

Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1794 Brescia, recante Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e delle proposte di legge C. 1323 Scagliusi e C. 855 Quartapelle Procopio, recanti Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

I Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati, martedì 7 luglio, ore 12.30

Triantafillos Loukarelis – Direttore Generale UNAR

On.li Deputati,

le cosiddette «direttive europee sulla parità», ad eccezione della direttiva 2000/78/CE, prevedono che gli Stati membri istituiscano uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sui motivi indicati nella rispettiva direttiva. In attuazione delle direttive tutti gli Stati membri hanno pertanto istituito organismi per la parità. Tali direttive prevedono che gli organismi di parità svolgano le loro funzioni in modo indipendente.

Il tema dell'indipendenza e dell'autonomia dell'*equality body* italiano preposto alla promozione della parità di trattamento e al contrasto delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, è presente nei diversi documenti normativi che hanno visto l'istituzione dell'UNAR.

La direttiva 2000/43/CE stabilisce che gli Stati Membri debbano dotarsi di un organismo *ad hoc* per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, assegnando tra le competenze:

- l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazione;
- lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione;
- la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni.

In attuazione della direttiva, il d.lgs. 215 del 2003 prevede all'art. 7 l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela. Attribuisce all'UNAR il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Nel DPCM 11 dicembre 2003 di costituzione dell'UNAR, all'art. 2 si prevede che l'Ufficio abbia la funzione di garantire l'effettività del principio di parità di trattamento in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità.

All'art. 4 si prevede che gli indirizzi dell'attività istituzionale di competenza dell'Ufficio siano determinati dal Ministro per le pari opportunità.

L'Ufficio si avvale di personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di altre PA, in posizione di comando, aspettativa, fuori ruolo. La selezione e la gestione del personale rientrano nelle competenze del Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il tema dell'indipendenza degli organismi di parità a livello europeo è stato riaffermato ultimamente con la Raccomandazione della Commissione europea sugli standard per gli *Equality Bodies* del 22 giugno 2018, per consentire agli organismi per la parità di funzionare correttamente e uniformemente in tutta l'Unione e rendere omogeneo nell'UE l'intervento di protezione dalle discriminazioni.

La Raccomandazione fissa norme in materia di mandato, indipendenza, efficacia, accessibilità e coordinamento degli organismi per la parità e sull'accesso a tali organismi, allo scopo di assicurare che possano svolgere efficacemente i loro compiti.

Il tema dell'indipendenza e dei poteri dell'UNAR è stato posto in modo reiterato dall'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) del Consiglio d'Europa. Nel report del V Ciclo di monitoraggio del 2016, l'ECRI raccomandava all'Italia di assicurare la piena indipendenza dell'UNAR sia sul piano normativo sia di fatto, di estendere i suoi poteri in modo che la normativa copra chiaramente non solo il fattore etnico-razziale, ma anche colore della pelle, lingua, religione, nazionalità e origine nazionale e di consentire di agire in giudizio.

A tale proposito si rappresenta che:

- In merito all'ampliamento del mandato di UNAR al contrasto di ogni forma di discriminazione, l'Ufficio svolge de facto, in assenza di specifico mandato normativo, nella sua qualità di *equality body* italiano, la funzione di garanzia e presidio contro le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, religione o convinzioni personali, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, come previsto da direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento per le Pari Opportunità sin dal 2011.
- In riferimento al tema dell'indipendenza, al fine di rafforzare l'autonomia dell'UNAR, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato in data 1 ottobre 2018 una Circolare in cui sono ribadite alcune garanzie normative a presidio dell'indipendenza:
 - i compiti dell'UNAR sono fissati tassativamente da una fonte primaria, pertanto non modificabili da eventuali norme secondarie o da direttive derivanti da mutamenti nell'indirizzo politico;
 - le attività dell'UNAR sono finanziate con una dotazione annua fissata dalla legge in modo continuativo nel tempo e derivante dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, quindi non legate alla copertura del bilancio annuale dello stato.

Con la proposta di legge C. 1794 si intende istituire l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela. L'intenzione è, quindi, quella di costituire un organismo riconducibile, a pieno diritto, nell'alveo delle autorità amministrative indipendenti, mediante la modifica del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, trasferendone i compiti alla nuova Autorità e disciplinando la composizione e organizzazione.

In tal senso depongono, in particolare, i seguenti elementi: la denominazione quale "Autorità garante"; la previsione di funzioni svolte, non solo in modo autonomo e imparziale, come già previsto dalla normativa vigente con riguardo all'UNAR, ma anche in modo indipendente; i meccanismi di nomina e il potere di autoregolamentazione.

I compiti dell'Autorità ricalcano le competenze già in capo all'UNAR, da un lato adeguando le previsioni all'ambito più ampio dell'oggetto di tutela, dall'altro allo status proprio di un'autorità indipendente.

Alcune osservazioni specifiche sul disegno di legge:

- Vi è un elenco di competenze dell'Autorità non esaustivo: comprende il contrasto a tutte le forme di discriminazione, siano esse fondate sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o sulle condizioni personali e sociali (art. 7, comma 1). Pur riprendendo le medesime fattispecie su cui si sostanzia il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, tale elencazione potrebbe risultare insufficiente (per es.: manca il riferimento alle discriminazioni per origine etnica, cittadinanza, orientamento sessuale), ove ritenuta tassativa. Potrebbe risultare pertanto preferibile eliminarla, residuando il già previsto rinvio all'art. 3 della Costituzione (trattandosi di principi costituzionali godono di una particolare vis espansiva) oppure ampliarla.
- I componenti del Collegio sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa determinazione adottata d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, e sono scelti, a seguito di una procedura trasparente e ad evidenza pubblica, nel rispetto delle pari opportunità e tenendo conto delle competenze maturate nella lotta alle discriminazioni, all'interno delle associazioni e degli enti iscritti nel registro delle associazioni che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni (art. 7, comma 6). In considerazione alla limitazione del bacino dal quale scegliere i componenti del Collegio, ovvero all'interno delle associazioni e degli enti iscritti nel registro previsto dall'articolo 6 del D.Lgs. 215/2003, si suggerisce di eliminarla o metterla come condizione preferenziale, al fine di non escludere professionalità di alto profilo e competenza nei campi propri dell'Autorità.
- In considerazione dell'importanza e della delicatezza degli ambiti di attività dell'UNAR, occorre prevedere un congruo periodo di transizione che permetta, da un lato, di garantire la continuità amministrativa e lo svolgimento delle attività ordinarie dell'Ufficio, e dall'altro di completare parallelamente gli adempimenti in termini di autoregolamentazione della neo istituenda Autorità.

Le proposte di legge in esame che intendono istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, hanno la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Entrambe le proposte prevedono che la Commissione abbia lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, ed in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

Pertanto, la Commissione, come previsto dai Principi di Parigi adottati dalla Commissione ONU per i diritti umani del 1991, è istituita quale organismo indipendente e gode di autonomia organizzativa, funzionale e contabile; inoltre opera in piena indipendenza amministrativa, di giudizio e di valutazione, ed è dotata di personale e sede propri.

A quest'ultimo riguardo, per quanto maggiormente rileva rispetto al ruolo e alle competenze dell'UNAR o della istituenda Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, preme sottolineare, come non vi siano sovrapposizioni di competenze, residuando, invece aree di possibili interazioni e collaborazioni.

I due organismi, infatti, operano su piani differenti, per quanto fra loro, sotto alcuni aspetti, interconnessi. E non vi è dubbio che la presenza dell'uno non esclude la necessaria presenza

dell'altro, al fine di adempiere agli impegni assunti dal nostro Paese, in un caso, in ambito europeo e nell'altro rispetto alle Nazioni Unite.

Come già anticipato, infatti, se la Commissione avrebbe lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, ed in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte, l'UNAR (o la eventuale Autorità garante) ha le tipiche funzioni degli *equality bodies* nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con "funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela".

In specie, l'UNAR ha "il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso". Quindi l'UNAR è chiamato a compiti e funzioni che, sul piano operativo si concretizzano, per fare alcune esemplificazioni, nel fornire assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale, attraverso l'azione dedicata di un apposito contact center; promuovere l'adozione di progetti di azioni positive in collaborazione con le associazioni no profit; diffondere la massima conoscenza degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione; formulare raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica; rappresentare il punto di riferimento per gli altri *equality bodies*.

La istituenda Commissione, si pone invece, quale organismo di derivazione parlamentare, diretto, principalmente, a monitorare il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e, a tal fine, a titolo esemplificativo: a promuovere la cultura dei diritti umani e la loro divulgazione; a formulare pareri, raccomandazioni e proposte, anche relative all'adozione di iniziative legislative, al Governo e alle Camere anche in presenza di negoziati per la conclusione di accordi multilaterali o bilaterali; a contribuire alla redazione dei rapporti che l'Italia è tenuta a sottoporre ai competenti organismi internazionali e al Comitato interministeriale per i diritti umani; a cooperare con gli organismi internazionali e con le istituzioni di altri Stati europei ed extraeuropei che operano nei settori della promozione e della protezione dei diritti umani, della lotta ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra.

A conferma del differente ruolo della Commissione istituenda rispetto all'UNAR (o la eventuale Autorità garante), si evidenzia come nel disegno di legge recante una più puntuale disciplina di dettaglio (AC 1323) si preveda espressamente che, nello svolgimento dei suoi compiti, la Commissione si avvale, con funzioni consultive, dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica – UNAR. L'Istituzione della Commissione, infatti, resta compatibile con il ruolo di quest'ultimo Ufficio, o dell'eventuale istituenda Autorità, quale presidio contro le discriminazioni.