

BRIDGING THE GAP: LE NAZIONI UNITE E LE ISTITUZIONI NAZIONALI PER I DIRITTI UMANI

CHIARA TEA ANTONIAZZI

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Considerazioni preliminari sulle istituzioni nazionali per i diritti umani – 3. Le Nazioni Unite e le istituzioni nazionali per i diritti umani: un po' di storia. – 4. L'assetto attuale dei rapporti tra le istituzioni nazionali per i diritti umani e i *Charter-based bodies*. – 5. L'assetto attuale dei rapporti tra le istituzioni nazionali per i diritti umani e i *treaty-based bodies*. – 6. I nascenti rapporti tra le istituzioni nazionali per i diritti umani e altri *fora* delle Nazioni Unite. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Nel porre l'accento sulla necessità di dare attuazione all'ormai considerevole apparato di norme internazionali in materia di diritti umani, passando così da una fase di intenso *standard setting* a una maggiormente incentrata sulla *implementation*, la Dichiarazione di Vienna e il Programma d'azione del 25 giugno 1993 – adottati all'esito della Conferenza Mondiale sui diritti umani – menzionano a più riprese le istituzioni nazionali per la promozione e tutela dei diritti umani, più note come 'istituzioni nazionali per i diritti umani' (*national human rights institutions*, o NHRI)¹. Pochi mesi dopo, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite darà il proprio sostegno, con risoluzione, ai c.d. Principi di Parigi, ossia il riferimento internazionale per la creazione e il funzionamento di tali istituzioni, adottati nel 1991 al termine del primo *workshop* internazionale dedicato alle NHRI.

Da allora, la collaborazione tra le Nazioni Unite e le NHRI allo scopo di garantire l'effettiva esecuzione dei trattati conclusi in materia di diritti umani si è costantemente rafforzata, estendendosi a nuovi ambiti e soggetti; ma, prima di esaminare da vicino le forme che questa cooperazione ha assunto, alcuni chiarimenti preliminari si richiedono rispetto alla natura e ai compiti delle NHRI.

2. Tali chiarimenti appaiono quanto mai opportuni nel nostro Paese, dove il dibattito tanto pubblico quanto esperto in merito a queste istituzioni è specialmente carente. Una prima ragione di tale scarso interesse ha a che fare, in modo intuitivo, con la perdurante mancanza di una NHRI in Italia; una situazione che fa del nostro Paese un'ec-

¹ Conferenza mondiale sui diritti umani, Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione, UN Doc. A/CONF.157/23 del 25 giugno 1993, parte I, par. 36, e parte II, parr. 83 e ss.

cezione a livello europeo (nell’ambito dell’UE, solo Cechia, Malta e Romania ci fanno compagnia; Stati che, per giunta, si trovano generalmente in uno stadio più avanzato del processo di costituzione di una NHRI)² e che lo pone in minoranza anche a livello mondiale, essendo ormai 117 i Paesi che hanno costituito una NHRI completamente (84) o almeno parzialmente (33) conforme ai summenzionati Principi di Parigi³.

Un’ulteriore ragione – non accidentale ma piuttosto ontologica – della relativamente scarsa familiarità di molti con le NHRI risiede nel fatto che queste istituzioni sfuggono a una definizione precisa, le loro caratteristiche e i loro compiti variando anche notevolmente da uno Stato all’altro. Nell’assenza di una definizione ufficiale, si può affermare che, da un punto di vista formale, le NHRI sono enti pubblici, ossia creati dai rispettivi Stati, al contempo però indipendenti dal resto dell’apparato pubblico; mentre, da un punto di vista funzionale, esse sono enti incaricati di promuovere e tutelare i diritti umani. Si tratta, evidentemente, di una definizione molto generica, che poco dice della conformazione e dell’operare di queste istituzioni in concreto.

Un esame della struttura e delle funzioni delle NHRI esistenti si rivela più utile a tale riguardo. Troviamo così commissioni consultive caratterizzate da un elevato numero di membri (64, ad esempio, nella *Commission nationale consultative des droits de l’homme* francese), generalmente provenienti dalla società civile, dalle organizzazioni sindacali, da associazioni religiose e dal mondo accademico e considerati rappresentativi della società nel suo insieme; in forza di tale rappresentatività, queste commissioni prevalentemente formulano raccomandazioni nei confronti di Parlamento, Governo e altre autorità pubbliche.

² Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, Vienna, 2020, fra.europa.eu. In Cechia già dal 1999 esiste un “difensore pubblico” indipendente e credibile, che ha assunto in misura crescente funzioni di tutela e promozione dei diritti umani, e che appare quindi almeno parzialmente se non totalmente conforme ai Principi di Parigi. Anche la Romania si è già dotata di un “istituto per i diritti umani” che, tuttavia, non è stato sinora riconosciuto come conforme ai Principi di Parigi ed è perciò oggetto di tentativi di riforma. A Malta una proposta di legge per l’istituzione di una NHRI è in discussione in Parlamento. Anche in Italia vi è una proposta di testo unificato, a firma Movimento 5 Stelle e PD, al momento ferma in I Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei Deputati. D’altra parte, nel nostro Paese, proposte di legge per l’istituzione di una commissione indipendente sui diritti umani sono state avanzate in Parlamento almeno dal 2000; sinora, tuttavia, senza esito.

³ Si veda la lista disponibile sul sito della *Global Alliance of National Human Rights Institutions*, all’indirizzo ganhri.org; e *infra* sul processo di accreditamento delle NHRI.

Per converso, esistono NHRI monocratiche, i c.d. *human rights ombudsmen*, che ricalcano il modello dell'*ombudsman* scandinavo, nella misura in cui si occupano precipuamente di sanzionare condotte illegittime della pubblica amministrazione, sulla base di denunce individuali; ma l'illegittimità della condotta non ha tanto (o solo) a che fare con episodi di *maladministration*, quanto con decisioni o comportamenti contrari alle norme in materia di diritti umani e antidiscriminazione. Il modello dello *human rights ombudsman*, anche noto come *defensor del pueblo*, è soprattutto diffuso in America Latina da un lato e in Europa dell'Est e nella penisola balcanica dall'altro.

Vi sono poi commissioni, presenti specialmente negli Stati del Commonwealth, che, per quanto collegiali, sono costituite da esperti e non da esponenti della società civile, e svolgono soprattutto compiti di tutela dei diritti umani (piuttosto che di promozione), ricevendo denunce individuali di violazioni, istituendo procedimenti giudiziari per conto delle vittime o prendendovi parte come *amici curiae*, e così via. Esistono, infine, NHRI che si concentrano su attività di promozione dei diritti umani – in particolare di ricerca, formazione e sensibilizzazione in materia; ne sono esempi le istituzioni tedesca e danese.

Rimane che la maggior parte delle NHRI esercita una molteplicità di funzioni tra quelle sopra citate; ciò che è conforme ai Principi di Parigi, che concepiscono le istituzioni nazionali per i diritti umani come enti investiti di un ampio mandato di promozione e tutela dei diritti umani⁴. Per il resto, considerevole libertà è lasciata dai Principi agli Stati nel disciplinare le rispettive istituzioni, da intendersi come il prodotto delle peculiari condizioni storiche, politico-istituzionali, sociali e culturali di ciascun Paese⁵.

⁴ Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali (c.d. Principi di Parigi), sez. *Competence and responsibilities*, par. 1-2: «A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights. A national institution shall be given as broad a mandate as possible». Il testo dei Principi di Parigi si trova allegato ad Assemblea generale, *Resolution 48/134. National institutions for the promotion and protection of human rights*, UN Doc. A/RES/48/134 del 20 dicembre 1993.

⁵ Assemblea generale, risoluzione 48/134, cit., par. 12: «[The General Assembly] Encourages the establishment and strengthening of national institutions having regard to [the Paris Principles] and recognizing that it is the right of each State to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level». I Principi di Parigi mettono qualche altro punto fermo: la costituzione della NHRI per via legislativa (sez. *Competence and responsibilities*, par. 2), la sua natura pluralistica (sez. *Composition and guarantees of independence and pluralism*, par. 1), la disponibilità di fondi adeguati per propri staff e sede (*ibid.*, par. 2) e un mandato stabile per i suoi membri (*ibid.*, par. 3). Per il resto, forma, funzioni e metodi di lavoro sono tratteggiati in termini piuttosto generici, o menzionati a titolo esemplificativo. Sulla natura (volutamente) flessibile dei Principi di Parigi si veda, in dottrina,

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, perché si sia ritenuto di adottare a livello internazionale delle disposizioni, per quanto non vincolanti, relative a delle istituzioni *nazionali*; disposizioni che peraltro consentono ampi margini di discrezionalità agli Stati. Il fatto è che la nascita e la diffusione delle NHRI sono state fortemente connotate in senso internazionalistico, nonostante il contesto "domestico" – come detto – abbia una forte influenza sulla creazione e sulle caratteristiche di queste istituzioni. Anzitutto, la quasi totalità delle NHRI esistenti ha, tra i propri compiti, la promozione della ratifica di trattati in materia di diritti umani e dell'armonizzazione delle norme e prassi nazionali con i trattati stessi, nonché la cooperazione con le organizzazioni internazionali e regionali⁶. Non solo ma, nella pratica, anche le altre funzioni sopra menzionate vengono generalmente svolte dalle NHRI alla luce delle norme, delle sentenze e delle raccomandazioni internazionali, che dunque costantemente permeano l'attività di queste istituzioni. Infine, le organizzazioni internazionali, e tra queste primariamente le Nazioni Unite, hanno contribuito in modo determinante alla diffusione e alla conformazione delle NHRI e cooperano con queste in numerosi ambiti e in diverse forme al fine di ridurre quella distanza – che ancora purtroppo si registra – tra le norme internazionali in materia di diritti umani e la loro trasposizione ed effettiva realizzazione negli ordinamenti interni.

3. La storia delle istituzioni nazionali per i diritti umani è intimamente legata alla storia delle Nazioni Unite in questi 75 anni. Se è vero che le prime NHRI in senso moderno nacquero a prescindere da sforzi internazionali in tale direzione, è altrettanto vero che le Nazioni Unite dimostrarono da subito interesse per la creazione di enti nazionali che cooperassero con gli organi e le agenzie ONU al fine di rafforzare la promozione e la tutela dei diritti umani⁷. Nel 1946, nel

C. SIDOTI, *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, in R. GOODMAN, T. PEGRAM (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2011, 93 ss.

⁶ Conformemente a quanto previsto dai Principi di Parigi, cit., sez. *Competence and responsibilities*, par. 3(b)-(e).

⁷ Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione delle NHRI, particolarmente in relazione ai rapporti tra queste e le Nazioni Unite, si vedano E. DECAUX, *Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme dits «Principes de Paris»*, in *Droits fondamentaux* 2003(3), 11 ss.; A.-E. POHJOLAINEN, *The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations*, Copenhagen, 2006; e G. FELLOUS, *Les Institutions nationales des droits de l'homme: acteurs de troisième type*, Parigi, 2006.

contesto della creazione della Commissione ONU sui diritti umani, fu avanzata la proposta di costituire degli *information groups* o *local human rights committees* che fungessero da punti di contatto nazionali per la Commissione e promuovessero il suo lavoro nei diversi Paesi membri. Questa proposta non fu mai finalizzata, e nei decenni successivi l'idea di forme di collaborazione tra le Nazioni Unite ed enti nazionali specializzati nella promozione e tutela dei diritti umani riemerse ciclicamente, senza però mai raggiungere la necessaria massa critica⁸. Nel frattempo diverse NHRI sorgevano secondo un processo mimetico, privo di un chiaro indirizzo a livello internazionale, ma che rifletteva la necessità avvertita di questo genere di organismi.

La svolta avvenne nell'ottobre del 1991, con il primo *workshop* internazionale relativo alle NHRI, che fu organizzato su spinta decisiva del Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite e cui parteciparono diverse agenzie ONU, insieme ai rappresentanti di numerosi Governi e di istituzioni nazionali esistenti⁹. All'esito del *workshop* furono adottati i Principi di Parigi, che dedicano ampio spazio alla dimensione internazionale delle attività delle NHRI; i Principi ricevettero successivamente l'*endorsement* della Commissione ONU per i diritti umani e dell'Assemblea generale, dando così un impulso fondamentale alla diffusione delle NHRI (prima del 1991 esistevano 16 NHRI, oggi sono 117) e divenendo l'imprescindibile riferimento per la creazione di nuove istituzioni.

La centralità dei Principi di Parigi nella nascita e nello sviluppo delle NHRI si spiega anche con il fatto che intorno al rispetto di tali Principi ha preso forma un processo di accreditamento delle NHRI – che sono riconosciute come totalmente conformi, parzialmente conformi o non conformi ai Principi da altre NHRI già accreditate, riunite nella *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI)¹⁰. Il conferimento dello *status* “A” (totalmente conforme)

⁸ Lo sviluppo più rilevante, prima della formulazione dei Principi di Parigi, fu la redazione delle *Guidelines for the structure and functioning of national institutions*, positivamente accolte da Assemblea generale, *Resolution 33/46. National institutions for the promotion and protection of human rights*, UN Doc. A/RES/33/46 del 14 dicembre 1978. Tale iniziativa rimase però isolata.

⁹ Per un elenco dei partecipanti al *workshop*, si veda Commissione sui diritti umani, *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission: National institutions for the promotion and protection of human rights – Note by the secretariat*, UN Doc. E/CN.4/1992/43/Add.1 del 23 gennaio 1992.

¹⁰ La GANHRI, associazione internazionale delle NHRI, svolge diversi compiti, tra i quali l'accREDITAMENTO delle NHRI che, per inciso, è sostenuto dall'Ufficio dell'Alto

o “B” (parzialmente conforme) o il diniego dell’accreditamento assume considerevole importanza in ambito ONU, dove la “qualità” della partecipazione delle NHRI alle attività dell’Organizzazione dipende in modo crescente dalla piena conformità di queste istituzioni ai Principi di Parigi.

4. L’aspetto più rilevante dei rapporti tra le Nazioni Unite e le NHRI consiste certamente nella partecipazione di queste ultime a tutti i principali meccanismi ONU in materia di diritti umani, a partire dal Consiglio per i diritti umani e, prima ancora, dal suo predecessore, la Commissione. Se inizialmente le NHRI – purché accreditate con *status* “A” – erano autorizzate a intervenire nelle sessioni della Commissione come parte della delegazione dello Stato di appartenenza ed esclusivamente in relazione al punto dell’ordine del giorno specificamente riguardante le NHRI stesse, a esse fu consentito dapprima (nel 1999) di intervenire da un seggio separato rispetto a quello governativo, e quindi (nel 2005) di sottoporre documenti e prendere parte al dibattito rispetto a qualsiasi tema affrontato dalla Commissione. Tali progressi furono successivamente confermati dal Consiglio¹¹. Se la partecipazione delle NHRI alle attività del Consiglio nelle forme suddette non ha ancora pienamente espresso il suo potenziale, essa è però in crescita: nel periodo tra il settembre 2018 e il luglio 2019, una quarantina di NHRI hanno preso parte ai lavori del Consiglio¹², in aggiunta alla GANHRI, anch’essa autorizzata a partecipare alle attività del Consiglio insieme ai quattro gruppi regionali rappresentativi delle NHRI con *status* “A”¹³.

Commissario ONU per i diritti umani, una cui unità funge da segretariato per la GANHRI. L’accreditamento delle NHRI assolve a diverse funzioni, mettendo pressione ai Governi e alle NHRI stesse affinché queste siano strutturate e operino nel rispetto dei Principi di Parigi, rafforzando la legittimità delle NHRI, e – come si vedrà – consentendo la loro partecipazione a numerose attività dell’ONU in materia di diritti umani.

¹¹ Si veda Consiglio per i diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, allegato, cap. VII, Regole di procedura, regola 7(b).

¹² Assemblea generale, *National institutions for the promotion and protection of human rights. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/74/226 del 25 luglio 2019, par. 63 e allegato I.

¹³ Trattasi del *Network of African National Human Rights Institutions*, del *Network of National Human Rights Institutions of the Americas*, dell’*Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions*, e dello *European Network of National Human Rights Institutions*. Costituiti nell’ambito della GANHRI, questi gruppi svolgono un importante ruolo tanto all’interno quanto all’esterno dell’associazione, anche in sede ONU.

Già più matura appare la partecipazione delle NHRI alla Revisione periodica universale (*Universal Periodic Review*, o UPR), nonostante la relativa novità del meccanismo, che fu istituito nel 2006 in concomitanza con la creazione del Consiglio per i diritti umani¹⁴. La UPR, come è noto, è una procedura di esame della situazione dei diritti umani in tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, condotta ogni quattro anni e mezzo dal Consiglio e aperta alla partecipazione di tutti gli Stati. L'esame si fonda essenzialmente su tre documenti: il rapporto prodotto dallo stesso Stato esaminato; una compilazione delle informazioni contenute nei rapporti di organi e agenzie ONU; e una sintesi delle osservazioni fatte pervenire, in occasione della UPR, dai c.d. *stakeholders* – che sono generalmente identificati con le organizzazioni non governative, ma che includono anche le NHRI (oltre alle organizzazioni regionali).

Dal 2011, se la NHRI dello Stato sotto esame è stata riconosciuta come completamente conforme ai Principi di Parigi, l'estratto delle informazioni trasmesse dalla NHRI si trova all'inizio del documento, in una sezione separata («*Information provided by the national human rights institution accredited in full compliance with the Paris Principles*»)¹⁵. Inoltre, le istituzioni con *status* "A" hanno facoltà di intervenire subito dopo lo Stato esaminato nell'ambito del dibattito orale che accompagna la presentazione dell'esito della revisione (c.d. *outcome report*)¹⁶.

Nel corso del terzo ciclo di Revisione periodica universale, iniziato nel 2017 e destinato a concludersi nel 2022, le osservazioni degli *stakeholders* sono già state ricevute e pubblicate per una buona parte degli Stati, 168 (su 193). Esaminando tale documentazione, si ricava che hanno inviato le proprie osservazioni nell'ambito della procedura 59 NHRI attualmente con *status* "A" (sulle 84 esistenti), 11 con *status* "B" (su 33) e 8 non accreditate¹⁷. Si consideri inoltre che, tra gli Stati non ancora esaminati, ve ne sono 12 con NHRI pienamente conformi

¹⁴ Sullo svolgimento della UPR, v. in questo *Quaderno* il contributo di C. PANELLA, 27 ss.

¹⁵ Si veda Consiglio per i diritti umani, *Resolution 16/21. Review of the work and functioning of the Human Rights Council*, A/HRC/RES/16/21 del 25 marzo 2011, allegato, par. 9.

¹⁶ *Ibid.*, par. 13.

¹⁷ I dati sono stati raccolti attraverso l'esame dei *summary of stakeholders' information* degli Stati sottoposti al terzo ciclo di UPR, disponibili all'indirizzo www.ohchr.org. Si noti, incidentalmente, che tra le NHRI con *status* "A" che non hanno partecipato alla UPR prevalgono le istituzioni di Paesi in via di sviluppo, che devono spesso far fronte a problemi di risorse nell'espletamento del proprio mandato.

ai Principi di Parigi e 3 con NHRI parzialmente conformi, la gran parte delle quali hanno già preso parte in passato alla UPR¹⁸, così che è probabile che ulteriori istituzioni condivideranno le proprie considerazioni durante quest'ultimo ciclo di revisione. Il coinvolgimento delle NHRI nella UPR è verosimilmente facilitato dalle istruzioni di dettaglio fornite dal Consiglio per la loro partecipazione¹⁹, nonché dalle attività di *capacity-building* condotte in quest'area dall'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani e dalla GANHRI²⁰.

Sempre nell'ambito del Consiglio per i diritti umani, è previsto che le NHRI collaborino con le Procedure speciali (*Special Rapporteur* o *Working Group*): fornendo loro informazioni prima delle visite da queste condotte negli Stati; assistendole nel corso delle visite; contribuendo alla formulazione delle raccomandazioni che fanno seguito alle visite e monitorando l'attuazione delle raccomandazioni stesse²¹. Le istituzioni con *status* "A", poi, nell'ambito della revisione del funzionamento del Consiglio per i diritti umani conclusasi nel 2011, sono state investite dell'ulteriore prerogativa di proporre candidati alla carica di *Special Rapporteur* o membro di *Working Group*, nonché di intervenire immediatamente dopo lo Stato esaminato nell'ambito della discussione che accompagna la presentazione del rapporto finale della Procedura speciale²². In aggiunta e in termini più generali, le NHRI regolarmente condividono con le Procedure speciali tematiche le proprie osservazioni rispetto all'interpretazione e attuazione dei diritti rientranti nei mandati delle diverse Procedure. Per fare un solo esempio, le NHRI attivamente collaborano con lo *Special Rapporteur* incaricato di vigilare sulla situazione dei difensori dei diritti umani: tema rispetto al quale l'esperienza delle NHRI – in qualità di enti che contribuiscono alla tutela dei difensori dei diritti umani, ma anche in qualità di difensori a loro volta – è stata ampiamente

¹⁸ Si tratta delle NHRI con *status* "A" di Grecia, Haiti, Irlanda, Tanzania, Timor Est, Uganda e Ungheria; delle NHRI attualmente con *status* "A" (e ai tempi del loro precedente intervento nella procedura con *status* "B") di Moldova e Samoa; della NHRI attualmente con *status* "B" (e ai tempi della sua precedente partecipazione con *status* "A") del Togo; e delle NHRI con *status* "B" di Thailandia e Venezuela.

¹⁹ Le più recenti indicazioni, relative al terzo ciclo di UPR, sono disponibili all'indirizzo www.ohchr.org.

²⁰ Per alcuni recenti esempi di tali attività, si veda *Report of the Secretary-General*, cit.

²¹ Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani, *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, agosto 2008; e, anche per alcuni esempi di tali interazioni, *Report of the Secretary-General*, cit., parr. 67-70.

²² Consiglio per i diritti umani, risoluzione 16/21, cit., parr. 22(a) e 28.

riconosciuta dal *Rapporteur* competente nonché dall'Assemblea generale²³.

5. Le NHRI, inoltre, interagiscono frequentemente con i c.d. comitati di controllo delle Nazioni Unite (anche noti come *human rights treaty bodies*)²⁴, contribuendo all'esercizio di molte delle funzioni attribuite a questi ultimi; è, ad ogni modo, in relazione alla funzione di monitoraggio periodico che le NHRI hanno soprattutto partecipato, fornendo ai comitati di controllo informazioni circa la conformità ai rispettivi trattati delle norme e pratiche dei propri Stati di appartenenza. Tali informazioni non di rado costituiscono la base per le raccomandazioni emanate dai comitati all'esito della procedura di esame; raccomandazioni sulla cui effettiva attuazione le NHRI sono poi invitate a vigilare, contribuendo così alla fase di *follow up* dell'esame.

Le modalità di partecipazione delle NHRI a queste attività variano comunque notevolmente, a causa dell'eterogeneità delle regole di procedura e dei metodi di lavoro dei diversi comitati. Così, alcuni comitati – quale il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali – si limitano a sottolineare l'importanza delle NHRI per l'effettiva realizzazione dei diritti contenuti nei rispettivi trattati, senza specificare le modalità di interazione tra le NHRI e i comitati stessi²⁵; vi sono poi comitati che non stabiliscono chiaramente l'indipendenza del ruolo delle NHRI rispetto a quello dei relativi Governi, anche se nella pratica la maggior parte dei comitati riceve rapporti separati da parte delle NHRI²⁶. Ancora, si può distinguere tra comitati che

²³ Si vedano, tra gli altri, Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya*, UN Doc. A/HRC/22/47 del 16 gennaio 2013; e Assemblea generale, *Resolution 72/181. National institutions for the promotion and protection of human rights*, UN Doc. A/RES/72/181 del 19 dicembre 2017, par. 5, 6 e 11. Recentemente, le NHRI membri di GANHRI hanno adottato una dichiarazione in materia: GANHRI, *Marrakech Declaration. Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of national human rights institutions*, 12 ottobre 2018. Sulla base della Dichiarazione, piani d'azione sono stati adottati dai gruppi regionali delle NHRI.

²⁴ Sui comitati di controllo, v. in questo *Quaderno*, il lavoro di F. PERRINI, *Il ruolo, le attività e le prospettive di riforma del sistema degli organi di controllo della tutela dei diritti umani istituiti dai core treaties delle Nazioni Unite*, 51 ss.

²⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights*, UN Doc. E/C.12/1998/25 del 10 dicembre 1998.

²⁶ Il Comitato sull'eliminazione di ogni discriminazione razziale, la cui disciplina delle interazioni con le NHRI è la più risalente nel tempo (1993) tra i comitati di controllo, prevede addirittura che le NHRI «*should be associated with the preparation of reports and possibly included in government delegations in order to intensify the dialogue between the Committee*

consentono la partecipazione delle NHRI senza previo invito e altri che tale invito richiedono²⁷; e tra comitati che differenziano tra NHRI completamente conformi ai Principi di Parigi e altre NHRI e comitati che non specificano lo *status* che le NHRI devono possedere ai fini della loro partecipazione alle attività dei comitati stessi²⁸. Da questo frammentario quadro emerge che una più uniforme disciplina del funzionamento dei comitati di controllo – di cui si discute da tempo – avrebbe sicuri effetti positivi anche sulla partecipazione delle NHRI alle attività dei comitati, che sarebbe facilitata da requisiti e procedure comuni²⁹; rimane che le interazioni tra NHRI e comitati di controllo tendono sempre più a convergere nella pratica.

Con riferimento, poi, a due recenti trattati in materia di diritti umani adottati nell’ambito delle Nazioni Unite – ossia il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità – si può affermare che la collaborazione tra comitati di controllo e NHRI abbia compiuto

and the State party concerned» (si veda *General Recommendation 17: The establishment of national institutions to facilitate the implementation of the Convention*, 19 marzo 1993). Anche il Comitato sull’eliminazione di ogni discriminazione contro le donne è stato piuttosto vago sul ruolo delle NHRI nella loro partecipazione alle attività di monitoraggio del Comitato fino al più recente *Paper on the cooperation between the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and National Human Rights Institutions*, adottato dal Comitato nel corso della sua 74esima sessione (21 ottobre-8 novembre 2019) e che sostanzialmente supera il precedente documento del 2008, tenendo conto degli sviluppi intervenuti anche nella prassi di altri comitati.

²⁷ Tra i comitati di controllo che richiedono il previo invito alle NHRI a partecipare, almeno formalmente, vi sono il Comitato contro la tortura e il Comitato sui lavoratori migranti: si vedano Comitato contro la tortura, *Rules of Procedure*, UN Doc. CAT/C/3/Rev.6 del 1 settembre 2014 (aggiornamento), regola 63; e Comitato sui lavoratori migranti, *Rules of Procedure*, UN Doc. CMW/C/2 del 8 febbraio 2019 (revisione), regola 30.

²⁸ Ad esempio, in *Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions*, UN Doc. CCPR/C/106/3 del 13 novembre 2012, il Comitato per i diritti umani limita la sua «*independent and distinct relationship*» con le NHRI a quelle istituzioni che hanno ricevuto lo *status* “A” (par. 7). In modo simile ora il Comitato sull’eliminazione di ogni discriminazione contro le donne: *Paper on the cooperation between the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and National Human Rights Institutions*, cit., par. 8 e 13.

²⁹ Si veda, in questo senso, anche Assemblea generale, *Resolution 74/156. National human rights institutions*, UN Doc. A/RES/74/156 del 18 dicembre 2019, preambolo. Sulla complessiva riforma del sistema dei comitati di controllo si veda la pagina dedicata sul sito dell’Ufficio dell’Alto Commissario ONU per i diritti umani, www.ohchr.org. In dottrina, M. C. BASSIOUNI, W. A. SCHABAS, *New Challenges for the UN Human Rights Machinery*, Cambridge-Portland, 2011; e S. EGAN, *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 209 ss. Si veda inoltre, più di recente, il nuovo appello lanciato da Navi Pillay, ex Alto Commissario ONU per i diritti umani, disponibile all’indirizzo www.ishr.ch.

un salto di qualità, nella misura in cui sono i trattati direttamente ad attribuire uno specifico ruolo a dei meccanismi nazionali. Gli Stati sono dunque richiesti di dotarsi di “meccanismi nazionali di prevenzione” (*national preventive mechanisms*, nel caso dell’OPCAT) e di “strutture nazionali di monitoraggio” (*national monitoring frameworks*, nel caso della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità), con funzioni di supervisione e partecipazione all’attuazione dei trattati³⁰. Se è vero che il termine NHRI non si ritrova testualmente nei due trattati, e non è in effetti richiesto che tali meccanismi nazionali coincidano con NHRI esistenti o future, significativamente entrambi gli strumenti chiedono però agli Stati di tenere in adeguata considerazione i Principi di Parigi nel dotarsi di questi meccanismi nazionali³¹; e, nei fatti, numerose NHRI sono state investite dai rispettivi Stati di appartenenza delle funzioni previste da questi due trattati.

Specificamente, all’aprile 2021, su 74 Stati parti dell’OPCAT che hanno designato un meccanismo nazionale di prevenzione, 46 hanno attribuito tale ruolo alla propria NHRI³², mentre gli altri hanno optato per il proprio *ombudsman* classico o per un organismo appositamente creato. Quanto alle strutture nazionali di monitoraggio previste dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, esse sono più difficili da individuare in assenza di una banca dati centralizzata e aggiornata³³; per limitarsi in questa sede agli organismi degli Stati

³⁰ Si vedano, rispettivamente, Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura, New York, 18 dicembre 2002, artt. 17-23; e Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, New York, 13 dicembre 2006, art. 33(2).

³¹ OPCAT, cit., art. 18(4); e Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, cit., art. 33(2).

³² Trattasi delle NHRI con *status* “A” dei seguenti Stati: Albania, Armenia, Bulgaria, Cile, Costa Rica, Croazia, Danimarca (in collaborazione con altri enti), Ecuador, Estonia, Finlandia (più specificamente, l’*ombudsman* parlamentare, ossia uno degli organi che costituiscono la NHRI del Paese), Georgia, Lituania, Mauritius, Messico, Moldova (in collaborazione con altri enti), Marocco, Nuova Zelanda (dove la NHRI coordina più organismi competenti), Panama, Perù, Polonia, Portogallo, Ruanda, Serbia (in collaborazione con altri enti), Slovenia (in collaborazione con altri enti), Sri Lanka, Spagna, Sudafrica, Ucraina (in collaborazione con altri enti), Ungheria e Uruguay; delle NHRI con *status* “B” di: Austria, Azerbaigian, Cipro, Kazakistan, Maldive, Mali, Montenegro, Nicaragua e Togo; e delle NHRI non accreditate di: Capo Verde, Libano, Macedonia del Nord, Madagascar, Mozambico, Cechia e Turchia. I dati sono stati ricavati dal confronto tra l’elenco dei meccanismi nazionali di prevenzione designati dai rispettivi Stati, curato dall’*Association for the Prevention of Torture* (disponibile all’indirizzo www.ap.t.ch), e l’elenco delle NHRI accreditate sul sito web di GANHRI.

³³ Importanti informazioni in merito possono ricavarsi dai rapporti periodici che gli Stati sottopongono al comitato di controllo della Convenzione; tuttavia, non tutti gli Stati hanno ancora inviato i propri rapporti iniziali, e un buon numero di questi è ormai datato.

membri dell'Unione europea, rispetto ai quali sono disponibili maggiori informazioni, undici di essi sono NHRI con *status* "A" (su 16 NHRI con *status* "A" esistenti negli Stati membri), due sono NHRI con *status* "B" (su sette) e una è NHRI non accreditata³⁴. Inoltre, le NHRI con *status* "A" di Gran Bretagna, Scozia e Irlanda del Nord costituiscono la struttura nazionale di monitoraggio del Regno Unito. Nei rimanenti casi, l'ente antidiscriminazione dello Stato o un organismo *ad hoc* è stato selezionato per lo svolgimento delle funzioni previste dalla Convenzione. Peraltro, le linee guida emanate dal comitato di controllo della Convenzione in merito alla designazione delle strutture nazionali di monitoraggio e alla loro partecipazione alle attività del comitato esplicitamente invitano gli Stati a designare le proprie NHRI conformi ai Principi di Parigi, almeno come parte della complessiva struttura di monitoraggio³⁵.

6. In aggiunta agli ormai consolidati rapporti tra NHRI da un lato e *Charter-based* e *treaty-based bodies* dall'altro, in tempi più recenti le NHRI hanno esplorato la partecipazione in ulteriori *fora* delle Nazioni Unite, tra i quali la Commissione sulla condizione delle donne, il Gruppo di lavoro aperto sull'invecchiamento, la Conferenza degli Stati parti alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il Forum di revisione della migrazione internazionale (quest'ultima sede intergovernativa per discutere dell'attuazione del Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare).

La Commissione sulla condizione delle donne, costituita all'interno del Comitato economico e sociale (ECOSOC), ha a più riprese chiesto al proprio segretariato di rafforzare la partecipazione

³⁴ Trattasi delle NHRI con *status* "A" dei seguenti Stati: Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia (insieme all'*ombudsman* classico, il *Défenseur des droits*), Germania, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo (in collaborazione con l'ente antidiscriminazione), Paesi Bassi, Polonia e Portogallo (dove la NHRI è parte di un più ampio meccanismo); delle NHRI con *status* "B" di Belgio e Cipro; e della NHRI non accreditata della Cechia. In Bulgaria, inoltre, le due (eccezionalmente) NHRI con *status* "A" e "B" hanno entrambe il compito di nominare alcuni dei rappresentanti del nuovo organismo appositamente creato, mentre in Svezia le relative funzioni dovrebbero essere attribuite alla futura NHRI completamente conforme ai Principi di Parigi che il Governo intende costituire (allo stato attuale l'*ombudsman* svedese per le pari opportunità è riconosciuto come NHRI con *status* "B" dalla GANHRI). I dati sono stati ricavati dal database DOTCOM, curato dall'*Academic Network of European Disability Experts* e disponibile all'indirizzo www.disability-europe.net.

³⁵ Comitato sui diritti delle persone con disabilità, Regole di procedura, UN Doc. CRPD/C/1/Rev.1 del 10 ottobre 2016, allegato (*Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee*), par. 17.

delle NHRI alle sessioni e alle attività della Commissione, in conformità alle regole di procedura dell'ECOSOC³⁶; mentre il Gruppo di lavoro aperto sull'invecchiamento già alla fine del 2016 ha disciplinato le modalità di partecipazione delle NHRI ai propri lavori³⁷. Le NHRI sono state altresì invitate dall'Assemblea generale a registrarsi con il Segretariato delle Nazioni Unite per essere rappresentate al Forum di revisione della migrazione internazionale e sottoporre propri documenti, nonché a prendere parte al dibattito sulla realizzazione dell'Agenda 2030³⁸; la costituzione di NHRI in conformità ai Principi di Parigi è, d'altra parte, uno specifico indicatore per l'Obiettivo 16 dell'Agenda³⁹. Infine, le NHRI partecipano alla Conferenza degli Stati parti alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Questi più recenti sviluppi sono indicativi di alcune tendenze meritevoli di considerazione. Anzitutto, in tutte le sedi summenzionate, l'invito alla partecipazione (o alla registrazione) è limitato alle istituzioni riconosciute dalla GANHRI come completamente conformi ai Principi di Parigi, a riprova dell'importanza assunta dai Principi e dal relativo processo di accreditamento ai fini della legittimazione – e, conseguentemente, partecipazione – delle NHRI nelle sedi internazionali. Inoltre, il coinvolgimento delle NHRI nei lavori di organismi quali la Conferenza degli Stati parti alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il Forum di revisione della migrazione internazionale si spiegano con il contributo delle NHRI alla precedente fase di redazione dei relativi strumenti, ossia la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare: trattasi di una recente, rilevante funzione che le NHRI stanno svolgendo in ambito ONU, che ha importanti risvolti tanto sulla fase di produzione quanto sulla fase di attuazione dei trattati in materia di diritti umani⁴⁰.

³⁶ ECOSOC, *Report of the Commission on the Status of Women. Report on the sixty-third session (23 March 2018 and 11–22 March 2019)*, UN Doc. E/2019/27-E/CN.6/2019/19 del 3 aprile 2019, par. 50.

³⁷ Assemblea generale, *Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its seventh working session*, UN Doc. A/AC.278/2016/2 del 23 dicembre 2016, sez. I.E.

³⁸ Si veda Assemblea generale, risoluzione 74/156, cit., preambolo.

³⁹ Si veda Obiettivo 16, *target* 16.a, indicatore 16.a.1.

⁴⁰ Altri strumenti alla cui redazione le NHRI hanno contribuito comprendono: l'OPCAT; il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; il Terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo; e la Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni.

Su questa scia, nuove prospettive si stanno aprendo per il contributo delle NHRI a ulteriori aree di mutuo interesse con le Nazioni Unite, quale l'elaborazione di uno strumento vincolante su multinazionali e rispetto dei diritti umani, affidata al Gruppo di lavoro intergovernativo aperto sulle imprese transnazionali e altre imprese commerciali in materia di rispetto dei diritti umani, ai cui lavori diverse NHRI hanno preso parte sin dal 2015, anno in cui il Gruppo tenne la sua prima sessione⁴¹.

7. Questa fitta rete di relazioni tra le NHRI e tutti i principali meccanismi operanti nell'ambito delle Nazioni Unite in materia di diritti umani spiega come mai, in modo crescente, nelle osservazioni conclusive dei comitati di controllo, nelle raccomandazioni formulate dalle Procedure speciali, o in quelle adottate nell'ambito della Revisione periodica universale, si trovi la richiesta o il forte incoraggiamento agli Stati a creare NHRI (laddove assenti) o riformare NHRI esistenti che non dovessero essere totalmente conformi ai Principi di Parigi allo stato attuale. A titolo esemplificativo, nel corso dell'ultimo ciclo di UPR, il nostro Paese ha ricevuto ben 45 raccomandazioni relative alla creazione di una NHRI⁴². A loro volta, l'Assemblea generale e il Consiglio per i diritti umani adottano regolarmente risoluzioni nelle quali sottolineano l'importante ruolo svolto dalle NHRI e ne sollecitano la costituzione o il rafforzamento⁴³.

Ancora, l'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani fornisce assistenza tecnica e finanziaria a quei Paesi, particolarmente in via di sviluppo, interessati a creare o riformare la propria NHRI. Oltre a ciò, l'Ufficio dell'Alto Commissario è attivamente impegnato in azioni di *capacity-building* direttamente in favore delle NHRI, tanto in relazione alle attività nazionali di queste ultime (missioni di monitoraggio e inchiesta, attività di formazione nei confronti di attori istituzionali e altri *stakeholders*, attività di sensibilizzazione, redazio-

⁴¹ Dai rapporti delle sessioni del Gruppo si ricava che, oltre alla GANHRI, al Network europeo delle NHRI e all'Associazione francofona delle commissioni nazionali dei diritti dell'uomo, tra le NHRI più attive mediante interventi orali e scritti vi sono il Consiglio nazionale dei diritti dell'uomo del Marocco, l'Istituto tedesco per i diritti umani, l'Istituto danese per i diritti umani e la Commissione nazionale consultiva francese dei diritti dell'uomo. I rapporti sono disponibili all'indirizzo www.ohchr.org.

⁴² Consiglio per i diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Italy*, UN Doc. A/HRC/43/4 del 27 dicembre 2019.

⁴³ Tra le più recenti risoluzioni adottate dai due organi si segnalano: Assemblea generale, risoluzione 74/156, cit.; e Consiglio per i diritti umani, *Resolution 45/22. National human rights institutions*, UN Doc. A/HRC/RES/45/22 del 6 ottobre 2020.

ne di rapporti, ma anche valutazione dei bisogni, sviluppo di piani strategici e adozione di regolamenti interni), quanto in relazione alle loro attività internazionali, formando il relativo personale e favorendo così la partecipazione delle NHRI in particolare alla UPR e alle attività dei comitati di controllo⁴⁴.

Le NHRI costituiscono quindi, per le Nazioni Unite, un partner fondamentale per promuovere la realizzazione dei diritti umani negli Stati membri; un prezioso canale di informazioni accurate e indipendenti in merito al rispetto dei diritti umani nei Paesi di appartenenza – informazioni che notevolmente assistono le Nazioni Unite nel formulare raccomandazioni fondate e nel monitorare gli sviluppi “sul campo”. Più in generale, da un punto di vista non strettamente giuridico, le NHRI sono anche uno strumento ideale nel processo di “appropriazione” dei diritti umani, aiutando a radicare norme e concetti di natura sovranazionale nella cultura e nella società di ciascun Paese. Si comprende così perché le NHRI hanno naturalmente stretto forti legami con le organizzazioni internazionali, pur rimanendo creature nazionali, plasmate dagli Stati di appartenenza.

In questo senso si parla spesso delle NHRI come di “ponti”⁴⁵: ponti che avvicinano l’apparato statale alla società civile; e ponti che congiungono i livelli nazionale e sovranazionale di promozione e tutela dei diritti umani. Questi ponti – di cui le Nazioni Unite avevano avvertito l’esigenza sin dai primi anni della propria esistenza, e con più forza dagli anni novanta, quando nuova enfasi fu posta sulla fase dell’attuazione dei trattati in materia di diritti umani – rimangono oggi necessari, dovendosi purtroppo constatare che il *gap* tra le norme e la realtà non è molto diminuito, e anzi appare in certi casi essersi aggravato. Perciò numerosi organismi delle Nazioni Unite continuano a raccomandare la creazione e il rafforzamento delle NHRI, e a estendere e affinare le modalità di collaborazione con tali istituzioni; e perciò l’Italia dovrebbe speditamente dotarsi di una NHRI conforme ai

⁴⁴ Per numerosi esempi delle attività di sostegno condotte dall’Ufficio dell’Alto Commissario in favore delle NHRI, si veda *Report of the Secretary-General*, cit. Diverse di queste attività sono state condotte in cooperazione con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (*United Nations Development Programme*, UNDP) o con altri enti delle Nazioni Unite, quali le componenti delle missioni di *peacekeeping* che si occupano di diritti umani.

⁴⁵ La figura del “ponte” ricorre spesso nel descrivere le NHRI: si vedano, tra gli altri, Ufficio dell’Alto Commissario ONU per i diritti umani, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Role and Responsibilities*, New York-Ginevra, 2010; e A. SMITH, *The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, 904 ss.

Principi di Parigi, che operi per migliorare lo stato dei diritti umani nel nostro Paese e collabori proficuamente con le Nazioni Unite a tal fine.

ABSTRACT

*Bridging the Gap:
The United Nations and National Human Rights Institutions*

National Human Rights Institutions (NHRIs) remain relatively unknown in Italy, where such an entity has yet to be created. The variety of forms and functions that NHRIs can assume is not helpful in defining these bodies, which, however, are now widespread globally and have long played a significant role in the promotion and protection of human rights – not only within their respective countries, but at the international level as well. In this respect, increasingly over the years, NHRIs have built strong ties with several bodies of the United Nations, including Charter-based and treaty-based bodies. This article examines in detail the multifarious relationship between NHRIs and the United Nations; it concludes that NHRIs represent a fundamental partner for the United Nations with a view to strengthening the implementation of international human rights norms, and that Italy should therefore swiftly establish its own NHRI.