

Il rapporto della Fundamental Rights Agency sulle istituzioni nazionali per i diritti umani e le prospettive per un'istituzione italiana

Chiara Tea Antoniazzi

Assegnista di ricerca, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

1. Premessa. – Le istituzioni nazionali per i diritti umani rimangono, in Italia, sconosciute ai più. Ciò che si spiega facilmente con il fatto che il nostro Paese, come attestato anche dal nuovo rapporto in materia dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (European Union Agency for Fundamental Rights, o FRA)¹, è ormai tra gli ultimi Stati membri dell'Unione ancora privi di una tale istituzione (comunemente nota con il suo acronimo inglese di NHRI, da *National Human Rights Institution*), e probabilmente lo Stato meno vicino alla sua creazione.

Ma la scarsa familiarità – persino di esperti di diritti umani e organizzazioni non governative attive nel settore – con le NHRI è anche dovuta alla difficoltà di identificare con precisione questi organismi, che possono assumere molte forme ed essere investiti di mandati diversi. I c.d. Principi di Parigi², strumento non vincolante ma ampiamente riconosciuto come lo standard internazionale per la composizione e le funzioni delle NHRI, non forniscono d'altronde una loro definizione e volutamente concedono notevole libertà agli Stati nel plasmare questi organismi come meglio si addice al contesto politico-istituzionale, sociale e culturale di ciascun Paese.

2. Le istituzioni nazionali per i diritti umani: organismi multiformi. – Cosa sono, in sostanza, le istituzioni nazionali per i diritti umani? Ricorrendo a una definizione necessariamente ampia, per le ragioni anzidette, le NHRI potrebbero essere descritte come enti pubblici, indipendenti dal resto dell'apparato statale, cui è attribuito il compito di promuovere e tutelare i diritti umani. Trattasi quindi di un organismo creato dallo Stato, ma la cui indipendenza dalle altre autorità pubbliche deve essere garantita, in considerazione del fatto che la NHRI è anzitutto chiamata a vigilare sulla condotta degli organi dello Stato, e su possibili violazioni da questi commesse. A tal fine, i Principi di Parigi enucleano una serie di requisiti – dalla creazione della NHRI solo attraverso la legge (ordinaria o costituzionale) all'attribuzione a questa di personale e sede propri, dalla stabilità del mandato dei membri dell'istituzione all'allocazione di fondi adeguati³.

¹ FRA (2020) *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

² Ufficialmente noti come Principles relating to the Status of National Institutions, i c.d. Principi di Parigi furono adottati nel corso del primo International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, tenutosi a Parigi tra il 7 e il 9 ottobre 1991 e che vide la partecipazione di NHRI già esistenti, *ombudsman*, organizzazioni internazionali e regionali, governi e organizzazioni non governative. I Principi di Parigi furono poi riconosciuti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite attraverso la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

³ Principi di Parigi, cit., *Competence and responsibilities*, par. 2, e *Composition and guarantees of independence and pluralism*, paragrafi 2-3.

Quanto al mandato delle NHRI, i Principi di Parigi chiariscono che questo deve essere «il più ampio possibile» e può includere, a titolo esemplificativo: una funzione consultiva nei confronti del governo, del parlamento e di altre autorità pubbliche (funzione che può, tra l'altro, concretarsi nell'esame della compatibilità di leggi esistenti o progetti di legge con gli obblighi assunti dallo Stato in materia di diritti umani); la promozione della ratifica di trattati internazionali rilevanti; il contributo alle procedure di monitoraggio condotte da organismi internazionali sullo stato dei diritti umani; la conduzione di ricerche, attività di formazione e di sensibilizzazione in materia di diritti umani⁴. I Principi di Parigi considerano invece opzionale un'ulteriore funzione, che ad ogni modo è in misura crescente attribuita alle NHRI dalle loro leggi istitutive: l'esame di denunce individuali di violazione di uno o più diritti⁵, esame i cui effetti possono variare notevolmente da istituzione a istituzione (vi sono infatti Paesi in cui le conclusioni delle NHRI sono sostanzialmente vincolanti, altri in cui hanno valore di "mera" raccomandazione, in altri ancora le NHRI possono solo tentare una composizione amichevole della controversia). Dal mandato delle NHRI così come tracciato dai Principi di Parigi si deduce, in termini generali, che molte delle attività di queste istituzioni sono svolte – o hanno effetti – sul piano internazionale e che, tendenzialmente, alla luce del fatto che il mandato dell'istituzione dovrebbe coprire attività tanto di tutela quanto di promozione dei diritti umani e avere ad oggetto tutti i diritti, ogni Stato dovrebbe dotarsi di una sola NHRI.

In concreto, le NHRI hanno storicamente assunto, e continuano ad assumere, forme anche molto diverse tra loro: troviamo quindi commissioni dalla *membership* consistente, con prevalenti funzioni consultive (come in Francia, dove la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* conta 64 membri); all'estremo opposto, *human rights ombudsmen* monocratici, spesso competenti a ricevere reclami individuali di violazioni (in Spagna e Portogallo, e nei Paesi dell'Europa orientale); nel mezzo, per così dire, organismi collegiali con funzioni principalmente di tutela, piuttosto che di promozione (è il caso delle istituzioni di Regno Unito e Irlanda). Vi sono anche NHRI che si dedicano prevalentemente ad attività di ricerca e formazione, come in Germania e Danimarca; ma l'attribuzione di funzioni ulteriori è generalmente necessaria perché questi organismi possano essere considerati in conformità ai Principi di Parigi⁶.

Nonostante questi Principi non siano vincolanti, è sulla base di essi, così come interpretati dalla GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions), il *network* mondiale delle NHRI, che le istituzioni sono "accreditate" – con *status* "A" o "B" a seconda che siano pienamente o parzialmente conformi ai Principi. Questa classificazione, oltre ad avere un chiaro impatto sulla reputazione e credibilità della NHRI accreditata (o meno) nel proprio Paese e nei rapporti con le altre NHRI, ha rilevanti conseguenze in seno alle Nazioni Unite: le NHRI partecipano infatti in modo crescente alle attività del Consiglio per i diritti umani (inclusa la Revisione periodica universale) e dei comitati di controllo sui trattati per i diritti umani (c.d. *treaty bodies*), con diversi

⁴ Principi di Parigi, cit., *Competence and responsibilities*.

⁵ Principi di Parigi, cit., *Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence*.

⁶ Una mappa della NHRI europee classificate secondo una tipologia simile si trova in FRA 2020, cit., p. 28.

gradi di coinvolgimento a seconda dello *status* attribuito a seguito del processo di accreditamento (che ha luogo "tra pari", ossia a opera di altre NHRI).

3. Il rapporto della FRA. – L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), istituita con regolamento 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007, opera principalmente come centro di ricerca, dedicato alla raccolta e analisi di dati e alla produzione di pareri e rapporti che dovrebbero guidare l’azione delle istituzioni europee e degli Stati membri quando questi attuano il diritto dell’Unione europea. La FRA da tempo coopera con le NHRI degli Stati membri dell’UE⁷, nonché con l’associazione che riunisce le NHRI europee (ENNHRI, European Network of Human Rights Institutions)⁸; le NHRI hanno altresì formato l’oggetto di diversi studi condotti dall’Agenzia. Nel 2010 fu pubblicata una prima indagine sulle caratteristiche e il ruolo delle NHRI negli Stati membri⁹, seguita nel 2012 da un manuale specificamente dedicato alla procedura di accreditamento internazionale delle NHRI ed espressamente volto a stimolare gli Stati membri a costituire e sviluppare NHRI pienamente conformi ai Principi di Parigi¹⁰.

Il rapporto del 2020, pubblicato agli inizi di settembre, è essenzialmente concepito come *follow-up* del rapporto del 2010 e si concentra dunque sui progressi intervenuti e sulle sfide attuali. Un primo dato di rilievo è l’incremento da nove a sedici degli Stati dell’UE che si sono dotati di una NHRI in tutto conforme ai Principi di Parigi. Il rapporto evidenzia inoltre come siano solo cinque gli Stati membri ancora privi di una NHRI: Repubblica Ceca, Estonia, Italia, Malta e Romania. Peraltro, l’Italia appare il Paese più lontano dall’effettiva creazione di una NHRI, nonostante il risalente dibattito parlamentare in materia (come si dirà più avanti). In Repubblica Ceca è infatti presente un difensore pubblico che, in considerazione di un mandato gradualmente esteso alla tutela dei diritti umani e dell’efficacia della sua azione, probabilmente otterrebbe senza troppi problemi l’accreditamento dalla GANHRI; a partire dal 1° gennaio 2019, l’Estonia ha attribuito la qualifica di NHRI al suo "cancelliere di giustizia", figura tradizionalmente indipendente che ha nel corso degli anni assunto i compiti propri di un *ombudsman* e visto le sue competenze includere la tutela di un novero crescente di diritti umani; nel luglio del 2019, la proposta di legge per la costituzione di una commissione maltese per i diritti umani e la parità, redatta anche con la consulenza di ENNHRI e di altri competenti organismi internazionali, è giunta in Parlamento; e la Romania ha da tempo creato un "istituto per i diritti umani", che la GANHRI non ha riconosciuto sinora come conforme ai Principi di Parigi, ma che è di recente stato oggetto di un tentativo di riforma (fallito,

⁷ Ciò che è previsto dallo stesso regolamento istitutivo della FRA: regolamento n. 168/2007, art. 8, par. 2, lett. a).

⁸ Per i membri e le attività di ENNHRI, si veda il suo sito web: <http://ennhri.org/>.

⁹ FRA (2010) *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/national-human-rights-institutions-eu-member-states-strengthening-fundamental>.

¹⁰ FRA (2012) *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/handbook-establishment-and-accreditation-national-human-rights-institutions>.

ma una nuova proposta di legge è attesa per il 2020)¹¹. Per inciso, le citate istituzioni di Repubblica Ceca, Estonia e Romania sono "membri associati" di ENNHRI (privi di diritto di voto, ma con diritto di parola). Nonostante il positivo aumento di NHRI cui è stato attribuito lo *status* "A" dalla GANHRI, la FRA raccomanda a tutti gli Stati membri di ambire al massimo riconoscimento, al fine di certificare l'indipendenza ed efficacia delle rispettive istituzioni e consentire loro una più ampia partecipazione nelle sedi internazionali, a partire dalle Nazioni Unite.

Margini di miglioramento sono inoltre possibili, secondo la FRA, in relazione al ruolo delle NHRI nell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che appare da esse relativamente sotto-utilizzata – in quanto spesso considerata di applicazione circoscritta, o di scarso valore aggiunto rispetto ad altri strumenti nazionali e internazionali. Più in generale, la cooperazione tra NHRI e istituzioni dell'UE appare allo stato notevolmente limitata rispetto al suo potenziale, nonostante l'azione di ENNHRI stia contribuendo a colmare questa distanza. Quale esempio concreto di cooperazione potenzialmente fruttuosa tra NHRI e istituzioni europee, la FRA suggerisce la loro partecipazione ai comitati di controllo che vigilano sull'attuazione a livello nazionale dei programmi finanziati con fondi europei. Un ulteriore suggerimento consiste nel più esteso coinvolgimento delle NHRI pienamente conformi ai Principi di Parigi nelle procedure e nei meccanismi dell'UE, analogamente a quanto già avviene in ambito ONU¹².

Altre raccomandazioni della FRA si appuntano invece alla composizione, al mandato e al funzionamento delle NHRI europee, nonostante progressi siano stati compiuti su vari di questi versanti nel decennio intercorrente tra il primo e il secondo rapporto. In particolare, secondo la FRA sarebbero opportuni un più significativo dibattito parlamentare in merito ai rapporti annuali preparati dalla NHRI, al fine di dare loro adeguata pubblicità; un mandato sufficientemente ampio, che preferibilmente includa in maniera esplicita la competenza della NHRI rispetto alla Carta dei diritti fondamentali e più in generale al diritto dell'UE; il rafforzamento delle procedure di nomina e rimozione dei membri dell'organo decisionale della NHRI, nel senso della trasparenza, della credibilità e del merito, al fine di assicurarne l'indipendenza; la garanzia dell'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie dell'ente; una maggiore protezione del personale della NHRI da atti di intimidazione e aggressioni; una maggiore e più formalizzata interazione con la società civile; risorse finanziarie e umane adeguate, per far fronte a compiti sempre più estesi (anche alla luce di strumenti internazionali, quali il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, e dello stesso diritto dell'UE, che richiede la costituzione di *equality bodies*)¹³.

¹¹ FRA 2020, cit., pp. 34-37, evidenzia i principali cambiamenti intervenuti nelle NHRI esistenti e gli sforzi intrapresi nei Paesi ancora privi di una NHRI per la sua costituzione.

¹² Per una disamina delle opportunità di cooperazione tra NHRI e istituzioni dell'UE, si veda FRA 2020, cit., pp. 77 ss.

¹³ Diverse di queste raccomandazioni appaiono fondate anche sulle osservazioni dell'organo della GANHRI competente per l'accreditamento delle NHRI. FRA 2020, p. 33, illustra in forma di tabella gli aspetti che, secondo la valutazione condotta dalla GANHRI, sono suscettibili di miglioramento per ciascuna NHRI esaminata.

4. Quali prospettive per una NHRI italiana? – Come accennato, il nostro Paese appare in grave ritardo rispetto alla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, tra l'altro con danni reputazionali non indifferenti sul piano internazionale: nel corso dell'ultimo ciclo di Revisione periodica universale cui l'Italia si è sottoposta, nel 2019, ben 45 raccomandazioni hanno avuto ad oggetto la creazione di una NHRI; raccomandazioni indirizzate, tra gli altri, da Venezuela, Egitto, Iraq.

Beninteso, la principale ragione per la creazione di una NHRI in Italia risiede nella necessità di un organismo indipendente che promuova e tuteli in modo efficace l'intero spettro dei diritti fondamentali che lo Stato italiano si è impegnato a garantire in forza di strumenti nazionali e sovranazionali. Ciò non significa che al momento il nostro Paese sia sfornito di qualsivoglia meccanismo di tutela: al contrario, esiste una pluralità di enti in certa misura competenti, con rischi di sovrapposizione e persistenti lacune. Vi sono enti non indipendenti dal resto dell'apparato statale, quali commissioni e comitati parlamentari¹⁴ e organismi dipendenti dall'esecutivo, tra cui spicca il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), che coopera con diverse organizzazioni internazionali e sollecita da tempo la creazione di una NHRI italiana¹⁵.

Talune autorità amministrative indipendenti possono considerarsi parte dell'"infrastruttura" nazionale per la tutela dei diritti umani, con competenze tuttavia settoriali: si pensi al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (istituito nel 2013 e operativo dal 2016), all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e al Garante per la protezione dei dati personali. I difensori civici, presenti nella maggior parte delle Regioni italiane, oltre che a livello locale, operano perlopiù come *ombudsman* "classici", senza un esplicito mandato di tutela dei diritti umani; manca, poi, un difensore civico nazionale¹⁶.

Infine, giova ricordare che è ormai pacifica l'utilità di una NHRI anche in Paesi con sistemi giudiziari indipendenti ed efficienti, poiché il mandato delle corti non è specificamente rivolto alla tutela dei diritti umani, né è esteso – in tale materia – quanto quello delle NHRI, alle corti competendo solo l'applicazione della norma in questione al caso concreto. La necessità di un ente indipendente che sia investito di un ampio mandato di promozione e tutela di tutti i diritti sull'intero territorio nazionale rimane, dunque, immutata.

Il dibattito sulla creazione di una NHRI italiana conforme ai Principi di Parigi non è una novità: il Parlamento se ne occupa almeno dal 2000. Proposte differenti quanto a composizione, funzioni e risorse umane e finanziarie sono state presentate nel corso degli

¹⁴ Specificamente, la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato e il Comitato permanente sui diritti umani della Camera, quest'ultimo costituito nell'ambito della III Commissione (Affari esteri e comunitari).

¹⁵ Per la composizione e le attività del CIDU, si veda il suo sito web: <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/it/>.

¹⁶ Nonostante diverse proposte di legge in merito, a partire almeno dalla XIII legislatura. Anche nel corso dell'attuale legislatura sono state presentate due proposte di legge per l'"Istituzione del Difensore civico nazionale": C.1415 (a firma Movimento 5 stelle) e C.145 (a firma Forza Italia).

anni da quasi tutti i partiti politici. Nel 2007 e nel 2011 si andò vicini alla creazione di una commissione italiana per i diritti umani, con l'approvazione dei rilevanti progetti di legge da parte di una delle camere; ma in entrambe le occasioni la caduta del governo impedì l'approvazione da parte della seconda camera¹⁷. A nulla sono valse, sinora, le pressioni internazionali: in aggiunta alle raccomandazioni ricevute nel corso dei diversi cicli di Revisione periodica universale (raccomandazioni sempre accettate dall'Italia), si segnalano i costanti riferimenti alla perdurante mancanza di una NHRI in Italia nelle osservazioni conclusive dei comitati di controllo dell'ONU e nei rapporti delle procedure speciali. Lo stesso Governo italiano aveva assunto – nel contesto della candidatura dell'Italia al Consiglio per i diritti umani dell'ONU nel 2007 e nel 2011 – l'impegno di costituire una NHRI, senza alcun seguito tangibile.

Nel corso dell'attuale legislatura, vari progetti di legge sono nuovamente stati presentati, due dei quali (C.1323, a firma Movimento 5 Stelle, e C.855, a firma PD) dal novembre 2018 sono in corso di esame nella Commissione I – Affari costituzionali della Camera dei deputati. A seguito della seduta dell'11 dicembre 2019, in cui si è deciso di avviare un nuovo ciclo di audizioni, alcune audizioni informali si sono tenute tra l'inizio di giugno e l'inizio di luglio 2020¹⁸. Ancora una volta, dunque, nonostante la necessità di una NHRI in Italia appaia largamente condivisa e nonostante vi sia un accordo di massima circa le caratteristiche che la futura NHRI dovrebbe avere, la creazione di tale organismo non sembra una priorità del Parlamento, né del Governo. Chissà che il rapporto della FRA non contribuisca a dare un nuovo stimolo ai lavori parlamentari in materia, certamente non facilitati dall'emergenza COVID-19; è tuttavia lecito dubitarne, dopo venti anni di dibattito parlamentare senza esito.

Ottobre 2020

¹⁷ Il testo approvato dalla Camera dei deputati nel 2007 fu il risultato della sintesi tra più proposte di legge e fu trasmesso al Senato come disegno di legge S.1463. Nel 2011 il Senato approvò, in testo unificato, il disegno di legge di iniziativa governativa S.2720 e due disegni di legge di iniziativa parlamentare; il testo fu trasmesso alla Camera dei deputati come disegno di legge C.4534.

¹⁸ Per il calendario delle sedute della Commissione, si veda <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50865.htm>.