

Proposte per una maggiore efficacia del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il ruolo del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa e delle Istituzioni nazionali per i diritti umani

Stefano Valenti*

Introduzione

L'articolo prende spunto da due recenti iniziative legislative per l'istituzione del Difensore Civico Nazionale e la creazione di una Commissione nazionale per la protezione dei diritti umani in Italia. A fronte di questo sviluppo positivo in materia di Istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani (INDU)¹, l'intento di questo articolo è di portare a conoscenza del pubblico specializzato le recenti proposte in sede di Consiglio d'Europa per un miglioramento del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che interessano direttamente il ruolo di mediazione dei Difensori civici nazionali e le attività delle Commissioni nazionali per i diritti umani. Inoltre, si vuole riflettere sulle conseguenze negative di una protratta assenza delle INDU in Italia, nell'ambito delle discussioni per il miglioramento del «Meccanismo di Strasburgo»².

** Funzionario del Consiglio d'Europa, collabora con il Centro interdepartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova. Le opinioni espresse nell'articolo sono quelle dell'autore e non comportano alcuna responsabilità da parte del Consiglio d'Europa.*

¹ Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa definisce invece i Difensori civici nazionali e le Commissioni nazionali per i diritti umani con l'acronimo SNDU, Strutture nazionali per la difesa dei diritti umani.

² Con il termine «Meccanismo di Strasburgo» si intende l'insieme degli organi del Consiglio d'Europa preposti alla protezione dei diritti umani e più in particolare al controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte europea dei Diritti Umani e la sua Cancelleria, e il Consiglio dei Ministri.

1. Le riforme del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Sin dalla sua entrata in vigore nel 1953, la CEDU è stata modificata attraverso dei protocolli per adattarla alle necessità e agli sviluppi delle società europee. Grazie a tali riforme e alla ormai cospicua giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani (la Corte o la Corte di Strasburgo), la CEDU è riuscita a diventare uno «strumento vivente» per la protezione delle libertà fondamentali nel nostro continente. In particolare, il meccanismo di controllo della Convenzione è stato profondamente trasformato con il Protocollo 11 entrato in vigore nel 1998. Tale Protocollo decretava la fine di uno dei due organi originalmente

preposti al controllo della CEDU, la Commissione europea dei diritti dell'uomo, lasciando così la Corte come unico «cane da guardia» della Convenzione. La successiva riforma è contenuta nel Protocollo 14, che dovrebbe entrare in vigore quest'anno dopo appena dieci anni dalla precedente riforma. Tale Protocollo invece di intervenire nella struttura del meccanismo di controllo, come era il caso del Protocollo 11, si concentra piuttosto sul suo funzionamento. Questo nel duplice intento di garantire una sua maggiore flessibilità per esaminare tutti i ricorsi in tempo utile e di lasciare sufficiente tempo per un esame approfondito dei casi più importanti.

Già all'indomani della riforma del 1998, e nonostante l'imminente entrata in vigore della «riforma delle riforme» del Protocollo 14, si è continuato e si continua a discutere sulla necessità di aggiustare ulteriormente il sistema per far fronte allo «tsunami»³ di ricorsi individuali che raggiungono ogni giorno Strasburgo. Solo nel 2006 sono pervenuti alla Cancelleria della Corte ben più di 50.000 ricorsi, rispetto per esempio ai «soli» 12.000 del 1996. Nonostante la Corte abbia emesso più di 1.500 sentenze nel 2006, con un incremento del 40% rispetto l'anno precedente, vi sono un totale di quasi 90.000 casi pendenti. Le recenti proposte mirano pertanto ad assicurare un'efficacia di lungo periodo alla Corte per preservare il suo ruolo guida nella protezione dei diritti umani in Europa. In particolare, due studi commissionati dal Consiglio d'Europa (CdE), *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights* di Lord Woolf, e *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers* hanno proposto misure concrete sulla via già delineata dal Protocollo 14 per un migliore funzionamento e rafforzamento della Corte. Gli autori del secondo rapporto⁴ propendono per un più ampio uso della composizione extra giudiziale delle dispute all'origine dei numerosi ricorsi a Strasburgo. Ci limiteremo a commentare qui di seguito solo le proposte che implicano un coinvolgimento delle INDU e del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa (Commissario)⁵.

³ Discorso di Jean-Paul Costa, Presidente della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2007, p. 6.

⁴ Il testo del *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006)203 è reperibile sul sito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: www.coe.int/t/cm.

⁵ Il Commissario è un'istituzione indipendente che promuove la sensibilizzazione e il rispetto dei diritti umani nei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, non ha poteri giurisdizionali né ha il compito di esaminare i ricorsi individuali. Cfr. www.coe.int/t/commissioner.

2. Possibili sinergie tra il Commissario e le INDU per una maggiore efficacia della Convenzione

L'art. 14 del Protocollo 14 prevede espressamente la possibilità per il Commissario di presentare osservazioni scritte e prendere parte alle udienze della Corte. È utile ricordare che, nell'attesa dell'entrata in vigore del Protocollo 14, vi è già la possibilità per il Commissario di intervenire nel procedimento pendente davanti alla Corte su espresso invito del Presidente della Corte secondo l'art. 36 (2) della CEDU. Unico esempio di questo intervento si trova nel caso *Ilascu e altri c. Moldavia e Russia*⁶ dove il Presidente della Corte ha chiesto al Commissario di facilitare l'applicazione dell'art. 39 del Regolamento della Corte (misure provvisorie e urgenti) al fine di proteggere la salute del ricorrente. I due rapporti sopra citati considerano però che il ruolo del Commissario nel meccanismo di controllo della CEDU debba andare oltre, soprattutto per rafforzare l'efficacia delle sentenze della Corte che individuano serie e/o sistematiche violazioni dei diritti umani negli Stati parte della CEDU.

Le proposte di miglioramento del sistema CEDU non si fermano al coinvolgimento del Commissario e prevedono un utilizzo delle INDU. Anche i Difensori civici regionali e locali sono menzionati esplicitamente in queste proposte. Tale coinvolgimento è ritenuto necessario al fine di proporre soluzioni alternative al ricorso giudiziario, per evitare che situazioni di ripetuta violazione dei diritti umani possano causare numerosi ricorsi ai tribunali nazionali, aumentando in ultima istanza anche il numero di ricorsi presso la Corte di Strasburgo. Alla base delle proposte esaminate qui di seguito vi è soprattutto l'intento di rafforzare il principio che vuole la tutela dei diritti umani assicurata *principalmente* a livello nazionale, e solo *sussidiariamente* a livello di Corte europea. Per dirla con le parole del Cancelliere della Corte di Strasburgo, Erik Fribergh, «Sto sicuramente affermando dell'ovvio quando dico che è contro ogni sano principio di corretta amministrazione della giustizia lasciare che problemi di violazione sistematica» dei diritti umani «siano affrontati da un meccanismo internazionale che non è nato per questo scopo e che si trova, in ogni caso, in una situazione di particolare sovraccarico»⁷.

Le proposte del gruppo dei saggi («the group of wise persons»), per i possibili interventi del Commissario di concerto con le

⁶ Cfr. Grand Chamber judgment in the case of *Ilascu and Others v. Moldova and Russia* (application no. 48787/99) 8.7.2004.

⁷ *The Contribution of Ombudsmen and National Human Rights Institutions to the Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights*, CommDH/Omb-NHRI(2007)8, p. 7.

INDU per un più efficace funzionamento della Corte, possono essere classificate in due categorie. Da un lato, vi sono interventi prima della sentenza della Corte: informare la Corte, attraverso il Commissario, se un caso all'esame dei giudici di Strasburgo costituisce una situazione diffusa e sistematica di violazione dei diritti umani, nel qual caso la Corte potrebbe considerare di emettere una sentenza pilota⁸ (una sentenza dove la Corte ordina misure di carattere generale allo Stato per porre rimedio all'origine della violazione causata da un problema sistematico e diffuso, come l'inadeguatezza del sistema giudiziario nazionale o l'incompatibilità di una legge nazionale con la CEDU); aiutare il raggiungimento di una composizione amichevole delle dispute al di fuori della Corte per risolvere casi simili a quelli già presentati a Strasburgo in un ampio numero di ricorsi (casi ripetitivi); informare il pubblico in modo capillare del mandato e competenza della Corte e dei requisiti per presentare un ricorso a Strasburgo, ma anche informare il pubblico su quello che la Corte non può fare, e indicare vie alternative laddove esista un rimedio più appropriato, rapido ed efficace da parte delle istanze nazionali a rimedio dei diritti violati. La seconda categoria riguarda la fase d'esecuzione dei giudizi della Corte, laddove le INDU potranno dare un utile aiuto informando la Corte se una pratica nazionale in violazione della Convenzione è cessata in seguito a una sua sentenza o continua a sussistere, oppure informando il Comitato dei Ministri (organo preposto al controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte) se una sentenza è stata eseguita in pieno dallo Stato che ha commesso la violazione.

Altri suggerimenti, non contenuti esplicitamente nel rapporto presentato dal gruppo dei saggi, sono secondo il Commissario un elemento importante del possibile aiuto delle INDU al sistema preposto al controllo della CEDU e, soprattutto nel contesto delle sentenze pilota, sono in linea con le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: si pensi al coinvolgimento delle INDU nel contesto degli studi di compatibilità con la CEDU delle proposte legislative, le leggi esistenti e le pratiche amministrative di un Paese. Tale controllo di compatibilità dovrebbe evitare che un sistema nazionale «incompatibile» con gli standard della CEDU possa divenire fonte incessante di ricorsi a Strasburgo⁹.

⁸ La prima sentenza pilota è stata emessa contro la Polonia nel 2004. Cfr. Grand Chamber judgment in the case of *Broniowski v. Poland* (application no. 31443/96) 22.6.2004.

⁹ Cfr. Raccomandazione Rec(2004)5 «on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights».

3. Reazioni iniziali del Commissario e delle INDU alle proposte sul loro coinvolgimento per rafforzare l'efficacia del meccanismo di controllo della CEDU

Il Commissario. Il Commissario e il suo Ufficio a Strasburgo hanno prontamente reagito alle proposte formulate in sede di Consiglio d'Europa per una maggiore efficacia del sistema di controllo della CEDU. In particolare, il Commissario ha proposto che la discussione per un'accresciuta cooperazione tra il suo ufficio e le INDU si orienti verso tre aree: la possibilità per le INDU di contribuire all'intervento del Commissario in qualità di *amicus curiae* davanti alla Corte; facilitare le sinergie necessarie tra il Commissario e le INDU per assistere meglio il Consiglio d'Europa e le autorità nazionali a dare esecuzione rapida ed effettiva alle sentenze della Corte; favorire un coinvolgimento delle INDU e degli Ombudsman Regionali e Locali, in cooperazione con il Commissario, per informare a livello nazionale sui diritti umani e sul ruolo della Corte di Strasburgo. Più in generale, il Commissario ha tenuto a precisare che queste specifiche aree d'intervento devono essere inserite in una situazione d'accresciuta cooperazione tra il Commissario, le INDU e i Difensori civili locali e regionali¹⁰.

INDU. Il punto di vista delle INDU sulla possibilità d'attuazione delle proposte del gruppo dei saggi, non è omogeneo e rispecchia i diversi mandati, mezzi e personale a disposizione dei singoli Difensori civili e Commissioni nazionali per i diritti umani. Dalle risposte delle INDU al questionario¹¹, che l'International Ombudsman Institute ha fatto circolare sulla questione, traspare poi una preoccupazione fondamentale, vale a dire che l'aiuto alle Istituzioni di Strasburgo e in particolare alla Corte sia coerente con i rispettivi mandati. Per esempio, per quanto riguarda la possibilità di contribuire con informazioni pertinenti all'intervento *amicus curiae* del Commissario presso la Corte, ex Protocollo 14, un numero di INDU (ivi compresi alcuni Ombudsman Regionali) ha ritenuto compatibile con il loro mandato tale supporto. Altri hanno espresso alcuni dubbi nel caso le informazioni da inviare al Commissario siano di natura riservata. Per ultimo, alcune INDU ritengono che il loro contributo in questo caso richieda una modifica del mandato. Un'altra preoccupazione delle INDU è che il loro intervento attraverso il Commissario presso la Corte non vada a scapito

¹⁰ Cfr. *Effective Protection of Human Rights in Europe: Enhanced Co-operation between Ombudsmen, National Human Rights Institutions and the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, The Commissioner - CommDH/Omb-NHRI(2007)¹ REV 3 / 03 April 2007.

¹¹ Cfr. *Compilation of Replies to a Questionnaire of the International Ombudsman Institute*, CommDH(2007)¹ Rev.

della divisione di compiti e di *modus operandi* tra la mediazione extragiudiziale, da una parte, e l'operato delle istanze giudiziarie nazionali e la Corte di Strasburgo, dall'altra. Questa preoccupazione è condivisa peraltro anche dal Commissario in quanto la risoluzione del Comitato dei Ministri R(99) 50 che istituisce il Commissario precisa all'art. 1 (2) che «The Commissioner shall respect the competence of, and perform functions other than those fulfilled by, the supervisory bodies set up under the European Convention of Human Rights or under other human rights instruments of the Council of Europe. The Commissioner shall not take up individual complaints». È per questo che il Commissario ha preannunciato che qualora il Protocollo 14 entrasse in vigore renderà pubblici i criteri che guideranno il suo intervento presso la Corte. È stato ipotizzato in proposito che egli interverrà solo in relazione a casi pendenti davanti alla Corte quando: a) la questione oggetto del dibattito alla Corte potrebbe beneficiare di un'analisi comparata della stessa situazione in un certo numero di Stati parte della CEDU (si pensi, ad esempio, se si deve stabilire la misura in cui i prigionieri possano partecipare alle elezioni politiche, oppure si debba decidere se unioni di fatto tra omosessuali vadano regolate per legge); b) il caso oggetto del ricorso potrebbe portare la Corte a emettere una sentenza pilota (si pensi, ad esempio, a ricorsi che lamentino una violazione della CEDU dovuta a certe leggi discriminatorie in materia di welfare). In entrambi i casi non c'è ragione di dubitare che le INDU, se provviste dei mezzi e delle conoscenze necessarie e di un mandato che lo consenta, saranno pronte a comunicare informazioni al Commissario utili all'espletamento del suo ruolo di fronte alla Corte.

I maggiori punti interrogativi sorgono proprio con riguardo alle conoscenze, personale e bilancio necessari allo svolgimento di tali compiti: insomma, qualora il mandato consenta a una INDU di giocare un ruolo attivo nell'aiutare le istanze di Strasburgo (Commissario, Corte e Comitato dei Ministri, *in primis*) a far funzionare meglio l'applicazione della CEDU, hanno le INDU mezzi e conoscenze adeguate a svolgere tale compito? È lecito pensare che le capacità operative di una INDU possano non essere adeguate al costante aggiornamento della giurisprudenza della Corte, che ormai «viaggia» a un ritmo di oltre 1.500 sentenze all'anno. Ci si chiede poi se tutte queste istituzioni abbiano una conoscenza sufficiente dell'istituto del Com-

missario per i Diritti Umani e delle sue funzioni all'interno del Consiglio d'Europa e nei confronti dei partner esterni. Di fronte a queste possibili carenze, il Commissario si è dichiarato pronto a facilitare, in una dimensione paritetica e non paternalistica, una formazione appropriata atta a sviluppare un bagaglio di conoscenze indispensabile per permettere a tutte le INDU e ai Difensori civili locali e regionali di coadiuvare adeguatamente le istanze del Consiglio d'Europa. A tale proposito, una serie di iniziative culminate con una tavola rotonda tenutasi ad Atene nell'aprile scorso¹² hanno delineato una possibile *road map* per la formulazione di una risposta comune da parte del Commissario e delle INDU al «SOS» lanciato da Strasburgo per un migliore funzionamento del «Meccanismo di Strasburgo».

4. Proposte per un approccio integrato Commissario-INDU

Undici misure pratiche atte a facilitare i nuovi compiti delle INDU e del Commissario sono state formulate di recente¹³. Alcune di queste misure comportano un'azione specifica del Commissario, come: la pubblicazione da parte del Commissario di materiale informativo su specifiche questioni relative ai diritti umani a uso delle INDU; l'organizzazione di seminari di formazione sui diritti umani per il personale delle INDU e la ricerca di fondi per finanziare tali programmi; l'impegno del Commissario a informare regolarmente le INDU sulle questioni relative ai diritti umani riguardanti il loro Paese dibattute al Consiglio d'Europa, inclusi casi pendenti alla Corte europea e al Comitato europeo dei diritti sociali, così come sentenze della Corte oggetto di esecuzione da parte dei rispettivi Paesi; l'impegno del Commissario a informare le INDU qualora egli intenda intervenire in casi pendenti di fronte alla Corte europea; la disponibilità da parte del Commissario di informare le INDU su pertinenti attività del Consiglio d'Europa e delle possibilità di prenderne parte.

Un'altra categoria di possibili misure pratiche per facilitare la cooperazione Commissario-INDU dovrebbe essere a carico delle stesse INDU come: la creazione di *focal points* all'interno di ogni INDU per facilitare il coordinamento tra queste istituzioni

¹² 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Atene, 12-13 Aprile, 2007.

¹³ Cfr. *Effective Protection of Human Rights in Europe: Enhanced Co-operation Between Ombudsmen, National Human Rights Institutions and the Council of Europe Commissioner for Human Rights – Practical Measures for Implementation: 11 PROPOSALS*, The Commissioner – CommDH/Omb-NHRI(2007)7 / 02 April 2007.

e il Commissario; l'invio di brevi sunti in inglese o francese dei rapporti annuali delle INDU; la disponibilità delle INDU a intervenire presso i propri governi per facilitare l'esecuzione delle sentenze della Corte europea e di informare il Commissario dei progressi o difficoltà incontrate durante i loro interventi presso i governi; l'impegno delle INDU a informare il Commissario di violazioni sistematiche di diritti umani nel loro Paese, così come di sviluppi positivi registrati nella protezione e promozione di tali diritti; l'impegno a fornire al pubblico informazioni imparziali e corrette sulla modalità dei ricorsi alla Corte di Strasburgo, soprattutto sulla durata media delle procedure davanti alla Corte e delle possibilità di riuscire a ottenere risarcimenti dei danni morali e pecuniari eventualmente subiti; la possibilità per le INDU di richiedere assistenza al Commissario per trovare soluzioni adeguate a problemi nazionali concernenti i diritti umani, ivi comprese questioni che riguardano il mandato e le condizioni di lavoro delle stesse INDU.

Le undici proposte, presentate alla tavola rotonda di Atene, sono dunque una *road map* per consentire ai diversi partner coinvolti in questo nuovo «approccio integrato» di camminare, magari a una velocità non necessariamente uguale, ma comunque tutti nella stessa direzione: assicurare il rispetto dei diritti e libertà fondamentali su scala europea. Rimane però la questione delle capacità di assorbimento della mole di lavoro richiesta agli uffici delle INDU che dovrebbero aumentare oltre al bagaglio di conoscenze anche il numero del personale e la cifra del bilancio messo a loro disposizione. Vi è quindi da chiedersi come reagiranno i governi nazionali alle eventuali richieste da parte delle INDU di adeguare i propri budget e personale alle nuove competenze. In teoria, la reazione dei governi dovrebbe essere positiva se si pensa che il rapporto del gruppo dei saggi, che è all'origine delle proposte di coinvolgimento delle INDU nel «Meccanismo di Strasburgo» è stato presentato e discusso in sede di Comitato dei Ministri, l'organo intergovernativo decisionale del Consiglio d'Europa dove tutti i 47 governi dei Paesi membri sono rappresentati. Per quanto riguarda l'Italia il problema non si pone: non ci saranno richieste di adeguamento di bilancio né di personale rivolte al Governo italiano in quanto l'Italia è sprovvista al momento di INDU.

5. Le proposte di legge per l'istituzione in Italia del Difensore Civico Nazionale e della Commissione nazionale per la protezione dei diritti umani

Nella parte introduttiva della recente proposta di legge in materia di difesa civica e istituzione del Difensore Civico Nazionale¹⁴ si ricorda appunto che quasi tutti i Paesi europei si sono dotati di un Difensore Civico Nazionale e si evidenzia «come tale istituto» in Italia «contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo». La proposta di legge utilizza dunque due delle «anomalie italiane» maggiormente conosciute nel campo della protezione dei diritti umani come uno degli argomenti per giustificare la necessità della creazione di un Difensore Civico Nazionale: a) l'assenza di una tale istituzione, quando ormai tra i 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa solo 6 ne sono sprovvisti¹⁵; b) il numero elevato di sentenze di condanna della Corte nei confronti dell'Italia per causa della lentezza della giustizia italiana che viola il diritto a un processo equo, garantito dall'art. 6 della CEDU. Inoltre, l'introduzione al progetto di legge, di cui sopra, ricorda come l'istituzione di un Difensore Civico Nazionale sia uno degli standard richiesti per l'adesione al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea: quindi l'Italia, fondatrice di entrambe le due organizzazioni, è al di sotto degli standard minimi europei, per quanto riguarda la difesa civica nazionale. Notizie più confortanti provengono invece dal versante dell'istituenda Commissione Diritti Umani di cui si parlerà a conclusione dell'articolo: in aprile 2007 la Camera dei Deputati ha approvato seppure dopo un lungo e complesso iter procedurale, il testo unificato delle proposte di legge concernente «l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani» e del «Garante dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale»¹⁶. Il provvedimento, è ora all'esame del Senato.

¹⁴ Proposta di legge n. 1879, «Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale».

¹⁵ Oltre all'Italia, Principato di Monaco, Serbia, Svizzera, San Marino e Turchia.

¹⁶ Legislatura 15° - Disegno di legge n. 1463 risultante dal Testo Unificato delle proposte di legge n. 626-A/R e abbinate.

6. Le conseguenze dell'assenza in Italia dell'istituto del Difensore Civico Nazionale e della Commissione nazionale per la protezione dei diritti umani

Abbiamo visto dunque che di fronte a questo pullulare di proposte da parte di Strasburgo, di risposte da parte delle singole INDU e di offerte di coordinamento del Commissario, l'Italia

si distingue, purtroppo, per la sua assenza dal dibattito, dovuta alla mancanza, per il momento, del Difensore Civico Nazionale e della Commissione Diritti Umani. Il Commissario di Strasburgo ha avuto modo di commentare tali assenze nel suo rapporto di visita in Italia del 2005 laddove osserva come «Italy may be largely decentralised, but numerous powers still lie with central government. Supervision by an ombudsman should ease relations between the public and the authorities. Moreover, an independent and respected ombudsman would certainly reduce the number of cases brought in civil and administrative courts, and so relieve their excessive case-load. This being so, I would urge the Italian authorities to consider appointing a national ombudsman, following the example already set by 37 of the Council of Europe's 46 Member States». Inoltre, ironia della sorte, vi è da ricordare che è proprio l'Italia, causa la cronica disfunzione del proprio sistema giudiziario, ad alimentare parte considerevole di quello «tsunami» di ricorsi alla Corte di Strasburgo, che ne sta inficiando seriamente il proprio funzionamento. Uno sguardo alle statistiche¹⁷ della Corte conferma l'Italia come il quarto, dopo Russia, Polonia e Romania, tra gli Stati membri contro cui sono stati presentati il più alto numero di ricorsi tra il 1998 e il 2006: ben 24.141! Inoltre l'Italia, nello stesso periodo, è stato lo Stato oggetto del maggior numero di sentenze, per lo più di condanna, con un totale di 1.282 giudizi. Al 1° gennaio 2007 i ricorsi pendenti contro il nostro Paese erano ancora 3.400 dei quali la grande maggioranza riguardavano la violazione del diritto a un processo equo.

Di fronte a tale situazione, vi è un chiaro e ripetuto appello da parte degli organi di Strasburgo di riformare la giustizia italiana¹⁸ e allo stesso tempo di ricorrere a misure alternative di composizione extragiudiziale per deflazionare il numero di ricorsi ai tribunali nazionali e di conseguenza alla Corte europea. L'assenza di un Difensore Civico Nazionale – come abbiamo già detto esistente, in forme diverse, in quasi tutti gli altri Paesi europei – come punto di riferimento e di coordinamento per l'insieme della risposta italiana all'appello del Consiglio d'Europa può essere solo in parte sostituita dalla funzione di coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle regioni e delle province autonome. Tale coordinamento potrebbe assicurare una risposta coerente a livello di Ombudsmen Regionali, Provinciali e Locali, alle proposte di approccio integrato Com-

¹⁷ Cfr. *European Court of Human Rights: Survey of Activities*, 2006.

¹⁸ Si pensi che il sito web del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dedica una pagina intera alla «Questione della durata delle procedure in Italia». Cfr. www.coe.int/T/CM/DHPressItaly.en.asp.

missario-INDU che vengono da Strasburgo: risposta che per altro non c'è ancora stata. Un intervento di questi Difensori civili può essere utile soprattutto per quanto riguarda la corretta informazione del pubblico sul mandato e competenza della Corte e dei requisiti per presentare un ricorso a Strasburgo. Rimane il fatto però che la funzione precipua di una INDU, pur potendo e dovendo cooperare con analoghe figure istituite in ambito regionale, provinciale o comunale, non può essere del tutto delegata al punto da rimpiazzare completamente il precipuo ruolo e funzione di un organismo di garanzia dei diritti umani di rilievo nazionale. Un'altra ragione quindi per l'approvazione in tempi brevi della proposta di legge sulla difesa civica nazionale di cui si è già detto sopra. Eppure l'iter legislativo per la creazione di tale istituto non sembra procedere in modo spedito.

Per quanto riguarda, invece, l'istituzione della Commissione nazionale per i diritti umani, abbiamo già scritto che è stata approvata in aprile dalla Camera dei Deputati, la proposta di legge sulla «istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani». Si fa osservare che il testo approvato a Montecitorio è stato il risultato di importanti modifiche rispetto a quello presentato originalmente lo scorso dicembre, che prevedeva solo la figura di un garante nazionale, ma non l'istituzione di un'intera Commissione. Questo «radrizzamento» della proposta di legge iniziale è stata possibile grazie anche alle pressioni del mondo accademico e della società civile più attenta ai diritti umani. A fronte di note positive, per esempio uno staff adeguato messo a disposizione della futura Commissione, vi è forse da chiedersi il perché dello sbilanciamento a favore di una sola categoria: nell'articolato approvato dalla Camera il 50% dell'organico dell'istituenda Commissione sembrerebbe esclusivamente dedicato ai diritti dei detenuti. Pertinente al ruolo delle INDU, nell'ambito di esecuzione delle sentenze della Corte europea, ci pare essere l'art. 2 e) del testo approvato dalla Camera, laddove si prevede che la Commissione «contribuisce a verificare l'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia». Inoltre, rilevante per lo studio di compatibilità con la CEDU della legislazione italiana è l'art. 2 b) che prevede che «Il Governo, a tal fine, trasmette alla Commissione i progetti di atti legislativi e regolamentari che possono avere una incidenza sui diritti umani».

Conclusion

In Italia vi è una diffusa tendenza, non solo presso l'opinione pubblica, ma anche nelle più alte sedi istituzionali quali Governo, Parlamento e Senato, di intendere, quando si parla di protezione dei diritti umani, la protezione dei diritti umani «degli altri», come fosse una questione di pertinenza esclusiva della politica estera: quasi l'Italia fosse un'isola felice dove non c'è bisogno di proteggere i diritti umani. Ci pare dunque utile ricordare, anche ai parlamentari che si sono chiesti durante il dibattito sul testo di legge per la Commissione nazionale per i diritti umani del perché di tale istituto¹⁹, che l'Italia deve dotarsi di INDU in osservanza di precisi dettami e standard internazionali: si fa qui riferimento tanto alle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che hanno chiesto agli Stati la creazione di meccanismi nazionali per la tutela dei diritti umani (risoluzioni 33/46 del 14 dicembre 1978 e 48/134 del 20 dicembre 1993) quanto alla Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (97) 11 del 30 settembre 1997, che ha rivolto lo stesso appello in sede europea.

Inoltre, è grazie anche all'iter legislativo in fase avanzata per la creazione di una Commissione nazionale per i diritti umani in Italia che il nostro Paese si è potuto presentare con le carte in regola, o almeno più in regola di prima, al momento di porre la propria candidatura come membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Nel presentare la candidatura, l'Italia ha sottoscritto una lettera di impegni in cui figura appunto «l'Istituzione della Commissione Nazionale Indipendente per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali». L'Italia è poi stata eletta il 17 maggio 2007 al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, seppure al terzo turno. Se, come ha fatto notare il Ministro D'Alema²⁰, «oltre a un'attestazione di fiducia, l'elezione rappresenta un'assunzione di responsabilità», noi riteniamo che tale responsabilità riguardi anche l'impegno che il nostro Paese in fase di candidatura aveva sottoscritto sulla creazione delle INDU in Italia, trasformandolo quasi in un obbligo assunto di fronte all'intera comunità internazionale: speriamo dunque che l'Italia rispetti tale obbligo e che almeno una delle Istituzioni nazionali per la difesa dei diritti umani, la Commissione nazionale per i diritti umani, divenga operativa in tempi brevi!

¹⁹ Vuol dire che da noi non esistono e non vengono rispettati i diritti umani, ossia che siamo in un sistema non democratico, che richiede l'istituzione di una figura di questo tipo?, intervento dell'Onorevole Roberto Cota, Lega Nord - Padania, in Resoconto stenografico dell'Assemblea in Seduta n. 104 del 6/2/2007.

²⁰ Cfr. Soddisfazione del Ministro D'Alema per l'elezione dell'Italia al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, comunicato stampa del Ministero degli Affari Esteri, 17 maggio 2007.