



FOCUS HUMAN RIGHTS
5 FEBBRAIO 2020

L'Autorità nazionale indipendente per i
diritti umani in Italia: due recenti
proposte di legge

di Ferdinando Lajolo di Cossano
Avvocato presso il Foro di Torino

L’Autorità nazionale indipendente per i diritti umani in Italia: due recenti proposte di legge*

di **Ferdinando Lajolo di Cossano**

Avvocato presso il Foro di Torino

Abstract [It]: L’articolo esamina due recenti proposte di legge per la creazione dell’Autorità nazionale indipendente per i diritti umani, all’esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera. L’analisi si concentra sulla necessità di garantire all’Autorità effettiva indipendenza e operatività, propone di attribuirle poteri ‘quasi giudiziali’ per garantirne l’efficacia e auspica che la sua creazione non determini sovrapposizioni istituzionali.

Abstract [En]: This article examines two recent draft laws on the creation of the National Human Rights Independent Authority (NHRI), which are currently under the exam of the Constitutional Affairs Commission of the Lower Chamber. The focus is on the need to ensure the Authority effective independence and operability; the author also proposes to provide the Authority with ‘quasi-judicial’ powers, in order to ensure its effectiveness and hopes that its creation will not lead to institutional overlaps.

Sommario: **1.** Premessa. **2.1.** La composizione, la nomina e l’indipendenza dei membri dell’Autorità. **2.2.** L’indipendenza organizzativa, funzionale ed economica dell’Autorità. **3.** Il potere che l’Autorità (non) ha. **4.** Il ruolo dell’Autorità nell’affollato panorama istituzionale. **5.** Conclusione.

1. Premessa

La sensibilità accademica e quella dei *think tanks* continuano a rendere attuale la questione della creazione di un’Autorità indipendente per i diritti umani in Italia¹. Anche la cronaca tiene viva l’attenzione: i fatti recenti più rilevanti in cui un’eventuale Autorità avrebbe potuto essere coinvolta o sarebbe intervenuta sono, ad esempio, il caso dei migranti trattenuti sulla nave militare Diciotti nel 2018 e il successivo diniego a procedere concesso dal Senato a favore del Ministro dell’Interno²; il caso della nave Sea Watch di

* Articolo sottoposto a referaggio.

1 Il 3 giugno 2019 si è tenuta a Venezia presso il Global Campus of Human Rights la tavola rotonda “*The need for a National Human Rights Institution in Italy in compliance with the Paris Principles*”; il 31 gennaio 2019 il CesPI ha organizzato presso la Camera dei Deputati un seminario su “*Un’Autorità nazionale per i Diritti Umani in Italia: i modelli europei, l’esperienza italiana, le aspettative della società civile*”; il 5-6 novembre 2018 l’Università di Trento ha organizzato un convegno su “*Un’istituzione nazionale per i diritti umani in Italia*”.

2 V. Tribunale di Catania, Sez. reati ministeriali, n. 12551/18 R.G.N.R., procedimento n. 1/18, Relazione del Tribunale del 7.12.18, depositata il 22.1.19 e parere della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, DOC. IV – BIS N. 1. Sul ruolo delle Autorità per i diritti umani nei fenomeni migratori, v. R. CARVER, *Refugees and National Human Rights Institutions: a Growing Engagement*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2017, 9, 216.

gennaio 2019, i c.d. “decreti sicurezza”³; il caso ILVA e il caso Sallusti decisi dalla Corte europea dei diritti dell’Uomo⁴; o, ancora, la questione del “fine vita” appena decisa dalla Corte Costituzionale⁵.

Nel 2018 alla Camera dei Deputati sono state depositate due proposte di legge che sono attualmente in discussione presso la Commissione affari costituzionali in sede referente: una dell’on. Quartapelle Procopio (PD) e una dell’on. Scagliusi (M5S). La Commissione ha riunito le due proposte e ha adottato quella dell’on. Scagliusi come testo di base per la discussione; la proposta Quartapelle Procopio comunque mantiene validi spunti e termini di paragone per affinare la prima⁶.

Sulle basi giuridiche e politiche, sui possibili contorni che potrebbe avere l’Autorità e sulle proposte di legge esaminate in Legislature precedenti i contributi sono ormai diversi e ad essi si fa rinvio per avere una panoramica sull’argomento⁷. Il periodo è propizio piuttosto per offrire alcuni spunti concreti sui due progetti di legge attualmente in discussione e per valutarne la portata, almeno con riferimento a tre aspetti: l’indipendenza, i poteri e il ruolo che l’Autorità potrebbe avere nel nostro affollato panorama istituzionale.

2.1 La composizione, la nomina e l’indipendenza dei membri dell’Autorità

Secondo la proposta Scagliusi, l’Autorità si configura come un organo collegiale, una commissione composta da sette membri che restano in carica cinque anni, il cui mandato può essere rinnovato una sola volta. Il presidente è eletto tra i commissari, dura in carica un anno e non è rieleggibile (ciò implica che due membri della commissione non potranno rivestire la carica di presidente nel corso del mandato). La durata della presidenza appare breve: gli emendamenti che vorrebbero ridurla o aumentarla a due anni non darebbero comunque continuità all’incarico (emendamenti 2.5 (Bilotti), 2.6 (Quartapelle Procopio),

3 V. d.l. 4.10.2018, n. 113, c. d. “decreto sicurezza” e d.l. 14.6.2019, n. 53, c.d. “decreto sicurezza bis”.

4 V. *Cordella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15 e *Sallusti c. Italia*, 7 marzo 2019, ricorso n. 22350/13.

5 Sentenza n. 242 del 25 settembre 2019; v. anche la precedente ordinanza n. 207 del 23 ottobre 2018 sullo stesso caso.

6 Proposta di legge C. 855 del 3 luglio 2018 (Quartapelle Procopio), Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali; proposta di legge C. 1323 del 30 ottobre 2018 (Scagliusi), Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali. Esistono invero altre iniziative recenti in questa stessa Legislatura, ma due sono ancora da assegnare alla Commissione competente (progetto S. 593, Morra; progetto S. 1065, Laus), uno è stato ritirato (progetto C. 917 Macina), uno è stato assegnato ma non ne è ancora iniziato l’esame (S. 654 Fedeli).

7 Sia concesso il invio a F. LAJOLO di COSSANO, *L’Autorità nazionale indipendente per i diritti umani: se non ora, quando?*, in *I diritti dell’uomo – Cronache e battaglie*, n. 3/2017, p. 565; v. anche l’ampio studio di E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, Roma, 2016. Tra i più citati dalla letteratura, v. K. MEUWISSEN, *NHRI and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights system?*, in *Human Rights Law Review*, 2015, 15, p. 445; S. CARDENAS, *Chains of Justice, The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, s.l., 2014; T. PEGRAM, *Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*, in 32 *Human Rights Quarterly* 729, 2010; per un *excursus* storico dettagliato v. A.-E. POHJOLAINEN, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Copenhagen, 2006.

2.82 (Iezzi) del 12 marzo 2019)⁸. La proposta di legge Quartapelle Procopio prevede in modo più opportuno che la commissione duri in carica cinque anni e che le funzioni di presidente durino per tutta la durata del mandato della commissione (articolo 1 comma 5).

Per la durata dell'incarico i componenti della commissione non possono svolgere alcuna altra attività; se dipendenti di pubbliche amministrazioni sono collocati fuori ruolo o in aspettativa senza assegni; esclusi *ex ante* dalla selezione sono i magistrati in servizio (articolo 2 comma 8 della proposta di legge Scagliusi). I componenti della commissione sono designati individuando tre membri nell'ambito delle organizzazioni non governative maggiormente rappresentative nel contesto nazionale e internazionale, due nell'ambito della società civile e due tra i docenti universitari.

In sostanza, la proposta Scagliusi prevede che i commissari siano nominati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato a seguito di una procedura di *shortlisting* nell'ambito di tre elenchi, ciascuno dei quali costituito da soggetti indicati per metà dalle Commissioni competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani del Senato e per l'altra metà dalle Commissioni competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani della Camera, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti; i componenti della commissione sono scelti a seguito di una procedura informata a criteri di trasparenza ed evidenza pubblica (articolo 2 comma 5).

La proposta Quartapelle Procopio prevede un numero minore di membri⁹; prevede anche un meccanismo di nomina parlamentare molto inclusivo e vicino alle linee direttrici formulate dai Principi di Parigi¹⁰ e ai (meno noti) Principi di Belgrado¹¹: prevede infatti che i commissari siano eletti dalla Camera e dal Senato a seguito di audizioni dei candidati e anche dei rappresentanti della società civile ad opera delle rispettive Commissioni per i diritti umani¹²; inoltre l'emendamento 2.1 (Pollastrini) prevede

8 Proposte di emendamento della seduta della Commissione affari costituzionali del 12 marzo 2019, Allegato 3. Tutti gli emendamenti citati in seguito sono contenuti in detto Allegato.

9 Non è chiaro se i membri siano quattro (art. 1, comma 3: “*La Commissione è organo collegiale composto da quattro membri*”; comma 4: “*I quattro membri della Commissione sono eletti, rispettivamente due dal Senato della Repubblica e due dalla Camera dei deputati*”; comma 5: “*I quattro membri della Commissione eleggono un presidente, il cui voto prevale in caso di parità*”). Oppure siano cinque (art. 1, comma 6: “[...] *il presidente e i quattro membri*[...]”)

10 I Principi di Parigi sono il noto documento del 1991 che è considerato come la fonte di *soft law* cui le Autorità nazionali per i diritti umani si devono ispirare; furono adottati dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993. Tra i più noti commenti, si può segnalare G. DE BECO, R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2014.

11 I Principi di Belgrado sono contenuti in un testo adottato da una conferenza di esperti tenutasi in Serbia nel 2012 e che raccoglie le loro raccomandazioni sui rapporti tra i Parlamenti nazionali e le rispettive Autorità per i diritti umani. Sui rapporti tra Parlamenti nazionali e Autorità indipendenti per i diritti umani v. anche la Risoluzione 1998 (2014) dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa, *Improving co-operation between National Human Rights Institutions (NHRI) and parliaments in addressing equality and non-discrimination issues* e la relazione illustrativa.

12 “*Parliaments should clearly lay down in the founding law a transparent selection and appointment process, as well as for the dismissal of the members of NHRI in case of such an eventuality, involving civil society where appropriate*” (Principi di Belgrado, n. 10). Il ruolo della società civile è comunque rafforzato anche dal fatto che l'emendamento 2.42 (Quartapelle Procopio e altri) alla proposta Scagliusi prevede di aumentare i rappresentanti della società civile all'interno della commissione da tre a quattro,

espressamente che nella composizione dell’Autorità sia assicurata un’adeguata rappresentanza di genere e della società civile¹³. La maggior inclusività prevista dalla proposta Quartapelle Procopio garantirebbe il pluralismo della composizione dell’Autorità e costituirebbe un valido supporto alle sue attività: un’Autorità che non fosse considerata valido interlocutore da parte della società civile sarebbe infatti afona, in quanto una delle sue funzioni principali è proprio quella di creare un ponte tra lo Stato e la società civile. Solo tale legame le consentirebbe di poter ‘misurare la temperatura’ dei diritti, e di reagire prontamente, anticipando possibili violazioni, contribuendo a ridurne la portata e a minimizzarne gli effetti o individuando nuovi diritti da tutelare, o ridefinendo il perimetro di diritti consolidati. In sostanza, grazie ai buoni legami con la società civile l’Autorità potrebbe individuare le proprie priorità con un atteggiamento proattivo, anche promuovendo il dibattito pubblico su questioni nuove.

Entrambe le proposte di legge prevedono un regime rigoroso di incompatibilità, rendendo sostanzialmente l’impegno di commissario l’unica attività possibile nel corso del mandato. La proposta Quartapelle Procopio prevede un’importante barriera all’ingresso, perché vieta le candidature dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e di chi ricopre cariche elettive (articolo 1 comma 2), escludendo così la possibilità di approfittare delle cosiddette *revolving doors*. L’intento è condivisibile e va mantenuto, ma dovrebbe collegare in modo più chiaro tale esclusione con l’eccezione di cui beneficiano alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esempio i professori universitari, per i quali viene considerato sufficiente il collocamento in aspettativa senza assegni; le incompatibilità dovrebbero comunque essere mitigate da un arco temporale limitato (ad esempio 2 anni), per consentire al potenziale candidato di acquisire l’indipendenza necessaria, per poter essere *anche* percepito come indipendente agli occhi dei terzi.

Ne l’una né l’altra proposta prevedono il rispetto delle pari opportunità nella composizione del collegio e un limite di età dei candidati, che invece sarebbe opportuno inserire.

Entrambe le proposte prevedono che l’incarico cessi per scadenza del mandato, per morte, per dimissioni o in caso di sopravvenuta accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina. La sostituzione del membro in questione avviene con lo stesso meccanismo previsto per la nomina.

La proposta Scagliusi prevede chiaramente l’amovibilità dei commissari, disegnando le ipotesi di revoca dell’incarico; infatti stabilisce che i componenti della commissione possono essere revocati in qualsiasi momento, “*qualora siano riscontrate manifeste violazioni degli obblighi di legge*” (articolo 2 comma 6); a metà mandato i membri della Commissione sono “*comunque sottoposti a una procedura di controllo al fine di accertare*

così aderendo in modo più forte ai Principi di Parigi. Il coinvolgimento della società civile nella procedura di nomina (o di rinnovo) è considerata una *best practice* anche dal Rapporto finale della conferenza di esperti sul rafforzamento dell’indipendenza delle autorità nazionali in ambito OSCE, tenuto a Varsavia il 28 – 29 novembre 2016 (p. 12).

13 In conformità con i Principi di Belgrado, n. 13.

l'eventuale sopravvenuta mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina e di valutare l'efficacia delle determinazioni adottate e dei risultati ottenuti, in funzione di un'eventuale riconferma degli incarichi o di una loro revoca (articolo 2 comma 6). La proposta di legge non indica espressamente la procedura con cui tale controllo è esercitato.

La proposta Quartapelle Procopio non prevede una procedura “di controllo” a metà mandato, ma anch'essa prevede comunque un meccanismo di interruzione dell'incarico (es. in caso di dimissioni o di morte), o l'amovibilità anche in casi di “grave violazione dei doveri inerenti l'incarico”. La procedura prevede che la valutazione circa l'effettiva esistenza dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico nonché della grave violazione dei doveri inerenti alla carica compete ai Presidenti del Senato e della Camera, che vi procedono d'intesa e senza ritardo, e che provvedono anche ad attivare le procedure per la nomina del nuovo componente. La proposta Quartapelle Procopio risulta quindi più preoccupata di garantire l'indipendenza dei commissari, sia perché non prevede la procedura di controllo automatica, sia perché addirittura prevede che il mandato dei commissari non sia rinnovabile (articolo 1 comma 5)¹⁴; in tale contesto, i commissari quindi non sarebbero tentati di adottare determinate posizioni né per superare la procedura di controllo, né per essere rieletti.

A prima vista, il meccanismo previsto dai due progetti di legge per la rimozione dall'incarico dei commissari appare contrario ai Principi di Parigi, che sottolineano che l'indipendenza dell'Autorità deve essere garantita anche tramite la stabilità del mandato dei membri della commissione: “*In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured*”¹⁵. Bisogna però considerare che il Rapporto di ottobre 2018 della GANHRI¹⁶ menziona il caso dell'Autorità danese (classificata come autorità che opera nel pieno rispetto dei Principi di Parigi), i cui regolamenti prevedono che i membri del *board* possano essere rimossi qualora vengano meno i requisiti di integrità personale e professionale. Tale situazione viene accettata nella misura in cui vi è un importante corpo di giurisprudenza in Danimarca che chiarisce la nozione di integrità personale e professionale¹⁷: la possibilità che un membro dell'Autorità sia sollevato dall'incarico può essere quindi ritenuta compatibile con i Principi di Parigi.

14 I Principi di Parigi invece sono più morbidi e consentono la rieleggibilità (*Composition and guarantees of independence and pluralism*, Principio 3).

15 Principi di Parigi, *ult. op. cit.*

16 La Global Alliance for National Human Rights Institutions (GANHRI) è una associazione internazionale fondata nel 1993 che raccoglie le Autorità nazionali indipendenti per i diritti umani del mondo. Tra i suoi compiti vi sono quello di accreditare le Autorità nazionali e di assistere gli Stati che ne sono privi perché si dotino a loro volta di una Autorità.

17 La GANHRI sollecita comunque l'Autorità danese a precisare ulteriormente nei suoi regolamenti e in altri documenti amministrativi l'ambito di applicazione di tali disposizioni. V. p. 9 del rapporto, con riferimento alla Danimarca: “*The SCA refers to Paris Principle B.3 and to its General Observation 2.1 on 'Guarantee of tenure for members of the NHRI decision-making*



La proposta Scagliusi dovrebbe però liberarsi della procedura di controllo prevista a metà mandato, perché pare proprio incompatibile con la necessaria indipendenza che i membri della commissione devono mantenere per tutta la durata dell'incarico. In sostanza, l'esistenza di un vero e proprio controllo che per legge avvenga in un momento preciso ad opera del Parlamento potrebbe portare i membri della commissione ad adottare specifiche posizioni proprio in vista di tale scadenza, per evitare di vedere accorciato il loro mandato. La legge dovrebbe invece consentire e garantire l'indipendenza del commissario per tutta la durata dell'incarico, fatta salva la possibilità di rimozione per manifeste violazioni degli obblighi di legge; il "gradimento" del suo operato dovrebbe invece essere valutato soltanto al termine della carica, determinando o la nomina del commissario per un nuovo mandato, oppure la sua sostituzione. Il compromesso con nuove posizioni espresse in seno alla Commissione affari costituzionali potrebbe in parte consentire alla proposta Scagliusi di arricchirsi, sempre nell'ambito del perimetro fissato dai Principi. In linea con questi, gli emendamenti proposti tipizzano meglio le ipotesi in cui i commissari possono essere sollevati dall'incarico e comunque prevedono una procedura maggiormente dettagliata per la rimozione. Gli emendamenti 2.7 (Bilotti), 2.8 (Quartapelle) e 2.9 (Migliore) migliorano la procedura di revoca ed eliminano il controllo di metà mandato; li sostituiscono con la previsione della revoca "*in presenza di gravi violazioni dei doveri inerenti all'ufficio o in caso di condanna penale non definitiva per delitto colposo*"¹⁸, soluzione che di fatto dipinge meglio la fattispecie.

Alla soluzione che venisse preferita sarebbe opportuno aggiungere una disposizione che, nel contesto dell'eventuale controllo di metà mandato, o comunque in caso di sopravvenuta impossibilità a proseguire il mandato, regoli le procedure di sollecitazione della rimozione dall'incarico (ad esempio indicando le maggioranze d'Aula o di Commissione necessarie, o l'intesa tra i Presidenti: v. gli emendamenti 2.94, 2.95, 2.100, 2.101 dell'on. Iezzi), ma soprattutto garantisca il contraddittorio con il commissario interessato, che dovrebbe essere sentito, se non dalle due Aule, almeno dalle loro rispettive Commissioni competenti o, in ultima ipotesi, dai due Presidenti: il contraddittorio dovrebbe essere garantito non solo in caso di segnalazioni esterne volte a sollevare il commissario dall'incarico, ma anche in caso di dimissioni, per verificare se effettivamente queste siano presentate liberamente e siano fondate su motivi che non rappresentino invece delle minacce all'indipendenza dello stesso membro dimissionario. La previsione

body" che stabilisce: "NHRI members must be able to undertake their responsibilities without fear and without inappropriate interference from the State or other actors. In this light, the SCA highlights the following: Members may be dismissed only on serious grounds of misconduct or incompetence, in accordance with fair procedures ensuring objectivity and impartiality set out in the national law." Ancora nel rapporto 2018, tale preoccupazione è ribadita anche nei confronti del Rwanda, la cui legislazione non è ritenuta sufficientemente precisa, p. 15-16).

¹⁸ L'emendamento 2.7 prevede anche i casi di sopravvenuta incompatibilità e di mancanza dei requisiti di nomina.

del coinvolgimento della società civile anche in caso di interruzione del mandato per qualsiasi motivo sarebbe quanto mai opportuna¹⁹.

Da ultimo, sempre con riferimento all'indipendenza, la legge istitutiva dovrebbe indicare i privilegi e le immunità dei membri dell'Autorità, che possono giocare un ruolo importante soprattutto nel caso in cui l'Autorità possa ricevere dei ricorsi.

2.2 L'indipendenza organizzativa, funzionale ed economica dell'Autorità

La proposta Scagliusi prevede che l'Autorità sia dotata di autonomia organizzativa, funzionale e contabile; è dotata di propria sede e di proprio personale assunto mediante concorso pubblico sulla base dei requisiti fissati dall'Autorità stessa (articolo 2 comma 2). Il progetto Scagliusi non sembra però conformarsi né ai Principi di Parigi né ai Principi di Belgrado, nella misura in cui prevede che il funzionamento, l'organizzazione interna, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, le funzioni di direttore dell'ufficio di segreteria e le procedure e le modalità di reclutamento del personale dell'ufficio siano disciplinati da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e di concerto con altri Ministeri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e sentita l'Autorità medesima (articolo 4 comma 3). I Principi di Parigi infatti prevedono chiaramente l'indipendenza dell'Autorità dal Governo; quelli di Belgrado stabiliscono che il Parlamento dovrebbe avere la competenza esclusiva di legiferare per la creazione dell'Autorità nazionale e per le modifiche alla legge istitutiva. Con ciò entrambe i documenti escludono interventi del potere esecutivo²⁰.

La proposta Quartapelle va in una direzione simile a quella dell'on. Scagliusi, demandando anch'essa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dell'organizzazione e del funzionamento dell'Autorità; prevede però che le modifiche al regolamento possano essere adottate con delibera dell'Autorità stessa²¹.

Per garantirne l'indipendenza, dette regole dovrebbero essere invece adottate solo dalla Commissione, sentiti se del caso i due rami del Parlamento e i Ministeri competenti.

19 V. ancora i Principi di Belgrado che prevedono il coinvolgimento della società civile *“as well as for the dismissal of the members of NHRI’s”* (n. 13).

20 Nel nostro contesto si potrebbe forse affermare che, volendo rispettare la lettera dei Principi di Belgrado, né la legge istitutiva né le leggi per eventuali modifiche potrebbero consistere in leggi-delega che diano l'incarico al Governo di elaborare le soluzioni legislative indicate dal Parlamento, ad esempio tramite decreti legislativi. Secondo i Principi di Belgrado, infatti, *“Parliaments should have the exclusive competence to legislate for the establishment of a NHRI and for any amendments of the founding law”* (principio n. 3).

21 Il Dossier n. 66 del 28 novembre 2018 del Servizio studi della Camera dei Deputati, relativo alle due proposte di legge, avanza qualche dubbio sul punto: ritiene che sarebbe necessario verificare se la possibilità che una delibera della Commissione possa modificare un D.P.C.M. sia compatibile con la gerarchia delle fonti.

Coerentemente con quanto si raccomanda con riferimento agli *equality bodies* (ma la questione è estendibile anche alle Autorità nazionali per i diritti umani) l'indipendenza nella gestione della struttura interna, della gestione del *budget* e delle risorse umane e sulle modalità di reclutamento dello staff dovrebbero essere garantiti²². In tale ottica, le proposte di modifica dell'articolo 2, comma 2, secondo periodo, che prevedono che l'Autorità si avvalga del personale e della sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono anch'esse poco condivisibili, nella misura in cui l'Autorità perderebbe la propria indipendenza e si trasformerebbe in un duplicato di altri uffici governativi già esistenti²³. Dalla stessa prospettiva non possono essere accolti tutti gli emendamenti dell'on. Iezzi e del gruppo parlamentare Lega – Salvini Premier, che di fatto eliminano l'indipendenza dell'Autorità: ad esempio, prevedono che diversi Ministri siano membri effettivi della Commissione, prevedono un controllo semestrale o trimestrale dell'operato dell'Autorità, o un costante aggiornamento delle sue attività al Parlamento, o perché escludono il regime delle incompatibilità, o perché la privano di una sede propria esclusiva, oppure perché all'Autorità è negato il diritto di essere sentita nella predisposizione del suo Regolamento di funzionamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁴.

E' comunque coerente con le linee guida di Parigi la proposta Quartapelle Procopio, quando prevede che per consentire l'immediato avvio delle sue attività, la Commissione si avvale inizialmente di un contingente di personale amministrativo e tecnico, ad essa assegnato entro dodici mesi dalla nomina dei suoi componenti, selezionato fra il personale dipendente della Pubblica Amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato dalle amministrazioni di appartenenza in posizione di fuori ruolo. Il personale collocato fuori ruolo risponderebbe del proprio operato esclusivamente alla Commissione (articolo 3 della proposta Quartapelle, cfr. anche l'emendamento 4.1).

3. Il potere che l'Autorità (non) ha

L'elenco dei poteri che l'una e l'altra proposta di legge forniscono all'Autorità è assai ampio e variegato. In questa sede interessa affrontarne uno in particolare, che a dire il vero nessuno dei due progetti di legge esplora completamente: il modo con cui fosse modellato tale potere plasmerebbe il tipo di contributo che l'Autorità potrebbe dare nel panorama istituzionale, rendendola un soggetto di forte, o

22 V. Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI), Raccomandazione n. 2 del 7 dicembre 2017, *Explanatory memorandum*, punto 100.

23 V. emendamento n. 2.24 (Iezzi e altri).

24 In tal senso vanno comunque tutte le proposte emendative dell'articolo 2 comma 2 ad opera degli On. Iezzi e altri, pp. 26-27 e 32 (emendamento 2.85). Emendamenti n. 2.85, 2.97, 2.98, 2.103, 2.104, 2.106, 2.110, 3.104, 4.4, 4.14 e quelli da essi dipendenti.

potenzialmente scarso, rilievo: il potere di risoluzione delle controversie. Il termine risoluzione delle controversie è volutamente vago perché può includere una rosa di possibili soluzioni legislative che possono essere rappresentate così²⁵:

- (1) il potere di fornire indicazioni e informazioni sulle modalità con cui le vittime di violazioni dei diritti umani possono trovare ristoro o protezione;
- (2) il potere quasi-giudiziale di trovare soluzione alle violazioni dei diritti fondamentali tramite decisioni a seguito di procedure non conflittuali esperite a seguito del deposito di una denuncia, ad esempio tramite la promozione dei diritti per mezzo di indagini formali e raccomandazioni, o tramite procedure di mediazione;
- 3) il potere di essere parte in giudizio per conto della vittima, o ancora di agire (o di intervenire come *amicus curie*) in rappresentanza di interessi generali, sia di fronte ai giudici nazionali sia a quelli internazionali (ad esempio, prendendo parte alle controversie di fronte alla Corte Europea dei diritti dell'uomo o nelle procedure di esecuzione delle sue decisioni di fronte al Comitato dei Ministri)²⁶.

Tali poteri possono in teoria anche coesistere, fermo restando che la coesistenza, in seno allo stesso soggetto, di poteri di indagine ed eventualmente di decisione da una parte, e di legittimazione a stare in giudizio dall'altra può essere difficile – o difficilissima – da regolare²⁷.

Il primo potere riguarda le modalità con cui l'autorità nazionale riceve e gestisce le denunce o le trasmette ai soggetti competenti²⁸. Tale tipo di potere può apparire il più debole in una scala come quella presentata sopra, ma resta invece fondamentale nel regolare (e migliorare) il livello di accesso alla giustizia e per evitare il senso di abbandono della potenziale vittima della violazione. Indagare sulle violazioni dei diritti

25 Sul tema si può consultare L. Mc GREGOR, R. MURRAY, S. SHIPMAN, H. TYRREL, [National Human Rights Institutions in Europe and Dispute resolution: A Mapping](#).

26 V. rispettivamente, art. 44 delle Regole di procedura della Corte (aggiornamento 3 giugno 2019) e art. 9 delle Regole del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per il controllo dell'esecuzione delle decisioni e degli accordi stragiudiziali, che prevedono l'intervento di terzi, comprese le Autorità indipendenti nazionali per i diritti umani.

27 Con riferimento agli *equality bodies*, ma estendibile anche alle autorità nazionali per i diritti umani, la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) ha espresso dubbi sulla coesistenza di poteri decisionali e poteri di agire in giudizio in seno allo stesso soggetto, v. Raccomandazione n. 2 del 7 dicembre 2017, *Explanatory memorandum*, punto 45. La difficoltà di regolare in modo coerente con l'assetto istituzionale italiano la coesistenza del secondo e del terzo potere (quello quasi-giudiziale e quello di essere parte in giudizio) è ben illustrata dalle situazioni in cui è stato necessario verificare l'effettiva natura dell'Autorità garante della concorrenza (v. Autorità garante della concorrenza e del mercato, ordinanza n. 1 del 3 maggio 2018 e Corte Costituzionale, sentenza n. 13/2019 del 31 gennaio 2019). Peraltro, le autorità amministrative indipendenti - quale organo giudicante - sono state oggetto di esame sia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (caso C- 53/03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnias (Syfait) e altri*, relativo all'autorità della concorrenza greca), sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (v. il caso *Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italia*, ricorso n. 43509/08 in cui la Corte si è occupata indirettamente dell'Autorità italiana della concorrenza; v. anche il caso *Grande Stevens c. Italia*, ricorso n. 18640/10 in cui la Corte ha escluso la natura di tribunale della CONSOB, constatando la mancanza dei requisiti sostanziali e procedurali perché fosse considerata tale).

28 Sia i Principi di Parigi, sia la Dichiarazione di Nairobi della Nona Conferenza Internazionale delle Istituzioni per la Promozione e la Protezione dei diritti umani del 21-24 ottobre 1998 prevedono la gestione delle denunce di violazioni ricevute dalle Autorità nazionali.

umani è una delle missioni più importanti che si possa affidare a una Autorità indipendente. L'Autorità dovrebbe anche essere dotata dell'*expertise* necessaria per individuare correttamente il soggetto cui la potenziale vittima si potrebbe rivolgere: in prima battuta il compito sembra facile ma non lo è, perché comporta l'accertamento che il caso ricada sotto il mandato dell'Autorità tramite l'accertamento dell'effettiva potenziale sussistenza della violazione di un diritto fondamentale e poi, in caso affermativo, il corretto indirizzamento dell'interessato.

Tale potere sarebbe rilevante, nella misura in cui permetterebbe all'Autorità di raccogliere un numero molto elevato di informazioni, che le consentirebbe di mappare i *trends* nelle violazioni dei diritti fondamentali in Italia e le consentirebbe di poter orientare le proprie strategie di intervento, adempiendo così ad altri suoi doveri inclusi nel mandato. Le consentirebbe insomma di raccogliere un numero elevato di dati sulle violazioni dei diritti. Non è da sottovalutare il fatto che tale potere consentirebbe all'Autorità anche di monitorare i modi e i tempi di gestione della denuncia di violazioni da parte del soggetto a cui la vittima si è rivolta. Anche tale monitoraggio porterebbe all'adempimento dei compiti dell'Autorità, perché le consentirebbe di mappare le reazioni, la qualità e l'effettiva disponibilità dei rimedi, oltre che di monitorare i tempi di reazione dei soggetti cui le vittime verrebbero indirizzate; protocolli di intesa tra l'Autorità e i principali interlocutori istituzionali (ad esempio i Ministeri di volta in volta competenti, o altre Autorità) potrebbero consentire di ottimizzare l'efficacia dell'intervento. L'Autorità dovrebbe poter esercitare tale potere anche d'ufficio, sia con riferimento a casi singoli, sia con riferimento a situazioni più generali, in modo da poter esaminare in modo sistematico le politiche statali sui diritti umani, individuandone i punti deboli e proponendo dei miglioramenti.

La proposta Scagliusi prevede che tra i compiti dell'Autorità vi sia la possibilità di ricevere segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti (articolo 3, comma 1, lett. *i*); tale disposizione, che non dovrebbe limitare il campo della segnalazione ai soli diritti riconosciuti negli atti internazionali in vigore, ma (almeno per motivi di coordinamento con l'articolo 2 comma 1) anche ai diritti fondamentali riconosciuti dal nostro ordinamento (e, pure, da quello dell'Unione Europea), va letta insieme alle regole sull'accesso alle informazioni e sugli interventi formali che l'Autorità può fare di fronte alle Amministrazioni pubbliche (articolo 3, comma 7 e seguenti). Sul punto la proposta Quartapelle Procopio sembra più debole perché, a fronte del compito di monitorare il rispetto dei diritti e di valutare le segnalazioni di violazioni (articolo 2, comma 1 lett. *a*)), non sono previsti effettivi poteri operativi di controllo delle azioni riparatrici o di protezione.

Quanto al secondo potere, cioè quello di trovare soluzione alle violazioni dei diritti fondamentali tramite decisioni che scaturiscono da procedure non conflittuali (anche tramite la promozione dei diritti per mezzo di indagini formali e raccomandazioni), la legge dovrebbe prevedere espressamente il dovere

dell'Autorità di comunicare chiaramente al denunciante quale risultato si può aspettare dalla procedura (ad esempio un accordo bonario e l'impossibilità di poter ottenere un ristoro economico, o l'eventuale incompatibilità della procedura con l'azione giudiziaria) fermo restando che, in tali situazioni, bisognerebbe verificare la compatibilità tra la procedura di fronte all'Autorità e quelle in essere in ambito giudiziario o amministrativo²⁹. Tale potere fornirebbe all'Autorità la possibilità di (im)porsi come uno dei *players* nazionali nella tutela dei diritti.

Quanto al terzo potere, si può ricordare che non sarebbe nuovo nel nostro sistema: si pensi che l'Autorità della concorrenza può avere la posizione di parte processuale ricorrente, quando impugna davanti al giudice amministrativo gli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza³⁰; il Consigliere o la Consigliera nazionale o quelli regionali di parità possono agire o intervenire in giudizio³¹. La proposta Scagliusi prevede una procedura nell'art. 3, commi 7 – 9, che sembra però monca, nella misura in cui limita l'accesso alla giustizia dell'Autorità ai soli casi in cui la Pubblica Amministrazione non si sia conformata alla posizione adottata dall'Autorità. In tal caso l'Autorità deve comunicare alle parti interessate l'apertura di un procedimento, salvi i casi in cui la delicatezza della questione o la sua urgenza non ne demandino la comunicazione a momento successivo. Nel caso in cui l'Autorità ritenga fondata la denuncia, assegna al responsabile della violazione un termine per la cessazione del comportamento e indica quali misure lo stesso deve adottare per tutelare i diritti dell'interessato e fissa un termine. In caso di dissenso che l'Autorità non condivida, o in caso di mancata risposta l'Autorità “ricorre” all'autorità giudiziaria competente. In proposito, la formulazione della disposizione appare vaga, o comunque sarebbe soggetta a incertezze interpretative, nella misura in cui non è chiaro se l'Autorità possa adire l'autorità giudiziaria competente (civile, penale, amministrativa) e quindi sia dotata di piena legittimazione processuale, oppure se possa solo segnalare la violazione (ad esempio al Pubblico Ministero).

4. Il ruolo dell'Autorità nell'affollato panorama istituzionale

La creazione dell'Autorità dovrà fare i conti con la nostra geografia istituzionale, tenuto conto che già esistono uffici governativi o parlamentari (o lo stesso potere giudiziario), o altre Autorità, i cui mandati e ruoli si possono accavallare con quelli dell'Autorità per i diritti umani.

29 V. ancora sul punto i Principi di Parigi e la Dichiarazione di Nairobi della Nona Conferenza Internazionale delle Istituzioni per la Promozione e la Protezione dei diritti umani del 21-24 ottobre 1998.

30 Art. 21-bis, l. n. 287/1990, introdotto dall'art. 35, comma 1, del d.l. 6/12/2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011.

31 V. artt. 37 e ss. del d.lgs 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità).

Un veloce censimento raccoglie molti soggetti in ambito governativo (forse troppi): il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento Pari opportunità³²; il Comitato nazionale per la bioetica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'UNAR; il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU); la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati; la Commissione nazionale UNESCO presso il Ministero degli affari esteri; l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) presso il Ministero dell'interno; l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; il Consigliere o Consigliera di parità e il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Presso la Camera dei Deputati, all'interno della Commissione Affari esteri opera il Comitato permanente per i diritti umani; al Senato opera invece la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ed è appena stata costituita la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza e razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza³³.

Ad essi si devono aggiungere almeno il Garante dei detenuti e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Bisogna precisare che i Principi di Parigi non vedono di buon occhio una pluralità di autorità nazionali; prevedono infatti che il mandato dell'Autorità dovrebbe essere il più ampio possibile (*"A national institution shall be given as broad a mandate as possible"*)³⁴. Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Comitato europeo contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ritiene che più autorità indipendenti, ognuna dotata di un mandato settoriale, possano essere di intralcio al loro effettivo funzionamento e possano determinare duplicazioni di costi³⁵. La creazione della nuova Autorità dovrebbe allora portare con sé una riflessione

32 L'art. 7 della proposta Scagliusi lo vorrebbe sopprimere, perché non avrebbe più ragione di esistere, anche se, a onore del vero, effettivamente non *"si troverebbe a esercitare gli stessi compiti della costituenda commissione"* (Relazione illustrativa Scagliusi), almeno perché si tratta di un ufficio governativo e quindi non è indipendente.

33 Atto n. 1-00136 (Sen. Segre) approvato il 30 ottobre 2019.

34 Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, Principio n. 2. Cfr. anche l'audizione del 9 marzo 2016 del presidente del CIDU, Min. Plen. G. L. De Martino presso la Commissione affari esteri e comunitari della Camera, resoconto stenografico.

35 ECRI, *General Policy Recommendation n. 2*. In questa ottica allora non sarebbe vista di buon occhio la creazione di una Autorità ulteriore, come intende invece fare la proposta di legge A.C. 500 (Rizzetto) dell'11 aprile 2018, che prevede l'"Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti". Inoltre, nel 2019 è stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge C. 1794 (Brescia), che vorrebbe istituire l'Autorità garante per il contrasto alle discriminazioni (e sopprimere l'UNAR). Nel Rapporto di medio termine del novembre 2017 al Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite, trasmesso su base volontaria dall'Italia in merito al recepimento delle raccomandazioni, si fa riferimento all'obiettivo di rafforzare il mandato dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), riconoscendo una maggiore autonomia, anche assegnando a tale organismo lo status di autorità indipendente (Ministero degli Affari esteri, CIDU, *Italy mid-term review following the 2nd UPD Cycle*, Novembre 2017, p. 29). E' certo che, in caso di sua istituzione, l'Autorità per i diritti umani dovrebbe opportunamente assorbire i compiti e i ruoli di altre Autorità costituite o costituende, o comunque operare in un panorama normativo ed operativo sufficientemente chiaro.

seria sulla necessità, o per lo meno, sull'opportunità, di ordinare il panorama istituzionale assorbendo i soggetti di natura non governativa i cui mandati settoriali, funzioni e posizione istituzionale rischierebbero di sovrapporsi con quelli della nuova Autorità: in particolare il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (che, ad oggi, è l'unico organismo conforme ai Principi di Parigi)³⁶ e l'Autorità per l'infanzia e l'adolescenza (e l'UNAR)³⁷.

La coesistenza di altre Autorità la cui competenza copre materie specifiche infatti metterebbe in concorrenza le Autorità e renderebbe residuale quella dell'Autorità per i diritti umani, cui competerebbero solo le materie escluse. In sostanza, sarebbe auspicabile ampliare e specificare il contenuto dell'articolo 3 comma 6 della proposta Scagliusi che, in maniera assai generica prevede che *“Alla Commissione possono essere demandate funzioni derivanti dagli impegni internazionali previste da leggi di esecuzione di convenzioni internazionali*

36 La relazione illustrativa della proposta Quartapelle prevede proprio che tra le funzioni principali dell'Autorità vi sia la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti e la collaborazione con i garanti dei diritti dei detenuti; v. articolo 2 comma 1 lett. a) del d.d.l.: *“La Commissione ha il compito di: a) [...] verificare il rispetto dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, se del caso [...] accedendo alle strutture in cui si trovano persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, quali istituti penitenziari, residenze esterne per l'esecuzione delle misure di sicurezza, di cui al decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, o strutture sanitarie destinate ad accogliere persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, comunità terapeutiche e di accoglienza, strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o cautelari, nonché comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; accertare il rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri per l'identificazione dei migranti e in quelli destinati ai richiedenti asilo e ai rifugiati, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale [...]”*. L'inclusione dell'ambito della privazione della libertà personale nella competenza dell'Autorità era previsto ad esempio dal testo unificato delle proposte di legge Mazzoni, Mascia ed altri, Boato e Mellano, De Zulueta, *“Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”* (A.C. 626 – 1090 – 1441 – 2018 – A/R) della XV Legislatura. Sul punto il Garante nazionale dei detenuti è favorevole piuttosto a una coesistenza coordinata delle due Autorità: *“[...] occorre allora procedere edificando su ciò che esiste, valorizzando l'esperienza ormai consolidata del Garante nazionale come Npm, stringendosi in uno sforzo di costruzione di sistemi che dialoghino, che non si sovrappongano e che si diano reciprocamente forza, evitando che a una più ampia previsione di Istituzioni di promozione e controllo non corrisponda una effettiva maggior tutela dei diritti delle persone”* (Relazione al Parlamento 2019, pp. 47-48).

37 Sulla progressiva fusione in atto tra gli *equality bodies* e le Autorità per i diritti umani rileva l'ampio studio di N. CROWTER, C. O'CONNOR, *Bridging the divide? Integrating the functions of National Equality Bodies and National Human rights Institutions in the European Union*, s.l., 2013, in cui gli autori mettono in luce gli aspetti positivi e negativi di tale fusione, analizzando le esperienze dei Paesi dell'Unione Europea. In Italia, già nel 2016 l'On. Chaouki sollevava il problema della potenziale sovrapposizione di ruoli tra l'*equality body* italiano e l'Autorità indipendente per i diritti umani, v. Audizione del presidente del CIDU, Min. Plen. G. L. De Martino presso la III Commissione della Camera dei Deputati, del 9 marzo 2016, resoconto stenografico, citato *supra*. Sull'inclusione del mandato degli *equality bodies* in quello delle autorità nazionali, v. la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa 1998 (2014), *Improving co-operation between National Human Rights Institutions (NHRIs) and parliaments in addressing equality and non-discrimination issues*; sulla tendenza ad accorpate i mandati, v. anche la relativa relazione, p. 13. Con riferimento agli *equality bodies*, ma estendibile anche al loro rapporto con il mandato delle autorità nazionali per i diritti umani, come già evidenziato *supra* la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) ha espresso dubbi sull'esistenza di una pluralità di soggetti competenti su questioni afferenti ai diritti fondamentali. In particolare evidenzia il rischio di sovrapposizioni di costi, di competenze, di difficoltà per le vittime potenziali ad individuare il soggetto a cui rivolgersi (Raccomandazione n. 2 del 7 dicembre 2017, *Explanatory memorandum*, punto 8). La fusione dell'UNAR, che è l'*equality body* italiano, con l'Autorità potrebbe essere una valida soluzione per garantire la sua effettiva indipendenza, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea (Raccomandazione del 22.6.2018, sugli standards per gli *equality bodies*, C(2018) 3850 final).

in materia di diritti umani”. Questa competenza potrebbe essere motivo per assorbire le altre Autorità (e l’UNAR) e, anche, per evitare che ne siano create di nuove³⁸.

In positivo, un’unica Autorità, o comunque la mancata proliferazione di Autorità garantirebbero uniformità di interpretazione e di applicazione della legge.

5. Conclusione

Le due iniziative legislative in discussione sono presentate nel contesto degli impegni istituzionali che l’Italia ha preso in occasione delle ultime candidature (sempre accolte) quale membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite pure a seguito delle raccomandazioni della *Universal Periodic Review* che, ancora nel 2017 e nel 2019, sollecitano l’Italia ad istituire l’Autorità³⁹. L’Assemblea Generale dell’ONU peraltro ha eletto nuovamente l’Italia tra i componenti del Consiglio dei diritti umani per il periodo 2019 – 2021 sulla base di una serie di impegni, ma tra essi non figura più quello di costituire l’Autorità⁴⁰. Anche il Consiglio d’Europa recentemente ha sollecitato i suoi Stati membri a dotarsi di una Autorità indipendente per i diritti umani, nel caso in cui ne siano ancora privi⁴¹.

L’Italia non può permettersi di istituire l’Autorità solo per adempiere formalmente a tali impegni. Deve renderla conforme ai requisiti previsti dai Principi di Parigi, in modo da poter superare al meglio la

38 Si veda ad esempio la recente proposta proposta di legge C. 500 (Rizzetto), già citata.

39 Osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani, relativo alla sesta revisione periodica dell’Italia sull’implementazione del patto Internazionale per i diritti civili e politici, doc. CCPR/C/ITA/CO/6 del 1 maggio 2017: “*While noting that a number of specific bodies dedicated to the promotion of human rights are in operation and the repeated commitment made by the State party to establish a national human rights institution, the Committee regrets that no such institution has yet been established (art. 2). The State party should expeditiously establish a national human rights institution in compliance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles)*”. Fra i pochi temi di cui il Comitato chiede all’Italia ulteriori aggiornamenti urgenti entro un anno rientra proprio l’Autorità per i diritti umani (“*In accordance with rule 71, paragraph 5, of the Committee’s rules of procedure, the State party is requested to provide, within one year of the adoption of the present concluding observations, information on the implementation of the recommendations made by the Committee in paragraphs 7 (national human rights institution), ...*”). Le Osservazioni conclusive del novembre 2019 non sono ancora disponibili integralmente.

40 Per la candidatura 2007-2010, v. UN Doc. A/61/863, p. 6; per la candidatura 2011-2014 v. Documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/65/733, p. 7. Da ultimo, il Piano d’Azione Nazionale su Impresa e Diritti umani 2016 – 2021 presentato dal Governo il 1 dicembre 2016, annuncia l’impegno ad includere il tema dell’impatto sui diritti umani derivante dalle attività delle imprese in una specifica sezione dell’ambito di competenza della futura Commissione Nazionale Indipendente sui Diritti Umani, v. Piano di azione nazionale impresa e diritti umani 2016-2021, cit., p. 29 e in generale anche p. 10. La candidatura dell’Italia si trova nel documento dell’Assemblea Generale A/73/72.

41 Da ultimo, nel contesto del Consiglio d’Europa v. il punto n. 18 della Dichiarazione di Copenhagen del 12 – 13 aprile 2018, Conferenza di alto livello sulla riforma della Convenzione europea dei diritti dell’uomo: “*The Conference therefore: [...] Reiterates the significant role that national human rights structures and stakeholders play in the implementation of the Convention, and calls upon the States Parties, if they have not already done so, to consider the establishment of an independent national human rights institution in accordance with the Paris Principles*”, che segue analoghe indicazioni contenute in quella di Bruxelles del 26 – 27 marzo 2015 sull’implementazione della Convenzione e infine quella di Brighton del 18 – 20 aprile 2012 sul futuro della Corte.



procedura di accreditamento prevista dal GANHRI, ottenendo così il diritto di prendere parte alle sessioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

L'Autorità, per giustificare la propria esistenza, dovrà sapere stare al passo anche con il contesto politico in cui si troverà a dover operare. Solo la creazione di un “*organo autorevole, indipendente ed efficace*”, per usare le parole della relazione illustrativa della proposta Scagliusi, potrà contribuire a promuovere e a proteggere i diritti fondamentali: soluzioni al ribasso sarebbero solo un ridondante ripiego e determinerebbero un rischio di sovrapposizione di ruoli con soggetti istituzionali già presenti e operativi, rendendo così la nuova Autorità solo una tigre di carta.

Il tempo ancora a disposizione però è poco: Italia e Malta restano gli ultimi due Stati dell'Unione europea privi dell'Autorità e l'Italia deve per forza rimanere la penultima a dotarsene.