



GLI STRUMENTI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI:

La risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano

di Natalino Ronzitti, Professore di diritto internazionale, Luiss-Guido Carli,
e consigliere scientifico, Istituto affari internazionali

n. 4 – Gennaio 2010

ABSTRACT – L'Italia è diventata membro del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per il triennio 2007-2010. Nel presentare la propria candidatura il nostro paese, che si era trovato a competere con Danimarca e Olanda, aveva assunto importanti impegni, tra cui l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, in attuazione delle risoluzioni 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Altro impegno assunto riguarda il completamento dell'adeguamento del nostro ordinamento giuridico allo Statuto della Corte penale internazionale. I membri delle Nazioni Unite sono soggetti ad un periodico esame in materia di protezione dei diritti umani nel loro ordinamento e di attuazione degli impegni assunti. L'Italia sarà sottoposta ad esame a partire dal prossimo mese di febbraio. È bene quindi che si presenti con le carte in regola, anche in relazione agli impegni menzionati.

1.1. La tutela dei diritti umani nell'ordinamento internazionale

La tutela dei diritti umani nell'ordinamento internazionale ha luogo sia mediante strumenti giuridicamente non vincolanti sia mediante convenzioni internazionali che, una volta in vigore, vincolano gli stati che le abbiano ratificate o vi abbiano aderito. La tipologia è la più varia.

1.2. Strumenti giuridicamente non vincolanti

Per quanto riguarda gli strumenti giuridicamente non vincolanti, occorre ricordare la **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** del 1948 e numerose risoluzioni approvate successivamente dall'Assemblea generale (Ag) delle Nazioni Unite. Molte clausole della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sono però diventate giuridicamente vincolanti poiché, nel tempo, si sono **trasformate in diritto internazionale consuetudinario**. Inoltre la Dichiarazione ha costituito la base per la codificazione, mediante trattato, dei diritti dell'uomo a livello universale o regionale (vedi sotto).

Tra gli strumenti giuridicamente non vincolanti occorre menzionare anche quelli elaborati nel quadro dell'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa (Osce), che ha una concezione più ampia dei diritti umani, in quanto coinvolge non solo i rapporti tra l'individuo e le istituzioni, ma anche i rapporti tra istituzioni (c.d. dimensione umana).

1.2. Strumenti giuridicamente vincolanti

Venendo agli **strumenti giuridicamente vincolanti**, è opportuno innanzitutto menzionare le convenzioni internazionali a livello universale, come la **Convenzioni sul genocidio** del 1948; la **Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** del 1950; la **Convenzione sui rifugiati** del 1951; i due Patti delle Nazioni Unite del 1966: il **Patto sui diritti civili e politici** e il **Patto sui diritti economici, sociali e culturali**; e la **Convenzione contro la tortura** del 1984.

Alcune di queste convenzioni prevedono **meccanismi di controllo e garanzia**. All'attuazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, per esempio, è preposta la *Corte europea per i diritti umani*, che decide con sentenza e che è aperta ai ricorsi individuali. La Corte europea sui diritti umani costituisce però più un'eccezione che la regola. Il Patto sui diritti civili e politici ha come meccanismo di controllo azionabile da individui solo il Comitato dei diritti umani, la cui procedura si conclude con una "constatazione", che ha una mera efficacia di raccomandazione rivolta allo stato. Tuttavia, il Comitato è previsto da un protocollo facoltativo, che vincola esclusivamente gli stati che lo hanno ratificato. L'Italia ne è parte, così come è parte di tutte le convenzioni sopra menzionate.

2. Diritto umanitario.

Dai diritti umani occorre distinguere il **diritto internazionale umanitario**, corpo di norme che trova la propria fonte nelle **Convenzioni dell'Aja del 1907**, nelle **quattro Convenzioni di Ginevra del 1949** e nei **due Protocolli aggiuntivi del 1977**. Il diritto umanitario disciplina le modalità di impiego della forza armata, incluse le armi, e la tutela dei prigionieri di guerra e delle popolazioni civili.

In linea di principio, mentre i diritti dell'uomo si applicano in tempo di pace, il diritto umanitario si applica in occasione di un conflitto armato. In tempi più recenti si è però venuta affermando una diversa visione, corroborata dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, secondo la quale **i diritti dell'uomo si applicano anche in caso di conflitto armato**, tranne che non siano derogati dal diritto internazionale umanitario.

3. Il Consiglio dei diritti umani dell'Onu e gli impegni dell'Italia

La tutela dei diritti dell'uomo è uno dei fini delle Nazioni Unite, come stabilito dall'art. 1(3) della Carta e dagli artt. 55 e 56. Come organismo politico volto a supervisionarne l'osservanza è stata istituita la Commissione dei diritti dell'uomo, cui è succeduto nel 2005 il **Consiglio dei diritti umani**, sempre con sede a Ginevra. Il Consiglio, che è composto da stati, ha assunto una maggiore rilevanza poiché è diventato un organo sussidiario dell'Assemblea generale dell'Onu. Quantunque il nuovo organismo non sia conforme alle aspettative che aveva suscitato e sia ancora notevolmente politicizzato come lo era la vecchia Commissione dei diritti dell'uomo, la sua importanza non deve essere sottovalutata. Il Consiglio sottopone infatti tutti i membri delle Nazioni Unite a un "esame periodico universale" (*Universal Periodic Review*, Upr) vertente sull'applicazione dei diritti umani nel loro ordinamento. Il Consiglio si occupa anche di diritto umanitario e di altre questioni collegate, come per esempio la **disciplina delle compagnie private di sicurezza** che svolgono funzioni assimilabili a quelle militari.

L'Italia è divenuta **membro del Consiglio per il triennio 2007-2010**. Nel presentare la propria candidatura, l'Italia ha assunto l'impegno (*pledge*) di (vedi UN Doc. A/61/863): 1) istituire una **Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani**, in conformità alla risoluzione 48/134 dell'Ag del 20 dicembre 1993; 2) dare **attuazione allo Statuto della Corte penale internazionale (Cpi)** (nonostante abbia ratificato lo statuto, l'Italia lo ha attuato mediante mero ordine di esecuzione, palesemente insufficiente nel caso concreto²); 3) **ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura**.

¹ Le **Convenzioni dell'Aja del 1907** comprendono un corpo di 13 accordi che disciplinano il diritto della guerra navale e quello della guerra terrestre, nonché la neutralità. Tali convenzioni rivestono tuttora una grande importanza, incluso il Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja, che contiene norme in materia di occupazione bellica. Mentre le Convenzioni dell'Aja hanno per oggetto gli organi della violenza bellica e la disciplina delle ostilità (c.d. diritto dell'Aja), le **quattro Convenzioni di Ginevra del 1949** sono piuttosto centrate sulla tutela dei prigionieri di guerra (III Convenzione) e sulla protezione dei beni e della popolazione civile nei territori occupati (c.d. diritto di Ginevra). I **due protocolli aggiuntivi del 1977** disciplinano, rispettivamente, il diritto dei conflitti armati internazionali (I Protocollo) e quello dei conflitti armati non internazionali (guerre civili, II Protocollo). La peculiarità dei due Protocolli, che non sostituiscono ma si aggiungono alle quattro Convenzioni di Ginevra, è che essi fondono in un unico sistema sia il diritto dell'Aja che quello di Ginevra. Inoltre il II Protocollo sviluppa in un corpo di norme più diffuso la disciplina dei conflitti armati non internazionali che, nelle Convenzioni dell'Aja, era contenuta in un'unica disposizione comune alle quattro Convenzioni (art. 3).

² Come è noto, nel nostro ordinamento una convenzione internazionale, benché ratificata, non trova applicazione qualora il legislatore non abbia provveduto a darvi esecuzione mediante l'adeguamento dell'ordinamento interno alla convenzione stessa. In pratica, le tecniche di adeguamento sono due: o si procede a riformulare nella legge interna di esecuzione le norme della convenzione (c.d. procedimento ordinario), oppure ci si limita a dare un comando ai destinatari di osservare ed eseguire le norme contenute nella convenzione (cd. procedimento speciale o mediante ordine di esecuzione). Anche l'ordine di esecuzione è contenuto – di norma – in un provvedimento legislativo. Ma l'ordine (che è tecnica di adeguamento al diritto internazionale preferita, poiché celere) è insufficiente qualora le norme della convenzione non siano complete nel loro contenuto e consentano una discrezionalità al legislatore per la loro esecuzione, come accade per lo Statuto della Cpi che

4. Cosa prevede la risoluzione 48/134

La **risoluzione 48/134** del 20 dicembre 1993 è una raccomandazione dell'Ag e quindi ha solo natura esortativa. Tuttavia l'Italia, come detto, si è impegnata ad attuarla con il *pledge* formulato in occasione della candidatura al Consiglio dei diritti umani e quindi **la sua esecuzione è diventata improcrastinabile**, anche perché quest'anno il nostro Paese sarà sottoposto dell'esame periodico universale. La risoluzione precisa l'importanza delle **istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani**. Essa contiene un annesso che configura le linee essenziali delle istituzioni nazionali, che possono essere così riassunte:

a) **Competenza**: l'istituzione o organo nazionale per i diritti umani deve avere competenza per la promozione e protezione dei diritti umani. Competenza e composizione devono essere **fissate per legge**. L'istituzione deve: 1) rendere pubbliche le sue opinioni e raccomandazioni sui procedimenti legislativi e amministrativi in materia di diritti umani e segnalare eventuali violazioni; 2) preparare rapporti generali e su situazioni specifiche e segnalare al governo violazioni di diritti umani in altri Paesi, così come possibili rimedi; 3) incoraggiare la ratifica delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e stimolare la loro attuazione all'interno dell'ordinamento statale; 4) assistere il governo nella preparazione dei rapporti agli organi di controllo dei diritti umani a livello internazionale e regionale; 5) promuovere la ricerca e l'insegnamento nel campo dei diritti umani.

b) **Composizione**: i membri dell'istituzione possono essere elettivi o designati (*appointed*), ma la procedura deve garantire che la composizione rispecchi una **rappresentanza pluralistica della società** mediante l'inserzione di rappresentanti - di organizzazioni non governative (ong) operanti nel settore dei diritti umani; delle principali correnti del pensiero filosofico o religioso; - del Parlamento; di dipartimenti governativi, purché partecipanti a titolo consultivo alla presa di decisione.

c) **Finanziamento**: l'istituzione deve essere dotata di fondi sufficienti per operare efficacemente e per avere un **proprio staff e una propria sede**, in modo da essere indipendente dal governo;

d) **Indipendenza**: l'**indipendenza** dell'istituzione deve essere assicurata mediante un atto ufficiale che al momento dell'investitura specifichi il **mandato dei suoi membri**. Il mandato può essere rinnovabile, purché sia assicurato il pluralismo dell'istituzione;

e) **Modus operandi**: l'istituzione deve poter: **esaminare ogni questione di sua competenza** d'ufficio, su iniziativa governativa, dei suoi membri o in seguito ad una petizione; **svolgere audizioni**; rendere pubblici **pareri e raccomandazioni**; sviluppare relazioni con le ong che hanno come obiettivo la protezione dei diritti umani e quella dei gruppi vulnerabili, come lavoratori migranti e rifugiati.

È interessante notare come la risoluzione detti ulteriori linee-guida per **quelle istituzioni nazionali** che siano **dotate anche di poteri "quasi-giurisdizionali"**. In questo caso l'istituzione dovrebbe essere autorizzata a prendere in esame ricorsi e petizioni relativi a situazioni individuali; svolgere un ruolo conciliativo o addirittura decidere con un provvedimento obbligatorio, su base confidenziale; informare gli individui che hanno indirizzato una petizione dei loro diritti e delle procedure per farli valere.

5. Esame comparativo delle autorità per i diritti umani istituite in altri paesi

5.1. Francia

La **Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo** (*Commission nationale consultative des droits de l'homme*), già presente da tempo nell'ordinamento francese, è stata ristrutturata con legge del **5 marzo 2007**.

Configurazione giuridica: organo di **consulenza del Primo ministro e dei ministri interessati** sulle questioni di sua competenza e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani.

Competenze: ha un ruolo di consulenza del governo in materia di diritti dell'uomo e di diritto internazionale umanitario. Può anche richiamare pubblicamente l'attenzione del Parlamento e del governo su tali questioni. Ha quindi una triplice funzione di **consiglio, vigilanza e di proposta**.

Membri: sono **nominati con decreto del Primo ministro**, su parere di un comitato composto dal vicepresidente del Consiglio di Stato e dei primi presidenti della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. Oltre al primo ministro, la proposta di designazione proviene dai ministri interessati e dalle principali ong. Possono essere nominati anche esperti indipendenti. La Commissione comprende membri effettivi, membri supplenti e membri con

contiene la fattispecie penale (ad es. crimine di guerra), ma non la pena da comminare al reo. Per quanto riguarda la Cpi occorre poi che il legislatore detti disposizioni per la parte procedurale, ad es. la consegna del presunto reo alla Corte.

voto consultivo. Si tratta di un **organismo piuttosto pletorico**: originariamente prevista con un centinaio di membri sono successivamente diventati 63. I membri sono nominati per tre anni e il loro mandato può essere rinnovato solo una volta. La Commissione lavora in sottocommissioni.

Procedura di voto: a maggioranza in assemblea plenaria.

5.2. Germania

Il governo federale include tra i suoi vari organi anche un 'Incaricato' o **Commissario per i diritti umani e gli aiuti umanitari** (*Beauftragter für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe*). Vi sono poi altri enti, come l'**Istituto tedesco per i diritti umani** (*Deutsches Institut für Menschenrechte*).

Configurazione giuridica: il **Commissario**, creato nel **1998**, è **nominato dal governo** e svolge una funzione eminentemente politica. L'**Istituto** è invece un'associazione di diritto privato, fondata nel **2001**, e può essere qualificata come un'**associazione non-profit**.

Competenze. Il **Commissario** svolge una **funzione di politica estera dei diritti umani** e mantiene i contatti con le organizzazioni internazionali impegnate nella protezione di tali diritti. Tra l'altro il Commissario presiede la delegazione tedesca al Consiglio dei diritti umani. Il Commissario non svolge un ruolo di *ombdusman* ('difensore civico') e **non si occupa di questioni** relative all'osservanza dei diritti umani **all'interno dell'ordinamento tedesco**. Eventuali violazioni sono di competenza della magistratura e di *ombdusman* specializzati per materia. **L'Istituto per i diritti dell'uomo** funge da **autorità nazionale indipendente** per i diritti umani e si occupa di **promuovere la conoscenza dei diritti umani** e coopera sia con le altre istituzioni nazionali nel campo dei diritti umani sia con organizzazioni internazionali rilevanti.

Membri: il **Commissario** è un **organo individuale**, assistito da un proprio staff. **L'Istituto è un organismo indipendente dal governo**, composto da un *Board of Trustees* di 16 membri, provenienti dalla società civile, i media, l'accademia e il mondo della politica. È finanziato dai Ministeri dell'Economia, della Giustizia e degli Esteri, i quali non hanno però diritto di voto nel *Board*. Oltre al *Board of Trustees*, sono organi dell'Istituto l'Assemblea generale e il *Board of Directors*, composto dal direttore e da un vice. Membri dell'Istituto, oltre ai nove membri fondatori, possono essere persone fisiche e giuridiche, che hanno dimostrato il loro impegno nel campo dei diritti umani. Il *Board of Trustees* è competente a decidere sulle domande di ammissione.

Procedura di voto: Il *Board of Trustees* dell'Istituto decide **a maggioranza dei membri presenti e votanti**.

5.3. Grecia

La **Commissione nazionale per i diritti umani** (*Ethniké Epitropé già ta Dikaiomata tou Antropou*) è stata istituita per legge nel **1998** (Legge 2687/1998, emendata più volte).

Configurazione giuridica: la Commissione è un **organo consultivo dello stato**.

Competenze: **monitorare** i diritti umani e **informare** l'opinione pubblica; **scambiare esperienze** con organismi simili di organizzazioni internazionali (ad es. Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Ocse) e stati; **esaminare questioni relative ai diritti umani** che le siano deferite dal governo o dalla Conferenza dei presidenti del Parlamento; formulare **raccomandazioni, proposte e pareri**; formulare **pareri sui rapporti che il governo dovrà presentare agli organismi internazionali**; redigere un **rapporto annuale** sulla **protezione dei diritti umani**; **esaminare lo status di esecuzione delle norme internazionali** sui diritti umani nell'ordinamento greco e dare pareri al riguardo.

Struttura di supporto: la Commissione si avvale dello **staff del segretariato generale del Consiglio dei ministri** e il suo *budget* è incorporato in quello di tale struttura. La Commissione ha **un suo segretariato**.

Membri: La Commissione è composta dal presidente del **Comitato parlamentare speciale su Istituzioni e Trasparenza**, da due rappresentanti di **organizzazioni sindacali** dei lavoratori, espressamente menzionate, da quattro rappresentanti di **ong**, da un rappresentante di **ciascun partito politico**, dal **difensore civico**, da un membro **dell'autorità per la protezione dei dati personali**, da un rappresentante della **Radio-TV nazionale** e da altri membri, espressamente indicati, tra cui **tre professori di Diritto pubblico o di Diritto internazionale pubblico**.

Procedura di voto: Il *quorum* è rappresentato dalla maggioranza assoluta dei membri, incluso il presidente o il vicepresidente. Le decisioni sono prese **a maggioranza dei membri presenti**.

5.4. Irlanda

La **Commissione per i diritti umani** (*Human Rights Commission*) è stata istituita nel **2001** con provvedimento legislativo (*Human Rights Commission Acts 2000 e 2001*)

Configurazione giuridica: la Commissione, oltre ad essere un **organo consultivo del governo**, ha notevoli poteri di natura amministrativa e **può adottare misure sanzionatorie**. Per certi aspetti, può essere paragonata alle Autorità indipendenti del nostro ordinamento.

Competenze: La Commissione è organo consultivo del governo per i disegni di legge in materia di diritti umani e può **dare raccomandazioni** in relazione ad ogni atto legislativo o pratica che coinvolgano i diritti umani. La Commissione ha **ampi poteri in relazione a casi concreti di supposta violazione dei diritti umani**: può condurre inchieste, intervenire come *amicus curiae* in un procedimento giudiziale (dare cioè un parere alla Corte), accordare assistenza in procedimenti che coinvolgono i diritti umani, e agire in giudizio per affermare tali diritti. Tutti questi procedimenti sono disciplinati dalla legge.

Struttura di supporto: la Commissione nomina un **direttore esecutivo (Chief Executive)** con compiti di alta amministrazione. La nomina è approvata dal ministro della Giustizia, con il consenso di quello delle Finanze. La Commissione nomina altresì il **suo staff di supporto**, con il consenso del ministro delle Finanze. Direttore amministrativo e personale dello staff non sono soggetti alle regole d'impiego dei funzionari dello stato.

Membri: La Commissione si compone di **15 membri designati dal governo**, che durano in carica 5 anni. È previsto un'**equa rappresentanza di genere** (sette uomini e sette donne, più il presidente). I membri della Commissione provengono dal **mondo accademico, politico e delle professioni**, con esperienza nel campo dei diritti umani. I membri devono essere **espressione della società irlandese**. Il **presidente** è un **alto magistrato** scelto dal governo.

5.5. Regno Unito

La **Commissione sull'eguaglianza e i diritti umani (Equality and Human Rights Commission)** è stata istituita nel **2007** ed ha assorbito precedenti commissioni settoriali. Lo strumento fondante è una legge: l'*Equality Act* del 2006.

Configurazione giuridica: La Commissione è un *body corporate*, ha cioè **natura di ente morale**. Più precisamente la Commissione ha natura di *Non Departmental Public Body*.

Competenze: la Commissione ha poteri molto ampi. Ha **poteri di inchiesta e di investigazione** su supposte violazioni, promuove la **consapevolezza e conoscenza dei diritti umani**, **monitora la legislazione** sui diritti umani e **consiglia il governo, adotta codici di condotta** nei settori specificati dalla legge. Inoltre la Commissione ha il potere di **promuovere un procedimento dinanzi ad un tribunale** per verificare se siano state commesse delle violazioni. La Commissione può anche **promuovere un procedimento conciliativo** e decidere di **accordare assistenza ad un individuo** che divenga parte di un procedimento dinanzi ad un tribunale. Infine essa può **intervenire in un procedimento giudiziario** che abbia una connessione con la materia di sua competenza. Ad esempio in Inghilterra e nel Galles la Commissione può sollecitare una Corte ad emettere un'ingiunzione nei confronti di un individuo qualora costui possa commettere un atto contrario a diritto. Un'interdizione può essere chiesta per lo stesso motivo all'organo competente in Scozia (lo *Sheriff*).

Membri: La Commissione si compone di **non meno di 10 membri e di non più di 15**. I membri sono **nominati dall'esecutivo, che designa anche il presidente, il quale diventa ex officio membro della Commissione**. Essi durano in carica un periodo predeterminato: non meno di 2 e non più di 5 anni.. Possono essere designate persone che hanno una conoscenza nelle questioni che dovrà trattare la Commissione. Dei suoi membri uno deve essere **una persona disabile** e due devono avere rispettivamente il consenso delle autorità scozzesi e dell'Assemblea nazionale del Galles.

Procedura di voto: Il quorum è rappresentato da 5 membri che hanno titolo per votare sulla questione all'ordine del giorno. Ai fini del conteggio del quorum **non è necessario che il membro del collegio sia presente fisicamente**; una comunicazione video o anche solo telefonica è sufficiente, purché duri l'intera riunione. Le decisioni sono prese di regola **per consensus**, ma eccezionalmente anche a maggioranza semplice dei membri presenti.

5.6. Spagna

La Costituzione della Spagna del 1978 prevede, all'art. 54, la figura dell'**ombudsman (Defensor del Pueblo)**, da disciplinare con legge organica, che è stata adottata nel **1981**, e successivamente emendata.

Configurazione giuridica: l'Ombudsman è l'**Alto commissario del Parlamento**, con il compito di supervisionare l'amministrazione e di far rapporto al Parlamento. Essendo la sua funzione prevista dalla Costituzione, l'*ombudsman* è **organo costituzionalmente disciplinato** incardinato nella struttura a **più alto livello dell'ordinamento**.

Nomina: l'*ombudsman* è **nominato dal Parlamento** per un periodo di 5 anni. Può essere nominato **qualunque cittadino spagnolo** che abbia la maggiore età e goda dei diritti civili e politici.

Struttura: l'*ombudsman* è assistito da un **primo** e da un **secondo vicepresidente** da lui nominati. La nomina è approvata dal Parlamento. L'*ombudsman* si avvale di **consiglieri e di altro personale**, che può essere distaccato dall'amministrazione. Le spese per il funzionamento costituiscono una posta del **bilancio del Parlamento**.

Competenze: l'*ombudsman* può condurre d'ufficio o su richiesta della parte interessata un'**investigazione sul comportamento della Pubblica Amministrazione**. La procedura per mettere in moto un'investigazione è stabilita per legge. **Le autorità pubbliche sono obbligate a cooperare**. Possono essere **richiesti anche documenti protetti dal vincolo di confidenzialità**. Le **decisioni dell'ombudsman non sono vincolanti**, ma egli può suggerire rimedi al comportamento della Pubblica Amministrazione. L'*ombudsman* **informa il Parlamento con un rapporto annuale**.

5.7. I possibili modelli

Un recente studio ha individuato quattro modelli per la costituzione delle istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani³:

- a) *Human Rights Commission*, cioè un'autorità con **poteri piuttosto incisivi e quasi-giudiziari**, è riscontrabile in **Irlanda e Regno Unito**;
- b) *Advisory Committee*, cioè un **organismo semplicemente consultivo**, come in **Francia**;
- c) *Human Rights Ombudsman*, caratteristico degli ordinamenti che prevedono un **difensore civico nazionale**, dotato di **poteri significativi**; la **Spagna** ha mutuato questa figura giuridica dal modello scandinavo;
- d) *Human Rights Institute*, cioè un organismo indipendente con compiti di documentazione, ricerca e analisi politica e quindi indirettamente di monitoraggio: modello seguito in **Germania** (dove peraltro esiste un Commissario che ha competenza per la gestione dei diritti umani a livello internazionale).

Di regola, tutti questi modelli si segnalano per la loro **indipendenza dall'esecutivo**.

6. L'istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani in Italia

L'istituzione di un'organismo indipendente per i diritti umani nel nostro Paese, in attuazione della risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993, è oggetto di **due distinte iniziative legislative al Senato**, presentate rispettivamente dal sen. Pietro Marcenaro ed (A.S. 1233) e dalla sen. Barbara Contini (A.S. 1431): nella seduta del **20 gennaio scorso**, la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha adottato un **testo base**, elaborato in sede di comitato ristretto, recante **Istituzione dell'Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali** derivante dall'unificazione dei due progetti di legge.

Il testo base, largamente modulato sui contenuti dei due progetti di legge ora richiamati, si caratterizza per la creazione di un'**istituzione sul modello delle Autorità indipendenti** e sono conformi alla risoluzione 48/134 dell'Ag.

L'attribuzione di poteri ispettivi e di controllo consente di incasellare l'istituenda autorità nel modello a).

Tenuto conto che il Consiglio dei diritti umani dell'Onu si occupa della materia e che alcune commissioni nazionali, ad es. quella francese, hanno competenze al riguardo, potrebbe essere una scelta di politica legislativa attribuire all'Autorità indipendente italiana anche **compiti in materia di monitoraggio sull'applicazione del diritto internazionale umanitario**, di cui invece i due disegni di legge non fanno menzione. Poiché tra le competenze dell'istituenda autorità vi è la diffusione e la verifica dell'attuazione degli strumenti dei diritti umani nel nostro ordinamento, compiti analoghi potrebbero essere assunti anche in relazione al diritto umanitario, e per definire la posizione italiana negli organismi internazionali. È da aggiungere che la questione potrebbe venire in considerazione in occasione dell'invio delle nostre forze armate all'estero per missioni di supporto della pace e l'applicazione dei diritti umani/diritto umanitario nei territori sotto controllo dei contingenti militari italiani.

Nella scorsa legislatura era stato approvato dalla Camera il 5 aprile 2007 e trasmesso al Senato un disegno di legge relativo alla "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela delle persone detenute o private della libertà personale", poi **decaduto per la fine anticipata della legislatura**.

³ Anna-Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, 2006.

Tranne gli addetti ai lavori, la questione non aveva sollevato una vasta eco. Per quel poco che se ne era occupata, la stampa si era espressa in termini molto critici. Ad esempio si era affermato che veniva creata una nuova authority a dispetto dei richiami alla parsimonia che sarebbero stati puntualmente disattesi. Ma si trascurava di rilevare che il disegno di legge era disposto in attuazione di una risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu, cui altri stati avevano già da tempo provveduto.

Coordinamento redazionale a cura di:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it