

Ref: CommHR/MOF/sf 042-2026

**On. Ignazio LA RUSSA**

Presidente del Senato italiano

**On. Lorenzo FONTANA**

Presidente della Camera dei deputati italiana

Strasburgo, 20 febbraio 2026

Onorevoli Presidenti,

il mio mandato, istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999, è quello di promuovere l'effettiva osservanza dei diritti umani negli Stati membri dell'Organizzazione. Una parte significativa del mio lavoro consiste nel dialogare con i governi e i parlamenti di tali Stati. Il mandato da me assunto prevede altresì di agevolare le attività del difensore civico nazionale o di altre istituzioni analoghe nel campo dei diritti umani e, laddove tali strutture non esistano, di incoraggiarne l'istituzione.

Scrivo in merito al sistema istituzionale e giuridico italiano per la protezione e la promozione dei diritti umani, uno dei temi trattati nel corso della mia visita in Italia, dal 12 al 16 gennaio 2026. La visita è stata un'occasione per discutere l'argomento con diverse autorità, in particolare i membri della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, delle Commissioni permanenti per gli Affari costituzionali di entrambe le Camere del Parlamento e della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, nonché con il governo, gli organismi per i diritti umani e i rappresentanti della società civile.

Rilevo che l'architettura di protezione dei diritti umani in Italia è interessata da due sfide principali. La prima è che, nonostante l'impegnativo lavoro di numerosi organismi, l'assenza di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU), dotata di un ampio mandato e pienamente indipendente, lascia molti settori non coperti da alcuna istituzione per i diritti umani. La seconda è che, sebbene gli organismi per i diritti umani esistenti siano stati in grado di adottare misure significative per affrontare le violazioni dei diritti umani nelle rispettive aree di competenza, le loro procedure di nomina e caratteristiche organizzative non sempre sono state sufficientemente solide da garantirne l'indipendenza e l'efficacia.

#### La strada verso l'istituzione di una INDU

Secondo le norme internazionali in materia di diritti umani, tra cui la Raccomandazione CM/Rec(2021)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, gli Stati membri dovrebbero "prendere tutte le misure necessarie per istituire e, laddove istituita, mantenere e rafforzare una INDU indipendente conformemente ai Principi di Parigi". L'Italia si è impegnata più volte a istituire una INDU, nel quadro della Revisione periodica universale dinanzi al Consiglio dei diritti umani (nel 2025, nel 2019, nel 2014 e nel 2010), come anche al momento della presentazione della propria candidatura a membro dello stesso organismo per i mandati iniziati nel 2011 e nel 2008. Tuttavia, l'Italia è ancora uno dei pochi Stati membri del Consiglio d'Europa a non disporre di una INDU accreditata presso la Global Alliance of NHRIs (GANHRI) ospitata dall'ONU, conformemente ai Principi di Parigi delle Nazioni Unite. Sebbene siano stati presentati in Parlamento diversi progetti di legge, tra cui cinque disegni di legge nel corso dell'attuale legislatura, nessuno di questi ha ottenuto sufficiente sostegno politico per l'adozione.

L'istituzione di una INDU efficace, indipendente e con sufficienti risorse rappresenterebbe un importante progresso nella protezione dei diritti umani. Non solo aumenterebbe le capacità di monitoraggio e segnalazione, ma inoltre favorirebbe il dibattito, aumenterebbe l'assunzione di responsabilità e offrirebbe competenze tempestive in aree – dalla governance dell'intelligenza artificiale a quella della migrazione, dalla violenza sulle donne al controllo delle assemblee pubbliche – in cui le autorità sono chiamate a compiere scelte complesse che hanno importanti ripercussioni sui diritti umani. L'istituzione di una INDU contribuirebbe altresì a proteggere lo Stato di diritto, come riconosciuto negli Obiettivi di sviluppo sostenibile e nei rapporti sullo Stato di diritto della Commissione europea. In quanto istituzione nazionale, una

INDU sarebbe in grado di impegnarsi in questioni riguardanti i diritti umani non solo con competenza tecnica, ma anche con una comprensione dettagliata del contesto e della cultura locali. Un aspetto cruciale è che i suoi interventi tempestivi prevenirebbero le violazioni dei diritti umani e, al tempo stesso, potrebbero impedire che i problemi raggiungano un livello tale da attirare un controllo giurisdizionale o giustificare l'intervento di organismi internazionali per i diritti umani.

Esistono diversi modelli di INDU e non è mio compito suggerire l'adozione dell'uno o dell'altro. Ricordo tuttavia che gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno riconosciuto l'importanza di istituire INDU in piena conformità alle norme minime contenute nei Principi di Parigi e nella Raccomandazione CM/Rec(2021)1 del Consiglio d'Europa. Indico di seguito tre aspetti in particolare: mandato, indipendenza e risorse.

In primo luogo, gli Stati membri dovrebbero dotare la loro INDU di una solida base giuridica, preferibilmente a livello costituzionale, e tale legislazione dovrebbe conferire alla INDU un mandato che sia il più ampio possibile. Le funzioni dovrebbero inoltre essere complete e includere: il monitoraggio della situazione dei diritti umani nel paese, anche attraverso consultazioni con la società civile; la libera considerazione di qualsiasi questione di sua competenza; l'accesso a tutte le sedi e le persone pertinenti per ottenere informazioni e documenti necessari a valutare le situazioni che rientrano nel suo ambito di competenza; il riesame di politiche e leggi esistenti e in fase di progetto che hanno ripercussioni sui diritti umani, al fine di fornire consulenza allo Stato in merito al loro impatto sui diritti umani; la possibilità di ricevere e valutare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali e proporre raccomandazioni pertinenti alle autorità; la condivisione di conclusioni e raccomandazioni con le autorità e il pubblico attraverso pareri, rapporti e proposte.

In secondo luogo, è essenziale che gli Stati membri garantiscano l'indipendenza delle INDU e adottino procedure che offrano tutte le garanzie necessarie per assicurare la rappresentazione pluralista delle forze sociali coinvolte nella protezione e nella promozione dei diritti umani. La scelta della dirigenza delle INDU dovrebbe essere condotta attraverso meccanismi robusti, fondati sulle competenze, trasparenti e partecipativi. La nomina dovrebbe basarsi su criteri chiari, predefiniti, oggettivi e pubblicamente accessibili e le revocche dovrebbero essere regolamentate da un processo altrettanto oggettivo, stabilito dalla legge e che assicuri correttezza e imparzialità.

In terzo luogo, per garantire che le INDU possano esercitare il proprio mandato in modo efficace, gli Stati membri dovrebbero assicurare loro risorse adeguate e sostenibili, nonché la capacità di stabilire liberamente le proprie attività e priorità. Le INDU dovrebbero essere in grado di designare i profili del proprio personale e i loro processi di assunzione, come anche di avere e mantenere personale proprio. Laddove alla funzione di INDU si aggiungano altri compiti di monitoraggio, le INDU dovrebbero ricevere risorse e capacità sufficienti, tra cui sufficiente personale con competenze e formazione adeguate a coprire le aree tematiche pertinenti in modo equilibrato, per espletare efficacemente il proprio incarico.

### Rafforzamento degli organismi per i diritti umani esistenti

Nel corso degli anni, in assenza di una INDU, sono stati istituiti in Italia diversi organismi settoriali, spesso al fine di onorare obblighi derivanti da accordi o decisioni giudiziarie internazionali o dal diritto dell'Unione europea. Tra questi, l'Italia ha istituito un organismo per la parità, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esistono inoltre quattro organismi per i diritti umani che operano in aree specifiche: privacy, diritti dei minori, diritti delle persone private della libertà e diritti delle persone con disabilità. Parallelamente, molti enti locali hanno istituito proprie figure di garanzia.

Sebbene gli organismi per i diritti umani esistenti siano stati in grado di prendere misure significative per affrontare le violazioni dei diritti umani nelle rispettive aree di competenza, i loro quadri giuridici e istituzionali variano e potrebbero non essere, in tutti i casi, favorevoli a garantire pienamente indipendenza ed efficacia, prevedendo ad esempio procedure di selezione oggettive e trasparenti per i titolari di mandati o consentendo agli organismi di assumere e mantenere il proprio personale. Le informazioni fornite da rappresentanti della società civile nel corso della mia visita indicano l'esistenza di problemi che interessano l'indipendenza, l'efficacia e la fiducia pubblica di alcuni organismi per i diritti umani. Queste osservazioni dovrebbero incoraggiare una riflessione su come migliorare le procedure di selezione pertinenti e l'organizzazione interna, affinché l'indipendenza e l'efficacia siano massimizzate e si riflettano nelle azioni quotidiane.

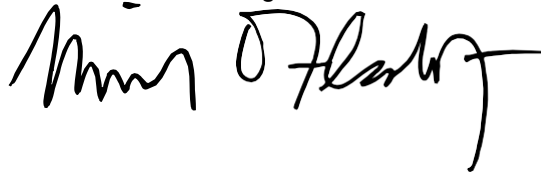
Rilevo altresì che il governo italiano ha annunciato la presentazione di un progetto di legge in Parlamento per recepire la Direttiva (UE) 2024/1499 in materia di organismi per la parità, contenente

l'istituzione di un nuovo organismo per la parità, che dovrebbe essere operativo da gennaio 2027. Sebbene il progetto di legge non sia stato ancora reso pubblico e ricordando che, a causa del suo mandato limitato, un organismo per la parità non può essere considerato come INDU conforme ai Principi di Parigi, accolgo con favore l'impegno del governo a istituire tale organismo come organismo indipendente.

In conclusione, incoraggio rispettosamente il Parlamento italiano ad adoperarsi per l'adozione delle misure legislative necessarie a istituire una INDU conformemente ai Principi di Parigi e ad assicurare che i principi di indipendenza ed efficacia siano applicati anche in materia di organismi settoriali per i diritti umani e per la parità trattati nella presente lettera.

Sarei grato se voleste considerare di trasmettere una copia di questa lettera a tutti i membri delle rispettive Camere del Parlamento.

Con i migliori saluti,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael O'Flaherty', with a long horizontal flourish extending to the right.

Michael O'Flaherty