umani, hanno adottato la risoluzione ONU n. 48/134 del 20 dicembre 1993, che impegna gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dal 1993 un certo numero di Stati ha istituito questi organismi, altri si apprestano a farlo. Tra questi alcuni Paesi europei hanno avvertito l'importanza di contribuire alla costruzione di un nuovo ordine mondiale fondato sui diritti umani: Germania, Gran Bretagna, Irlanda e Francia. Più consistente il numero di Paesi africani ed asiatici.

L'Italia può dirsi tranquillamente all'avanguardia sul versante della tutela dei diritti umani e si tratta ora di fare un ulteriore passo in avanti attraverso l'istituzione di un organismo *ad hoc* che insieme alle analoghe strutture nazionali ed internazionali contribuisca a consolidare la piattaforma comune, rappresentata dai diritti umani, sulla quale edificare i rapporti fra le genti e fra gli Stati. Occorre infatti diffondere nella coscienza comune dei popoli i valori di libertà, tolleranza e solidarietà e rafforzare la condivisione di quei valori nell'ambito delle organizzazioni politiche sovranazionali rendendole più efficaci e più forti.

Si è perciò, ritenuto di articolare una vera e propria Agenzia per i diritti umani, disegnata sul modello delle autorità indipendenti - ma tenendo conto della esigenza di realizzare economie di risorse - denominata «Agenzia nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali» con caratteristiche di indipendenza e autonomia in piena adesione alla risoluzione n. 48/134 delle Nazioni Unite.

Con il presente disegno di legge si intende dare vita ad una Agenzia che duri in carica sette anni non rinnovabili, formata da personalità, designate dalle Camere, che assicurino indipendenza e idoneità alla funzione, abbiano un'esperienza pluriennale nel campo

della tutela, dei diritti umani e che siano di riconosciuta competenza in materia. Il presidente, in particolare, deve ricevere un'alta investitura, attraverso la nomina, d'intesa, da parte dei Presidenti del Senato e della Camera dei deputati; questo a garanzia di una collocazione *super partes*, nonché di un'indiscutibile e riconosciuta qualificazione morale e professionale nella tutela e promozione dei diritti fondamentali. I componenti dell'Agenzia, un organismo ridotto e snello, per ragioni funzionali e di economia delle risorse, stabiliscono relazioni stabili con le numerose realtà che in Italia operano sul terreno dei diritti umani, dando vita ad un foro permanente di dialogo e di confronto. L'Agenzia opera in stretta connessione con le strutture che sul territorio hanno competenza in ordine alla protezione dei diritti fondamentali, inclusi i difensori civici e i garanti dell'infanzia o dei detenuti. L'Agenzia deve essere in grado di effettuare il monitoraggio del rispetto dei diritti umani e di costruire una banca dati, la più ampia possibile, alla quale fare riferimento per le scelte in materia di diritti fondamentali della persona.

In tale quadro, l'articolo 1 individua la natura, la sede e gli scopi dell'Agenzia nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali, i criteri di designazione dei suoi componenti e la durata in carica. L'Agenzia è costituita come organismo autonomo ed indipendente ed ha lo scopo di proteggere e promuovere i diritti fondamentali della persona. È formata da cinque componenti di cui quattro sono eletti dal Senato e dalla Camera a maggioranza, mentre il presidente è indicato, d'intesa, dai Presidenti delle Camere. I componenti restano in carica sette anni e non sono rinnovabili. Debbono assicurare indipendenza ed avere una riconosciuta competenza in materia di tutela e promozione dei diritti umani. In caso di sopravvenuta impossibilità di svolgere il mandato, un sostituto viene nominato dai presidenti delle Camere e resta in carica fino al termine del mandato degli altri componenti. La sede

è stabilita in Roma, ma per il suo funzionamento l'Agenzia può avvalersi delle strutture che nelle regioni e a livello locale operano a tutela dei diritti fondamentali. L'articolo 2 definisce i compiti dell'Agenzia, tra i quali si segnalano: promuovere la cultura dei diritti umani; istituire, al proprio interno, un osservatorio per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia anche attraverso le regioni; formulare, anche di propria iniziativa, proposte al Governo sulla materia; promuovere la firma di accordi internazionali in materia di diritti umani; cooperare con analoghi organismi internazionali e istituzioni dell'Unione europea o di altri Paesi; ricevere da singoli soggetti o da associazioni segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti umani e adottare i conseguenti provvedimenti; predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta e sulla situazione relativa all'attuazione ed al rispetto dei diritti umani. L'articolo 3 individua i poteri di accertamento, controllo e denuncia attribuiti all'Agenzia. In primo luogo, è prevista una generale facoltà di richiedere informazioni e documenti a soggetti pubblici e privati, tra essi anche gli atti di polizia giudiziaria. Inoltre, si stabilisce che l'Agenzia, qualora ne ricorra la necessità, possa disporre accessi, ispezioni e verifiche dei luoghi, avvalendosi, ove necessario dell'assistenza di altri organi dello Stato. Qualora emergano notizie di reato, l'Agenzia informa immedia-

tamente l'autorità giudiziaria competente. Sono previste sanzioni nel caso di rifiuto di fornire documenti o se i documenti esibiti risultano non veritieri. Allo stesso modo è previsto un regime sanzionatorio nel caso vengano accertate violazioni di diritti fondamentali. Avverso il provvedimento dell'Agenzia può essere proposto ricorso al tribunale competente. L'articolo 4 definisce le modalità di funzionamento dell'Agenzia nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali, secondo il modello delle Autorità indipendenti già istituite e le elaborazioni più recenti in dottrina. L'Agenzia è dotata di autonomia organizzativa e contabile. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Alle dipendenze dell'Agenzia è posto un ufficio composto da personale di ruolo, inizialmente quaranta unità, e da dipendenti dello Stato, di altre amministrazioni pubbliche e degli organi costituzionali. Inoltre l'Agenzia entro un certo limite di spesa, può avvalersi del contributo di esperti, di università e centri di studio e di ricerca, nonché di organizzazioni non governative, di organizzazioni sociali e professionali e di associazioni che operano nel campo della promozione e della tutela dei diritti fondamentali. L'articolo 5 contiene la clausola di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, mentre l'articolo 6 reca l'entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e composizione dell’Agenzia nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali)

1. È istituita l’Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, di seguito denominata «Agenzia», con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee n. C 364 del 18 dicembre 2000, e dalle convenzioni internazionali di cui l’Italia è parte.

2. L’Agenzia, con autonomia e indipendenza sul piano funzionale, gestionale e finanziario opera in piena indipendenza di giudizio e di valutazione.

3. L’Agenzia è organo collegiale costituito dal presidente, nominato con determinazione adottata d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da altri quattro componenti eletti, in numero di due dal Senato della Repubblica e in egual numero dalla Camera dei deputati.

4. Risultano eletti in ciascun ramo del Parlamento i candidati che riportano il maggior numero di voti.

5. Il Presidente e gli altri componenti durano in carica sette anni e non possono essere rieletti. Almeno sei mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina del nuovo presidente e per l’elezione dei nuovi componenti. I membri dell’Agenzia restano in carica fino alla nomina dei nuovi componenti.

6. I componenti dell'Agenzia devono avere la cittadinanza italiana. Essi sono scelti tra persone che assicurino indipendenza e idoneità alla funzione, che possiedano un'esperienza pluriennale nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e che siano di riconosciuta competenza nelle discipline afferenti alla salvaguardia dei diritti umani.

7. I componenti dell'Agenzia, per tutta la durata dell'incarico, non possono ricoprire cariche elettive o governative o altri uffici pubblici di qualsiasi natura né svolgere attività lavorativa, subordinata o autonoma, imprenditoriale o professionale, né ricoprire incarichi per conto di un'associazione, un partito o movimento politico.

8. I componenti dell'Agenzia cessano dal loro incarico per la scadenza del mandato e in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertata dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che procedono alla nomina di un sostituto, il cui mandato cessa insieme a quello degli altri membri dell'Agenzia.

9. Le indennità del presidente e degli altri componenti dell'Agenzia sono stabilite in misura non superiore a quelle spettanti ai presidenti e ai membri delle altre autorità indipendenti.

10. L'Agenzia ha sede a Roma. Per il suo funzionamento l'Agenzia si può avvalere delle strutture che nelle regioni e a livello locale operano a tutela dei diritti fondamentali.

Art. 2.

(Competenze dell'Agenzia)

1. L'Agenzia ha il compito di:

a) promuovere la cultura dei diritti umani e la diffusione della conoscenza delle norme che regolano la materia e delle relative finalità, anche attraverso specifici percorsi informativi realizzati nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado;

b) svolgere il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali in Italia, anche d'intesa con le regioni;

c) formulare, anche di propria iniziativa e sulla base degli elementi emersi dall'attività di monitoraggio di cui alla lettera *b)*, pareri, raccomandazioni e proposte al Governo e al Parlamento su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti fondamentali. L'Agenzia può in particolare proporre al Governo, nelle materie di propria competenza, l'adozione di iniziative legislative nonché di regolamenti e di atti amministrativi e sollecitare la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani. Il Governo, a tal fine, trasmette all'Agenzia i progetti di atti legislativi e regolamentari che possono avere una incidenza su tali diritti;

d) formulare raccomandazioni e suggerimenti al Governo ai fini della definizione della posizione italiana nel corso di negoziati multilaterali o bilaterali che possono incidere sul livello di tutela dei diritti umani, condurre e promuovere ricerche e studi nel campo dei diritti fondamentali;

e) contribuire a verificare l'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

f) collaborare con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati, dall'Unione europea e dalle organizzazioni internazionali nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani;

g) ricevere dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni di diritti fondamentali e provvedere ai sensi della presente legge;

h) nei casi in cui sia autonomamente venuta a conoscenza di violazioni o limitazioni di diritti fondamentali, intervenire nelle controversie e presentare denuncia se i fatti costituiscono reato;

i) promuovere, nell'ambito delle categorie interessate e nell'osservanza del principio

di rappresentatività, la sottoscrizione di codici di deontologia e di buona condotta per determinati settori, nonché verificarne la conformità alle leggi e ai regolamenti, anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati a contribuire a garantirne la diffusione e il rispetto, migliorare la comparabilità e attendibilità dei dati con nuovi metodi e norme;

l) promuovere gli opportuni contatti con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, tra i quali anche difensori civici, garanti dell'infanzia o dei detenuti, cui la legge attribuisce, a livello centrale, regionale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti fondamentali;

m) prestare collaborazione alle istituzioni scolastiche e alle università per la realizzazione di progetti didattici e di ricerca concernenti le tematiche della tutela dei diritti fondamentali.

n) redigere una relazione annuale sull'attività svolta e presentarla pubblicamente al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo al quale si riferisce.

2. Con apposito regolamento, adottato dall'Agenzia entro due mesi dalla sua costituzione, sono disciplinate l'organizzazione interna dell'Agenzia e le sue modalità di funzionamento.

Art. 3.

(Poteri di accertamento, di controllo e di denuncia dell'Agenzia)

1. Per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 2, l'Agenzia può richiedere alle parti interessate, uffici pubblici e soggetti privati, di fornire informazioni ed esibire documenti, possono essere acquisiti a questo scopo anche gli atti di polizia giudiziaria. Può inoltre disporre ispezioni, accessi e verifiche sul posto, chiedendo l'assistenza, ove necessario, di altri organi dello Stato. Se i soggetti cui è stato richiesto rifiutano od

omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Agenzia, essi sono puniti con la sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 25.000. Tale sanzione può essere aumentata fino al doppio del massimo se le parti forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri.

2. Nel procedimento dinanzi all'Agenzia, disciplinato da un apposito regolamento, le parti interessate hanno la possibilità di essere sentite, personalmente o per mezzo di procuratore speciale, e hanno facoltà di presentare memorie e documenti.

3. Se a seguito della procedura del presente articolo viene accertato un comportamento non conforme alle norme interne o internazionali in materia di diritti umani, l'Agenzia, la quale può comunque presentare denuncia all'autorità giudiziaria per i fatti che possono costituire reato, informate le parti interessate, intima di agire in conformità formulando specifiche raccomandazioni e stabilendo un termine, trascorso il quale può infliggere una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 15.000 a euro 500.000. Avverso il provvedimento può essere proposto ricorso al tribunale competente.

Art. 4.

(Ufficio dell'Agenzia)

1. Per lo svolgimento delle sue funzioni l'Agenzia si avvale di un ufficio composto di quaranta unità, fatte salve modifiche successive al ruolo, in base al regolamento di cui al comma 5.

2. L'assunzione del personale avviene per pubblico concorso ad eccezione delle assunzioni di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni. In sede di prima attuazione della presente legge e nel rispetto del limite di spesa, l'Agenzia provvede mediante apposita sele-

zione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni e degli organi costituzionali in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità dell'Agenzia.

3. L'ufficio dell'Agenzia può inoltre avvalersi di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli organi costituzionali o di enti pubblici, collocati in posizione di fuori ruolo o equiparati.

4. Le spese di funzionamento dell'ufficio dell'Agenzia sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

5. Le norme concernenti l'organizzazione dell'ufficio dell'Agenzia nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento dell'Agenzia.

6. L'Agenzia, nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza delle questioni sottoposte alla sua valutazione lo richiedano, può avvalersi, dell'opera di esperti remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

7. L'Agenzia può avvalersi del contributo di università e di centri di studio e di ricerca, nonché di organizzazioni non governative, di organizzazioni sociali e professionali e di associazioni che operano nel campo della promozione e della tutela dei diritti fondamentali.

8. Le spese sostenute per le finalità di cui ai commi 6 e 7 non possono superare il limite massimo di spesa annua di euro 250.000.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a euro 7.000.000 per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondo di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

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

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore sei mesi dopo la data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

