

Audizione Vassallo Paleologo, 23 giugno 2020

Commissione Affari costituzionali della Camera

1. La ripresa del dibattito in **Commissione Affari Costuzionali della Camera** in sede referente sul **Disegno di legge relativo alla istituzione di una Commissione indipendente per i diritti umani** in Italia tende a dare attuazione alla **Risoluzione ONU 32/123**, adottata il 16 dicembre 1977, ed ai **Principi di Parigi**, che forniscono i criteri che dovrebbero caratterizzare gli organismi nazionali di garanzia, sia per quanto concerne la loro struttura che per le funzioni che gli vengono attribuite. Tali principi sono contenuti nella **Risoluzione 48/134** del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993. In particolare, secondo il punto 36, Parte I, della **Dichiarazione e Programma d'azione della Conferenza di Vienna**:

“La Conferenza mondiale sui diritti umani ribadisce il ruolo importante e costruttivo giocato dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, particolarmente attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti umani. La Conferenza [...] incoraggia la costituzione e il rafforzamento di tali istituzioni nazionali, nel rispetto dei Principi concernenti lo status di tali istituzioni nazionali e del diritto di ogni Stato di scegliere la struttura politica che meglio risponde ai suoi particolari bisogni.”

Tali istituzioni sono state successivamente individuate in ambito dell'ONU, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE, e dell'Unione Europea – nella **Commissione nazionale per i diritti umani**, organo collegiale, e nel **Difensore Civico Nazionale**, organo prevalentemente monocratico. Esse devono essere costituite in virtù di atto legislativo (di natura costituzionale) e i loro membri devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'Esecutivo ma da organi parlamentari.

La Commissione Nazionale deve essere informata ai principi di indipendenza, pluralismo, rappresentatività, non-formalismo, equità, spirito di società civile, cooperazione trans-nazionale.

Il ritardo maturato dall'Italia, unico Stato dell'Unione Europea, insieme a Malta, a non avere legiferato in materia di una Commissione per la tutela dei diritti fondamentali delle persone, si collega alla mancata adesione dell'Italia ad altre Convenzioni delle Nazioni Unite, come ad esempio **la Convenzione di New York del 1990 sui diritti dei lavoratori migrati e delle loro famiglie**, fino alla mancata adesione, nel dicembre del 2018, **al Global compact for safe, orderly and regular migration promosso dalle Nazioni Unite, con la sottoscrizione di 164 Paesi**. E' importante per queste ragioni che tra i compiti della nuova Commissione sia indicata la completa attuazione delle Convenzioni internazionali e delle eventuali sentenze di condanna da parte delle giurisdizioni internazionali (come la Corte europea dei diritti dell'Uomo).

2. La preoccupazione che l'attività di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti fondamentali delle persone, di tutte le persone, cittadini e stranieri, come il richiamo a Convenzioni internazionali, possa incidere sulle politiche migratorie riservate alla potestà statale, è risultata spesso un fattore condizionante che ha ritardato, e continua a ritardare,

l'adempimento di un obbligo derivante da una Convenzione internazionale, sia pure riconducibile al cd. *soft law*. Eppure, tra i destinatari enunciati dai cd. Principi di Parigi non vi sono soltanto i migranti, ma anche i soggetti comunque vittime di discriminazioni basate sul sesso, sull'età, sulle condizioni fisiche o sulla religione, oltre che sulla provenienza nazionale o l'appartenenza ad una determinata "razza". Le questioni della discriminazione, con la violazione ingiustificata del principio di parità di trattamento, riguardano tutti, non solo i cittadini stranieri o le minoranze. Tra i più importanti trattati sui diritti umani adottati dall'ONU è la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) del 2006.

Numerosi trattati dell'ONU sui diritti umani contemplano un **divieto di discriminazione**, tra questi ricordiamo il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione, nei confronti della donna (CEDAW), la Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC).

L'istituzione di un organismo nazionale indipendente è pure prevista **nella legislazione e negli atti non legislativi dell'Unione Europea** e costituisce un passaggio decisivo per il riconoscimento effettivo dei diritti fondamentali delle persone, previsti da diversi atti dell'Unione e in particolare dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**.

L'istituzione di un organismo nazionale indipendente di garanzia dei diritti fondamentali delle persone appare ancora più ineludibile in un momento come quello attuale caratterizzato dalla diffusione su scala globale della pandemia da COVID-19, dall'aumento esponenziale delle disuguaglianze sociali, e dunque di correlati casi di discriminazione. Per la salvaguardia della coesione sociale, varie volte evocata anche dalla Presidenza della Repubblica, occorre che in tempi come questi sia garantito lo stato di diritto (*rule of law*) ed il rispetto del principio di non discriminazione. Per queste ragioni risulta opportuna, oggi più che in passato, la istituzione di una specifica Commissione indipendente di garanzia dei diritti fondamentali, con un raccordo normativo ed operativo con tutti gli altri organismi di garanzia nazionali e locali che in ambiti più specifici (*privacy*, salute, libertà personale, discriminazione razziale) già operano nel nostro paese.

3. Nella seduta del 4 dicembre 2019 la relatrice Macina aveva preannunciato la presentazione di un nuovo testo base tratto dalle due proposte Scagliusi e Quartapelle Procopio. Nella seduta dell'11 dicembre 2019 la Commissione Affari Costituzionali decideva di procedere ad un ciclo di audizioni sulle proposte di legge in titolo, in vista della predisposizione di un nuovo testo base relativo alla **Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali**. Secondo la presidenza della Commissione, "tali audizioni... potranno aver luogo congiuntamente a quelle inerenti alla proposta di legge 1794" relativa alla C. **"Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003"**. Sembra tuttavia difficile presentare delle considerazioni che possano andare nella direzione di un accorpamento delle diverse autorità di garanzia oggi esistenti, per cui quanto segue si riferirà esclusivamente alla formulazione di un nuovo testo sul tema della nuova Commissione nazionale indipendente per i diritti fondamentali.

La riscrittura di un nuovo testo base, senza sprecare il lavoro già fatto in sede di Commissione affari costituzionali, dovrebbe restare vicina alle indicazioni provenienti dalle

Risoluzioni delle Nazioni Unite e dalle normative dell'Unione Europea in materia di contrasto della discriminazione su diversi piani, dal genere alla razza, dall'età alle condizioni economiche e lavorative, dalla salute all'orientamento religioso, con una particolare attenzione alle cd. discriminazioni multiple ed indirette. Se si dovesse rinviare ad oltranza la costituzione del nuovo organismo di garanzia o se ne dovesse adottare una versione sostanzialmente priva di autonomia e di poteri, si potrebbe incorrere in conseguenze sfavorevoli a livello internazionale, considerando anche la posizione che l'Italia attualmente riveste in seno al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Le raccomandazioni della *Universal Periodic Review*, ancora nel 2017 e nel 2019, sollecitano l'Italia ad istituire l'Autorità di garanzia per i diritti fondamentali.

4. Per quanto riguarda la composizione della Commissione e le modalità di indicazione dei suoi componenti appare fondamentale per garantire la indipendenza del nuovo organismo una consistente partecipazione della società civile, con salvaguardia della parità di genere, su indicazione delle Commissioni diritti umani di Camera e Senato nell'ambito di una rosa più ampia di candidati selezionati per un impegno effettivo nelle attività di contrasto delle discriminazione di varia natura. Sempre al fine di preservare l'autonomia della Commissione non vi dovrebbero partecipare dipendenti di pubbliche amministrazioni o rappresentanti elettivi, ancor meno componenti dell'esecutivo, come ministri o sottosegretari. Salvo i casi più gravi di violazione di legge o regolamenti, da accertare con rigorose procedure che garantiscano i diritti di difesa, dovrebbe essere garantito il principio di inamovibilità in modo da evitare pressioni indebite sui commissari nel corso del mandato, magari a seguito a decisioni non gradite da questa o quella parte politica.

Secondo i **Principi di Parigi**, (2) *“In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured”*. Come ricorda opportunamente Ferdinando Lajolo di Cossano, (1) *“I Principi di Parigi infatti prevedono chiaramente l'indipendenza dell'Autorità dal Governo; quelli di Belgrado stabiliscono che il Parlamento dovrebbe avere la competenza esclusiva di legiferare per la creazione dell'Autorità nazionale e per le modifiche alla legge istitutiva. Con ciò entrambe i documenti escludono interventi del potere esecutivo”*.

Sotto un profilo diverso, la Commissione per la tutela dei diritti fondamentali dovrebbe essere dotata di poteri di indagine e di risoluzione delle controversie nei casi di violazione del principio di parità di trattamento nei quali si verifichi quella che si definisce come “discriminazione istituzionale”, nei casi in cui l'agente che pone in essere l'atto discriminatorio sia un pubblico ufficiale o rivesta la qualifica di dipendente pubblico o di incaricato di pubblico servizio. Modalità precise dovranno essere fissate per legge, e non per delega al governo, per quanto concerne i poteri sanzionatori e le modalità delle denunce. Così come dovrebbe essere la legge a prevedere per la Commissione la possibilità di trovare in caso di ricorso soluzioni non conflittuali su base conciliativa.

In conformità ai **Principi di Parigi** la Commissione dovrebbe avere inoltre il potere di esaminare le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte di legge, e fare le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; essa dovrà, se necessario,

raccomandare l'adozione di una nuova legislazione, di emendamenti a quella in vigore e di emendamenti alle misure amministrative.

In tempi come quelli attuali, sarà di particolare rilievo diffondere, secondo quanto enunciato dai **Principi di Parigi**, l'informazione sui diritti umani e sugli sforzi per combattere tutte le forme di discriminazione, in particolare la discriminazione razziale, incrementando la consapevolezza collettiva, specialmente attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso degli organi di stampa e del web. Importante prevedere anche un collegamento costante con gli istituti universitari impegnati in attività di ricerca sui diritti umani.

Come ricordano **gli stessi Principi di Parigi** la Commissione, in considerazione del ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni non-governative nell'espandere l'operato delle istituzioni nazionali, dovrà sviluppare relazioni con tali organizzazioni, impegnate nella promozione e nella protezione dei diritti umani, nello sviluppo sociale ed economico, nella lotta contro il razzismo, nella protezione di gruppi particolarmente vulnerabili (specialmente bambini, lavoratori migranti, rifugiati, persone con disabilità fisica o mentale) o in particolari aree. La Commissione per i diritti fondamentali dovrebbe essere autorizzata a ricevere ed esaminare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali. I casi dovrebbero essere presentati davanti ad essa da individui, loro rappresentanti, terzi, organizzazioni non-governative, associazioni sindacali e ogni altra organizzazione rappresentativa. Appare sotto questo profilo evitare duplicazioni e sovrapposizioni procedurali tra la nuova **Commissione indipendente per i diritti umani** e l'UNAR o, in caso di sua sostituzione, con l'**Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni prevista dal decreto legislativo 9 luglio 2003**.

La legge in corso di elaborazione e non successivi provvedimenti, delegati al governo, dovrebbero fissare bene il riparto di competenze del nuovo organismo di garanzia dei diritti fondamentali, evitando sovrapposizioni con Autorità di garanzia che hanno competenze specifiche che vanno salvaguardate, per l'autonomia ed i risultati che hanno già conseguito. Va soprattutto impedito il tentativo di svuotare il sistema dei controlli sull'effettivo riconoscimento dei diritti umani, previsti anche dalla nostra Carta Costituzionale, che si verificherebbe con una sovrapposizione di competenze tra diversi organismi, che potrebbero avere anche posizioni tra loro divergenti, magari come riflesso della peculiare composizione, tecnica o politica, che presentano. In ragione della specificità dei compiti assegnati e in virtù dei consolidati modelli operativi, documentati nelle Relazioni annuali presentate al Parlamento, andrebbe salvaguardata la piena autonomia dell'Ufficio del Garante Nazionale per i detenuti e le persone private della libertà personale.

Nella stesura dei nuovi disegni di legge, e poi nella costituzione e nel funzionamento dei nuovi organismi di garanzia, andrebbe salvaguardato il principio di gerarchia delle fonti normative, la riserva di legge ove prevista e la valenza delle Convenzioni internazionali e degli atti dell'Unione Europea all'interno del nostro ordinamento, anche per effetto del dettato costituzionale (art. 10, 11 e 117) nella consolidata chiave interpretativa che ne fornisce la giurisdizione. Ad avviso dello scrivente, non appare invece risolutiva la comparazione con le Istituzioni di garanzia dei diritti fondamentali istituite in paesi dalle tradizioni giuridiche molto distanti dalle nostre, soprattutto se i loro compiti sono limitati al contrasto della discriminazione razziale. (3).

5. Il divieto di discriminazione è sancito dall'articolo 14 della CEDU¹, che garantisce la parità di trattamento nel godimento dei diritti riconosciuti nella Convenzione. Il protocollo n. 12 (2000) alla CEDU, non ancora ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE, amplia la portata del divieto di discriminazione garantendo la parità di trattamento nel godimento di ogni diritto (compresi i diritti previsti dalla legislazione nazionale).

Con il progressivo incremento dei ricorsi per presunte violazioni dei diritti umani dovute all'applicazione di norme euro-unitarie, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato nel tempo una cospicua giurisprudenza, arrivando ad enucleare veri e propri principi generali del diritto dell'Unione Europea. Secondo la Corte di Giustizia di Lussemburgo, tali principi generali riflettono la protezione dei diritti umani garantita dalle costituzioni nazionali e dai trattati sui diritti umani, in particolare la CEDU.

Se non si dovesse arrivare alla istituzione di una Commissione nazionale indipendente di garanzia dei diritti fondamentali ci si può comunque attendere un significativo incremento dei casi portati all'esame della giurisdizione. La Corte di Giustizia si è impegnata a garantire la conformità del diritto euro-unitario al principio di non discriminazione. Gli organi giurisdizionali interni sono comunque tenuti ad applicare anche in via autonoma, a prescindere dalla legislazione nazionale, le tutele previste dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dalle direttive dell'Unione europea (UE) contro la discriminazione, anche se le parti del procedimento non vi facciano richiamo. Questo modo di operare della giurisdizione può avere una notevole importanza in materia di diritto antidiscriminatorio, soprattutto in caso di ritardi del legislatore. Ciò è conforme ai principi giuridici fondamentali incardinati in ogni sistema dal dettato delle Costituzioni nazionali e dagli impegni assunti dallo Stato a livello di Trattati, come l'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli Stati membri e l'effetto diretto riconosciuto alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo, che deve essere rispettata da tutti gli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa (CDE). La valutazione della giurisprudenza internazionale risulta ad esempio assai utile per bilanciare il principio di non discriminazione con il diritto di critica e con la libertà di espressione.

Non si può dimenticare infine che, a parte i ruoli ed i poteri di futuri organismi nazionali che proteggano i diritti fondamentali delle persone, tutti gli stati dell'Unione Europea, e tra questi l'Italia, prevedono sanzioni penali per l'istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di una persona o di un gruppo di persone per motivi di razza, colore, ascendenza, religione o convinzione personale, origine nazionale o etnica, per la diffusione di materiale razzista e xenofobo e per l'apologia, la negazione o la minimizzazione dei crimini di genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità diretti contro tali gruppi di persone, considerando le intenzioni razziste e xenofobe una circostanza aggravante. La istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la tutela dei diritti fondamentali dotata di ampi poteri di intervento potrebbe forse ridurre il carico dei procedimenti penali in questa materia, operando a monte, e prima, anche con funzione inibitoria, dei fatti che potrebbero configurare gravi responsabilità penali. Tutte considerazioni che dovrebbero indurre ad una riflessione quanti si oppongono comunque alla stessa ipotesi di introduzione di una Commissione nazionale indipendente per la tutela dei diritti fondamentali.

(1) http://www.grusol.it/informazioni/07-02-20_1.PDF

(2) <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>

(3) https://www.academia.edu/454657/Le_istituzioni_contro_la_discriminazione_razziale

