
Varsavia, 19 novembre 2021
Parere n.: NHRI-IT /424/2021

PARERE SULLA PROPOSTA DI LEGGE SULLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PROMOZIONE E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E PER IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI

ITALIA

Questo parere ha beneficiato dei contributi della Dott.ssa Kirsten Roberts Lyer, Professore Associato, Dipartimento di Politiche Pubbliche, Central European University di Vienna, Dott. Pieter van Dijk, ex membro del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ed ex giudice della Corte Europea dei Diritti Umani.

Basato su una traduzione inglese non ufficiale della Proposta di legge commissionata dall'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo.



Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varsavia
Ufficio: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SINTESI ESECUTIVA E PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI

Innanzitutto, si precisa che l'ODIHR accoglie con favore l'iniziativa legislativa, in quanto mira a gettare le basi per l'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alla discriminazione (la Commissione) in Italia, in conformità con i Principi delle Nazioni Unite relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (di seguito "i Principi di Parigi")¹ Questo rappresenta un primo passo significativo nell'affrontare le raccomandazioni precedentemente date all'Italia da vari organi di controllo dei diritti umani. Al contempo, tuttavia, si raccomanda di ampliare ed emendare la Proposta di legge in modo da garantire aspetti importanti relativi all'Istituzione Nazionale per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani (d'ora in avanti abbreviato in "INDU") e al suo funzionamento, specialmente quelli inerenti alle garanzie fondamentali di indipendenza dell'istituzione, e al fine di assicurare il pieno rispetto dei Principi di Parigi.

In particolare, le funzioni e i poteri della Commissione dovrebbero essere rafforzati per assicurare l'effettiva attuazione di tutto il suo mandato e non solo di parti di esso. È necessario introdurre ulteriori garanzie per rafforzare l'indipendenza e l'autonomia della Commissione, compresa la sua indipendenza finanziaria e l'autonomia nella gestione delle risorse umane, assicurando anche che il processo di nomina e revoca dei suoi componenti sia conforme agli standard internazionali. Inoltre, i componenti della Commissione dovrebbero godere di immunità funzionale ed essere coperti dalla responsabilità civile, amministrativa e penale per le parole pronunciate o scritte, le decisioni prese o gli atti compiuti in buona fede nella loro veste ufficiale. La Proposta di legge dovrebbe essere ulteriormente rivista per garantire una composizione pluralista della Commissione.

Più nello specifico, e in aggiunta a quanto sopra, l'ODIHR fa le seguenti raccomandazioni per migliorare ulteriormente la Proposta di legge:

A. rispetto al mandato della Commissione:

1. Rivedere l'articolo 3, chiarendo l'estensione dei poteri e delle funzioni della Commissione, estendendoli a tutti gli aspetti del mandato della Commissione; [par. 30]
2. Modificare l'articolo 3, comma 1, lettera b), aggiungendo altri motivi vietati di trattamento discriminatorio a danno di gruppi emarginati e vulnerabili, per evitare, nel diritto e nella prassi, possibili contraddizioni con le normative internazionali; [par. 36]
3. Chiarire nell'articolo 3, comma 1, lettera f) della Proposta di legge che la Commissione presenta la sua relazione annuale direttamente al Parlamento affinché essa venga esaminata e discussa; [par. 38]

¹ I principi delle Nazioni Unite relativi allo status delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (di seguito "i Principi di Parigi") sono stati definiti al primo Seminario internazionale sulle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani a Parigi (7-9 ottobre 1991), e adottati dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>>.

4. Modificare l'articolo 3, comma 1, lettera c), includendo l'autorità della Commissione di ricevere relazioni relative a tutti gli aspetti del suo mandato (e non solo sull'uguaglianza e la non discriminazione) e il suo potere di fornire assistenza nei procedimenti giudiziari e amministrativi; [par. 40]
5. Rivedere l'articolo 3, comma 1, lettera l) della Proposta di legge facendo riferimento esplicito al potere di presentare i rapporti della Commissione agli Organi del trattato delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali e internazionali analoghe in modo del tutto indipendente; par. 47]
- B. Definire chiaramente l'autorità e il mandato della Commissione nella Proposta di legge per evitare potenziali conflitti e sovrapposizioni di ruoli con altre istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani; [par. 55]
- C. Includere nella Proposta di legge una previsione che imponga l'obbligo da parte dell'ente pubblico di rispondere tempestivamente alle raccomandazioni della Commissione derivanti da qualsiasi ambito del suo mandato; [par. 59]
- D. Eliminare l'articolo 4, comma 3, poiché mina l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. La Proposta di legge dovrebbe, invece, fare riferimento a regole uniformi da applicare alle agenzie statali che regolino le questioni organizzative o operative interne, nella misura in cui esse sono applicabili alla Commissione, a condizione che tali regole non compromettano l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. In mancanza di ciò, la Proposta di legge dovrebbe fornire la base giuridica che permetta alla Commissione di determinare le proprie questioni organizzative e operative interne; [par. 65]
- E. Introdurre e definire nella Proposta di legge (e/o in altri atti legislativi pertinenti) la portata dell'immunità funzionale, in particolare tutelando i componenti della Commissione e il personale interessato dalla responsabilità civile, amministrativa e penale per le parole pronunciate o scritte, le decisioni prese o gli atti compiuti in buona fede nell'ambito del loro ruolo ufficiale; [par. 72]
- F. Ampliare l'articolo 2, commi 5 e 9, includendo disposizioni transitorie che garantiscano l'operatività ininterrotta della Commissione, anche prorogando il mandato del componente della Commissione laddove non venga eletto un sostituto; [par. 86]
- G. Includere nell'articolo 2, comma 4 della Proposta di legge le garanzie necessarie per il processo di selezione e di nomina con particolare enfasi sulla trasparenza, l'ampia consultazione e la partecipazione delle diverse forze sociali. La Proposta di legge dovrebbe altresì definire i criteri che i componenti della commissione di selezione devono soddisfare, tenendo conto dei requisiti per riflettere la diversità all'interno della società e la partecipazione della società civile/di ONG. Essa dovrebbe anche specificare il ruolo della commissione di selezione, e i soggetti a cui essa dovrà presentare raccomandazioni per la selezione dei componenti della Commissione; [par. 90-93]
- H. Per quanto riguarda la durata della carica di componente della Commissione:

1. Valutare la revisione della Proposta di legge, introducendo un mandato di 5 anni rinnovabile una volta sola, o un mandato unico più lungo; [par. 95]
 2. Rivedere l'articolo 2, comma 5, prevedendo tempi più ampi per la selezione e la nomina dei componenti della Commissione, possibilmente indicando nella Proposta di legge la data di inizio del processo, così come un periodo di tempo generale assegnato al processo; [par. 97]
- I. Garantire che le condizioni e il processo di revoca riportati nell'articolo 2, commi 5, 6 e 9, siano chiaramente definiti e precisi, e garantire che non si basino esclusivamente sulla discrezione dell'organo di nomina. La Proposta di legge dovrebbe prevedere norme chiare e criteri oggettivi per i casi di revoca, compresi i casi e le circostanze specifiche in cui il Presidente e i componenti della Commissione non sono in grado di assolvere le loro funzioni [par. 98-102]
- J. Valutare se il finanziamento, come suggerito nella Proposta di legge, è adeguato alla luce dei poteri e delle funzioni da assegnare alla Commissione, e in base alle dimensioni del paese. La Legge dovrebbe anche mirare a garantire un finanziamento della Commissione stabile e a lungo termine, assicurandone anche l'autonomia nella gestione e nel controllo del budget; [par. 114-115]
- K. Proseguire gli sforzi per assicurare che la Proposta di legge sia pienamente conforme ai Principi di Parigi, ad altre norme internazionali e agli impegni OSCE, e che prima della sua adozione sia sottoposta a consultazioni inclusive, ampie ed efficaci, che dovrebbero proseguire nelle fasi successive del processo legislativo. [par. 121]

Queste e altre raccomandazioni sono incluse nel testo del presente Parere, evidenziate in grassetto.

Nell'ambito del suo mandato di assistere gli Stati partecipanti all'OSCE nell'attuazione degli impegni dell'OSCE, l'OSCE/ODIHR esamina, su richiesta, le proposte di legge e la legislazione vigente per valutarne la conformità agli standard internazionali in materia di diritti umani e agli impegni dell'OSCE, e fornisce raccomandazioni concrete per il miglioramento.

SOMMARIO

I. INTRODUZIONE.....	6
II. OGGETTO DEL PARERE	6
III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI.....	7
1. Standard internazionali in materia di diritti umani e impegni dell'OSCE sulla dimensione umana	7
2. Background.....	Error! Bookmark not defined.
3. Mandato	11
3.1 Scopo della Commissione.....	11
3.2 Compiti, funzioni e poteri della Commissione.....	12
3.3 Compatibilità con altri meccanismi nazionali esistenti in materia di diritti umani	19
3.4 Poteri della Commissione per adempiere al suo mandato.....	20
3.5 Follow up alle raccomandazioni della Commissione.....	21
4. Indipendenza e procedura di nomina.....	21
4.1 Indipendenza della Commissione.....	21
4.2 Immunità funzionale.....	23
4.3 Periodo di transizione per garantire la stabilità e la continuità della Commissione	27
5. Direzione, organico, funzionamento e finanziamento della Commissione.....	30
5.1 Pluralismo e processo di selezione e nomina.....	30
5.2 Mandato dei componenti della Commissione	32
5.3 Revoca	33
5.4 Remunerazione	35
5.5 Finanziamento	36
6. Processo legislativo	39

APPENDICE: Proposta di legge sulla Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alla discriminazione

I. INTRODUZIONE

1. Il 5 agosto 2021, il presidente della Commissione costituzionale del Parlamento italiano ha trasmesso all'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (di seguito "ODIHR") una richiesta di analisi giuridica della Proposta di legge sulla Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alla discriminazione (di seguito "la Proposta di legge").
2. Il 6 agosto 2021, l'ODIHR ha risposto a tale richiesta, confermando la disponibilità dell'Ufficio a preparare un parere giuridico sulla conformità della Proposta di legge con le norme internazionali sui diritti umani e gli impegni dell'OSCE sulla dimensione umana.
3. Il presente Parere è stato redatto in risposta alla richiesta di cui sopra. L'ODIHR ha condotto questa valutazione nell'ambito del suo mandato di assistere gli Stati partecipanti all'OSCE nell'attuazione dei loro impegni OSCE.

II. OGGETTO DEL PARERE

4. Il campo di applicazione del presente Parere interessa solo la Proposta di legge presentata per l'analisi. Con questa limitazione, il Parere non costituisce un'analisi completa ed esaustiva dell'intero quadro giuridico e istituzionale che disciplina i meccanismi di protezione dei diritti umani in Italia.
5. Il Parere solleva questioni chiave e fornisce indicazioni sulle aree di criticità. Per amor di concisione, si concentra maggiormente sulle disposizioni che richiedono emendamenti o miglioramenti piuttosto che sugli aspetti positivi della Proposta di legge. L'analisi giuridica che ne consegue si basa sugli standard, le norme e le raccomandazioni internazionali e regionali in materia di diritti umani e di stato di diritto, nonché sui rispettivi impegni dell'OSCE in materia di dimensione umana. Il Parere evidenzia anche, se del caso, le buone pratiche di altri Stati partecipanti all'OSCE in questo campo. Nel riferirsi alla legislazione nazionale, l'ODIHR non sostiene alcun modello specifico di paese, ma si concentra piuttosto sul fornire informazioni chiare sugli standard internazionali applicabili, illustrandone l'attuazione pratica in alcune leggi nazionali. Qualsiasi esempio di Paese dovrebbe sempre essere affrontato con cautela, poiché non necessariamente può essere replicato in un altro Paese e deve sempre essere considerato alla luce del più ampio quadro istituzionale e giuridico nazionale, nonché del contesto del Paese stesso e della cultura politica.
6. Inoltre, conformemente alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna² (di seguito "CEDAW") e al Piano d'azione dell'OSCE del 2004 per la promozione dell'uguaglianza di genere³ e agli impegni di integrare la dimensione di genere nelle attività, nei programmi e nei progetti dell'OSCE, il Parere integra, come è opportuno, una prospettiva di genere e di diversità.
7. Il presente Parere si basa su una traduzione inglese non ufficiale della Proposta di legge commissionata dall'ODIHR allegata al presente documento. Potrebbero emergere errori di

² Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (di seguito "CEDAW"), adottata con risoluzione 34/180 dell'Assemblea Generale il 18 dicembre 1979. L'Ucraina ha depositato il suo strumento di ratifica di questa Convenzione il 12 marzo 1981.

³ Vedi Piano d'azione dell'OSCE per la promozione della parità di genere adottato con Decisione n. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par 32.

traduzione. Se il Parere dovesse essere tradotto in un'altra lingua, prevale la versione inglese.

8. In considerazione di quanto sopra, l'ODIHR desidera sottolineare che il presente Parere non impedisce all'ODIHR di formulare in futuro ulteriori raccomandazioni o commenti scritti o orali sulle rispettive materie in Italia.

III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI

1. STANDARD INTERNAZIONALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E IMPEGNI DELL'OSCE SULLA DIMENSIONE UMANA

9. Le Istituzioni nazionali per i diritti umani (di seguito "INDU") occupano una posizione cruciale nella gamma di istituzioni che formano l'infrastruttura di un sistema democratico basato sullo stato di diritto e sui diritti umani.⁴ In qualità di organismi indipendenti con un mandato costituzionale e/o legislativo per tutelare e promuovere i diritti umani, sono considerati una "componente chiave dei sistemi nazionali efficaci di protezione dei diritti umani e attori indispensabili per la promozione e la protezione sostenibile dei diritti umani a livello nazionale".⁵ Pertanto, le INDU mettono in relazione le responsabilità dello Stato derivanti dagli obblighi internazionali in materia di diritti umani con i diritti degli individui nel paese e costituiscono "un ponte tra il governo e la società civile, nonché tra il sistema nazionale e quello internazionale".⁶ Sebbene facciano parte dell'apparato statale, l'indipendenza delle INDU dai poteri esecutivo, legislativo e giudiziario ne garantisce la capacità di adempiere al loro mandato.
10. Tuttavia, la capacità di INDU di svolgere pienamente il suo ruolo all'interno dello stato dipende da molti fattori politici, sociali e legali. Una istituzione di questo genere deve occupare una posizione adeguata nel quadro istituzionale nazionale, pur avendo un ambito di competenza sufficientemente ampio, nonché una serie di poteri e risorse che le permettano di svolgere efficacemente il suo mandato e stimolare la sfera giuridica e la prassi nel campo dei diritti umani. Una caratteristica importante di un'istituzione efficace di questo tipo deve essere l'indipendenza, anche finanziaria, dagli altri poteri dello Stato, specialmente da quello esecutivo. Pertanto, è necessario proteggere tale indipendenza con apposite tutele normative, anche per quanto riguarda il budget dell'istituzione. Il successo di una INDU dipende anche molto dalla sua integrità, professionalità e autorevolezza all'interno delle strutture statali e della società in genere. Pertanto, è della massima importanza stabilire, tra le varie cose, criteri appropriati e una procedura opportunamente trasparente di selezione o nomina delle persone impiegate nell'organo decisionale della INDU e assumere personale con qualifiche professionali del più alto livello possibile.
11. I Principi delle Nazioni Unite relativi allo status delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, noti anche come "Principi di Parigi",

4 Si veda, ad esempio, la Dichiarazione congiunta della riunione di esperti sul rafforzamento dell'indipendenza delle Istituzioni nazionali per i diritti umani nella Regione OSCE, 28- 29 novembre 2016, Varsavia, <<http://www.osce.org/odihr/289941?download=true>>, in cui si afferma che "una INDU forte e indipendente è una caratteristica necessaria di ogni Stato che sostiene il buon governo e la giustizia, nonché i diritti umani".

5 Vedi Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Rapporto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2007), A/62/36, par 15, <https://www.ohchr.org/ref/doc/doc.aspx?doc=A_62_36_EN.pdf>.

6 Op. cit. nota in calce 4 (Dichiarazione congiunta del 2016).

contengono regole internazionalmente riconosciute sui mandati e le competenze delle INDU.⁷ I Principi di Parigi stabiliscono anche standard minimi sulla costituzione e il funzionamento delle INDU e promuovono i principi chiave di pluralismo, trasparenza, garanzie di indipendenza funzionale e istituzionale e dell'efficacia delle INDU. L'adozione dei Principi di Parigi e la valutazione delle INDU rispetto a questi principi è intrapresa dalla Sottocommissione per l'Accreditamento (di seguito "SCA") dell'Alleanza Globale di Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (di seguito "GANHRI").⁸ La SCA pubblica rapporti sulle domande di accreditamento degli Stati, esamina il loro stato e fornisce loro l'accREDITAMENTO di stato ogni cinque anni.⁹ La SCA rilascia, inoltre, "Osservazioni generali", che chiariscono e spiegano ulteriormente i Principi di Parigi.

12. I Principi di Parigi affermano che le INDU devono disporre di un'infrastruttura adatta al regolare svolgimento delle loro attività e che comprenda, in particolare, finanziamento e personale adeguati. Lo scopo del finanziamento è, tra gli altri, di assicurare che le INDU abbiano personale e immobili propri, in modo che possano essere indipendenti dal governo e non siano soggette a un controllo finanziario che possa comprometterne l'indipendenza.¹⁰ Per quanto riguarda il personale, in particolare, la SCA ha confermato, nelle Osservazioni generali del 2018, che gli stipendi e i benefit concessi al personale di una INDU devono essere paragonabili a quelli dei dipendenti pubblici che svolgono compiti simili in altre istituzioni indipendenti dello Stato.¹¹
13. La SCA ha inoltre osservato che le INDU dovrebbero essere legalmente autorizzate a determinare la struttura del proprio organico e le competenze richieste per adempiere ai propri mandati, a stabilire altri criteri appropriati (ad esempio per incrementare la diversità) e a selezionare il proprio personale in conformità alle leggi nazionali. Il personale dovrebbe essere assunto secondo un processo di selezione aperto, trasparente e meritocratico che garantisca il pluralismo (anche in considerazione del genere, dell'etnia e delle persone appartenenti a minoranze), secondo una composizione avente le competenze necessarie per adempiere al mandato della INDU, anche garantendo una partecipazione paritaria delle donne nella INDU.¹² Questo processo dovrebbe essere a sola discrezione della INDU. Pur sottolineando che i Principi di Parigi non escludono che una INDU possa assumere un funzionario pubblico con le competenze e l'esperienza necessarie attraverso una procedura prescritta, la SCA ha tuttavia ribadito l'importanza che una INDU sia, e sia percepita, in grado di operare in modo indipendente dalle interferenze del governo. Il processo di assunzione dovrebbe essere sempre aperto a tutti, chiaro, trasparente, meritocratico e a sola discrezione della INDU.¹³

7 I Principi delle Nazioni Unite relativi allo status delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (di seguito "i Principi di Parigi") sono stati definiti al primo Seminario internazionale sulle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani a Parigi (7-9 ottobre 1991), e adottati dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993.

8 L'Alleanza Globale di Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (GANHRI), precedentemente nota come Comitato Internazionale di Coordinamento delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (di seguito "ICC"), è stata fondata nel 1993 ed è l'associazione internazionale delle istituzioni nazionali per i diritti umani di tutte le parti del mondo. Il GANHRI promuove e rafforza le INDU in conformità con i Principi di Parigi e fa da capofila nella promozione e protezione dei diritti umani.

9 Vedi Articolo 15 dello Statuto del GANHRI (versione adottata il 22 febbraio 2018). L'accREDITAMENTO equivale al riconoscimento ufficiale che una INDU soddisfa i requisiti dei Principi di Parigi o continua a rispettarli. La SCA assegna lo stato A, B o C alle INDU. Lo stato A significa che una INDU è pienamente conforme ai Principi di Parigi e membro votante per quanto riguarda il lavoro e le riunioni sulle INDU a livello internazionale; lo stato B significa che la INDU non è ancora pienamente conforme ai Principi di Parigi o non ha ancora presentato una documentazione sufficiente a tal proposito, mentre le istituzioni di stato C non sono considerate conformi ai Principi di Parigi.

10 Vedi Principi di Parigi, B.2 (Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo).

11 Si vedano le ultime Osservazioni generali revisionate della Sottocommissione per l'accREDITAMENTO, come adottate dall'Ufficio di presidenza del GANHRI (di seguito "Osservazioni generali dalla SCA") nella riunione tenutasi a Ginevra il 21 febbraio 2018, Osservazione generale 1.10, pag. 27.

12 Cfr. l'Osservazione generale 1.7 della SCA del 21 febbraio 2018, pag. 20.

13 Osservazione generale 2.4 della SCA del 21 febbraio 2018, pag. 39.

14. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite hanno anche emesso varie risoluzioni generali sulle INDU.¹⁴ Inoltre, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (di seguito "UNDP") e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (di seguito "OHCHR") hanno pubblicato un Toolkit di collaborazione con le Istituzioni nazionali dei diritti umani. Il toolkit illustra i vari modelli di INDU e fornisce una guida su come sostenere le INDU nelle diverse fasi della loro esistenza, dalla costituzione a come sostenerne lo sviluppo in INDU più mature.¹⁵
15. Inoltre, la Risoluzione delle Nazioni Unite A/ RES / 75/186 (di seguito "Risoluzione ONU") sul ruolo delle istituzioni dell'Ombudsman e dei mediatori nella promozione e protezione dei diritti umani, del buon governo e dello stato di diritto,¹⁶ al paragrafo 2, incoraggia fortemente gli Stati membri a instaurare e rafforzare le istituzioni dell'Ombudsman (difensore civico) "coerentemente con i principi sulla protezione e promozione dell'istituzione dell'Ombudsman (i principi di Venezia)"; al paragrafo 8 "[i]ncoraggia le istituzioni dell'Ombudsman e dei mediatori, se esistenti, (a) A operare, se del caso, in conformità con tutti gli strumenti internazionali pertinenti, compresi i Principi di Parigi e i Principi di Venezia".
16. A livello del Consiglio d'Europa (in seguito "CdE"), la Raccomandazione 1615 (2003) dell'Assemblea Parlamentare elenca nello specifico alcune caratteristiche essenziali per il funzionamento efficace delle istituzioni dell'Ombudsman.¹⁷ Inoltre, la raccomandazione della Commissione dei Ministri del CdE 2021 mira a garantire che le INDU siano istituite e governate in conformità con le norme minime stabilite nei Principi di Parigi, in particolare per quanto riguarda il loro mandato e la competenza di promuovere e tutelare tutti i diritti umani e la loro autonomia dal governo.¹⁸ La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (di seguito "Commissione di Venezia"), oltre a numerosi pareri sulla legislazione in materia di INDU, ha pubblicato nel 2019 i Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del difensore civico ("i Principi di Venezia").¹⁹
17. Nel Documento di Copenhagen del 1990, gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a facilitare "l'istituzione e il rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti nel campo dei diritti umani e dello stato di diritto".²⁰ Altri impegni dell'OSCE hanno ulteriormente sottolineato l'importante ruolo che le INDU svolgono nella tutela e nella promozione dei diritti umani, in particolare il Piano d'azione di Bucarest per la lotta al terrorismo, che

14 Si veda ad esempio, Risoluzione n. 70/163 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, A/RES/70/163, adottata il 17 dicembre 2015; Risoluzioni n. 63/169 e 65/207 sul ruolo delle istituzioni dell'Ombudsman, dei mediatori e di altre Istituzioni nazionali per i diritti umani nella promozione e protezione dei diritti dell'uomo, A/RES/63/169 e A/RES/65/207, adottate rispettivamente il 18 dicembre 2008 e il 21 dicembre 2010; Risoluzioni n. 63/172 e 64/161 sulle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, A/RES/63/172 e A/RES/64/161, adottate rispettivamente il 18 dicembre 2008 e il 18 dicembre 2009; e la Risoluzione n. 48/134 sulle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, A/RES/48/134, adottata il 4 marzo 1994. Vedi anche la Risoluzione n. 27/18 sulle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, A/HRC/RES/27/18, adottata il 7 ottobre 2014.

15 UNDP-OHCHR, Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions (di seguito "Toolkit UNDP-OHCHR"), dicembre 2010), pagina 241.

16 Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 2020 (75a sessione).

17 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), Raccomandazione 1615 (2003) sull'istituzione del difensore civico, 8 settembre 2003; si vedano anche altri documenti del Consiglio d'Europa sul tema, ad esempio, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec(97)14E sull'istituzione di Istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, 30 settembre 1997; APCE, Raccomandazione 1959 (2013) sul rafforzamento dell'istituzione del difensore civico in Europa, adottata il 4 ottobre 2013.

18 Comitato dei ministri del CdE, Raccomandazione CM/Rec(2021)1, sullo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti, 31 marzo 2021.

19 Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del difensore civico ("i principi di Venezia"), 3 maggio 2019.

20 Cfr. Documento di Copenhagen OSCE (1990), par 27.

incarica l'OSCE/ODIHR di proseguire e aumentare "gli sforzi per promuovere e assistere la costituzione di istituzioni democratiche su richiesta degli Stati, tra l'altro aiutando a rafforzare [...] le istituzioni dei difensori civili".²¹

18. Anche altri documenti di riferimento utili di natura non vincolante sono rilevanti in questo contesto, in quanto contengono un maggior livello di dettagli pratici, fra cui, per esempio:
- i. la *Raccolta dei pareri della Commissione di Venezia sull'istituzione del Difensore civico* (2016);²² e
 - ii. il documento *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality (2012)* dell'OSCE/ODIHR, che fornisce una guida utile sulle misure e le iniziative per rafforzare la capacità delle INDU e il lavoro pratico in materia di diritti delle donne e di uguaglianza di genere.²³

2. OSSERVAZIONI CONTESTUALI

19. L'articolo 3 della Costituzione italiana prevede che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". L'articolo 10 prevede che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute".
20. L'Italia ha compiuto vari sforzi per istituire una INDU in linea con la Risoluzione ONU 48/134. Per esempio, nel 2011 la Commissione Affari Costituzionali del Senato italiano ha approvato all'unanimità un disegno di legge che istituisce una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.²⁴ Più recentemente, durante la Revisione Periodica Universale del 2019, il Governo italiano ha ribadito la sua volontà di creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in conformità con i principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo.²⁵
21. È quindi un passo gradito che la presente Proposta di legge miri a istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alla discriminazione (di seguito: "Commissione") in linea con i Principi di Parigi. La Proposta di legge fornisce la base giuridica per l'istituzione di una INDU per l'Italia, il cui ruolo principale è quello di promuovere e proteggere i diritti umani in Italia (articolo 2 comma 1). È tanto più importante definire un quadro giuridico per l'istituzione di una INDU in Italia, dato che essa attualmente non ha un meccanismo nazionale indipendente specifico per la promozione e la protezione dei diritti umani.
22. La Proposta di legge è concisa, con otto previsioni che coprono il mandato, la procedura di nomina, il personale e gli immobili della Commissione e il suo finanziamento.

21 Vedi Piano d'azione di Bucarest per la lotta al terrorismo (2001), allegato alla decisione del Consiglio ministeriale dell'OSCE sulla lotta al terrorismo, MC(9).DEC/1, 4 dicembre 2001, par 10.

22 Disponibile su <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e)>.

23 OSCE/ODIHR, *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality*, 4 dicembre 2012, pagine 9 e 78, <<http://www.osce.org/odihhr/97756>>.

24 Vedere per esempio <https://unipd-centrodirittiumani.it/en/news/Italian-Senate-the-Commission-for-Constitutional-Affairs-approves-the-bill-establishing-a-National-Commission-for-Human-Rights/2097>.

25 Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, Rapporto del gruppo di lavoro sulla Revisione periodica universale - Italia, A/HRC/43/4, 27 dicembre 2019, par. 6. Vedi anche Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, Osservazioni conclusive sul diciannovesimo e ventesimo rapporto periodico combinato dell'Italia, 17 febbraio 2017, par. 10-11.

Positivamente, la Proposta di legge contiene riferimenti espliciti ai principi di Parigi, all'indipendenza e all'autonomia della Commissione e alla previsione di funzioni di promozione e protezione. Si ricorda qui che l'Osservazione generale 1.1 della SCA afferma che la legislazione in materia di INDU dovrebbe specificare in dettaglio il ruolo, le funzioni, i poteri, il finanziamento e i criteri di responsabilità dell'istituzione, nonché il meccanismo di nomina e la durata in carica dei suoi componenti. Benché non tutti gli aspetti pratici debbano essere previsti nella legislazione sull'INDU, essa dovrebbe almeno stabilire le garanzie di base dell'indipendenza dell'INDU e specificare altri principi generali, in particolare per quanto riguarda il mandato dell'INDU e la composizione del suo organo decisionale (compresi i meccanismi di nomina, la durata e le condizioni della carica, il mandato, i poteri, il finanziamento e i criteri di responsabilità). La suddetta legislazione può poi rinviare a un'altra legge o alla legislazione secondaria per un'ulteriore elaborazione di questi aspetti.²⁶

23. La Proposta di legge, essendo concisa, a volte manca di dettagli sufficienti. Per esempio, non è chiaro come il mandato della Commissione si concili con altri organismi nazionali per i diritti umani esistenti. Inoltre, la procedura di nomina e selezione beneficerebbe di una formulazione chiara e precisa per garantirne la conformità con i Principi di Parigi. Ancora, per assicurare l'indipendenza dell'istituzione e il funzionamento continuo ed efficiente della Commissione, si dovrebbe rivedere la Proposta di legge e si dovrebbero introdurre disposizioni transitorie.
24. Se esaminata rispetto agli standard internazionali per l'istituzione e il funzionamento delle INDU, la Proposta di legge solleva una serie di preoccupazioni per quanto riguarda la procedura di selezione e nomina, i motivi ampi e poco chiari per la revoca e la relativa procedura, i regolamenti amministrativi inerenti a una vasta gamma di questioni tra cui il personale, le procedure di budgeting e di assunzione, il finanziamento, l'autonomia finanziaria e l'immunità funzionale.

3. MANDATO

3.1 Scopo della Commissione

25. La Proposta di Legge definisce il mandato della Commissione all'articolo 2 comma 1, affermando che essa è istituita "per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali [...], in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e quelli individuati e riconosciuti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, nonché di controllare e garantire la parità di trattamento e l'operatività degli strumenti di tutela contro ogni discriminazione".
26. È positivo che nel definire gli obiettivi della Commissione, la Proposta di legge faccia riferimento esplicito alle funzioni di promozione e protezione dei diritti umani della Commissione, come richiesto dai Principi di Parigi (articolo 1, paragrafo 1), e dalla SCA (Osservazione generale 1.2 (2018)). La dichiarazione esplicita di indipendenza della Commissione contenuta nella Proposta di legge, che interessa tutti gli aspetti del suo funzionamento (articolo 2 comma 2) è un ulteriore elemento positivo, benché alcune disposizioni successive sollevino perplessità e possano limitare il mandato e lo status indipendente della Commissione.

²⁶ Osservazione generale 1.1 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018, p. 5.

3.2 Compiti, funzioni e poteri della Commissione

27. Innanzitutto, si nota che il titolo e il testo della Proposta di legge fanno riferimento ai "diritti umani fondamentali". Poiché questa terminologia implica una differenziazione tra i diritti umani e la loro gerarchia e importanza, si suggerisce di armonizzare la terminologia della Proposta di legge e riferirsi comunemente a "diritti umani e libertà fondamentali".
28. Inoltre, alcune previsioni della Proposta di legge contengono una terminologia poco chiara o che lascia spazio ad ampia interpretazione. Ad esempio, l'articolo 3 comma 1 (a) prevede di "a) vigilare sul rispetto dei diritti umani e su eventuali abusi perpetrati *ai danni di popoli, in Italia*, con riferimento al diritto interno e alle norme e ai trattati internazionali". Il riferimento ai "popoli, in Italia" sembra implicare che la protezione sia accordata a gruppi, mentre le persone protette sono individui. Si suggerisce di valutare la riformulazione della frase in "chiunque si trovi nella giurisdizione della Repubblica Italiana". Inoltre, l'articolo 1, comma 1, fa riferimento alla "normativa europea", espressione che beneficerebbe di un chiarimento. **Si raccomanda quindi di rivedere la Proposta di legge per garantire l'uso di una terminologia coerente e chiara.**
29. In linea di principio, i compiti dell'istituzione dovrebbero, come minimo, comprendere l'ambito definito nei Principi di Parigi. Secondo l'Osservazione generale 1.2 della SCA, le funzioni di promozione delle INDU comprendono l'istruzione, la formazione, la consulenza, la sensibilizzazione e la difesa. L'Osservazione generale 1.2 stabilisce che il mandato di protezione delle INDU dovrebbe includere funzioni come "quelle che affrontano e cercano di prevenire le violazioni effettive dei diritti umani, per esempio monitorando, indagando e redigendo rapporti sulle violazioni dei diritti umani" e può includere anche la gestione di segnalazioni individuali.²⁷ Vale anche la pena di ribadire che secondo i principi di Parigi A.1 e A.2, una INDU dovrebbe avere "un mandato il più ampio possibile".
30. I compiti e le funzioni della Commissione sono stabiliti nell'articolo 3 della Proposta di legge, con ulteriori funzioni di gestione delle segnalazioni stabilite nell'articolo 5. La Commissione è quindi dotata di funzioni in tutte le aree sopra menzionate identificate dalla SCA. **Tuttavia, tutti i poteri e le funzioni della Commissione nell'articolo 3 beneficerebbero di un chiarimento, per specificare che sono tutti applicabili all'intero mandato della Commissione.**
31. L'articolo 3 comma 1 (b) della Proposta di legge definisce i motivi vietati di discriminazione in base a nazionalità, sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali. Essi riflettono l'elenco dell'articolo 3 della Costituzione. Il Commento Generale n. 18 del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite definisce la discriminazione come "qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza" basata sull'elenco di motivi protetti citati nell'articolo 26, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte di tutte le persone, in condizioni di parità, di tutti i diritti e le libertà.²⁸ I trattati internazionali, come ad esempio il CERD, CEDAW e CRPD, riportano definizioni simili. Le Direttive UE sull'uguaglianza, d'altra parte, si riferiscono a situazioni "in cui una persona è trattata meno favorevolmente di quanto lo sia, sia stata o sarebbe un'altra in una situazione comparabile".²⁹

27 Osservazione generale 1.2 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

28 UN HRC, Commento generale n. 18 sulla non discriminazione, par. 7.

29 Articolo 2 in entrambe le direttive UE sull'uguaglianza.

32. Inoltre, i motivi di discriminazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), includono un riferimento alle condizioni personali e sociali, che, facendo eco al principio alla base del protocollo 12 della CEDU, espande notevolmente la portata del divieto di discriminazione. Tutto ciò è in linea con l'evoluzione internazionale della legislazione antidiscriminatoria, che ha riconosciuto queste forme particolari di discriminazione, il che costituisce un elemento positivo della Proposta di legge. Anche se gli Stati non hanno bisogno di adottare esattamente la stessa definizione di quella fornita dai trattati internazionali, essa dovrebbe essere abbastanza ampia da comprendere tutte le componenti previste dai vari strumenti.
33. Si deve anche riconoscere che né questa Proposta di legge, né le disposizioni dei trattati e delle convenzioni internazionali forniscono un elenco esaustivo dei motivi protetti sulla base dei quali la discriminazione è vietata. Tuttavia, alcuni motivi che sono stati riconosciuti a livello internazionale come particolarmente suscettibili di dar luogo a discriminazione, sono assenti da questa lista. Il CERD, nelle sue osservazioni conclusive rivolte all'Italia, ha affermato di rimanere "preoccupato per la mancanza di chiarezza riguardo alla legislazione specifica e alle disposizioni che vietano la discriminazione razziale, conformemente all'articolo 1 della Convenzione, in particolare per quanto riguarda il divieto di discriminazione sulla base del colore della pelle e della provenienza nazionale o etnica, e indipendentemente dal fatto che la discriminazione sia una conseguenza di "scopo o effetto" (articolo 1)".³⁰ Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso preoccupazione per il fatto che l'Articolo 3 della Costituzione "non contiene un elenco completo dei motivi di discriminazione vietati..." e ha raccomandato che l'Italia "prenda tutte le misure necessarie, compresa l'adozione di una legislazione completa contro la discriminazione, per garantire che il suo quadro giuridico... fornisca una protezione completa ed efficace contro la discriminazione in ogni sfera, anche quella privata, e proibisca la discriminazione diretta e indiretta... affronti in modo completo tutti i motivi di discriminazione, compresi colore della pelle, provenienza nazionale, cittadinanza, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere e qualsiasi altro status..."³¹
34. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto nella sua giurisprudenza che la protezione dalla discriminazione offerta dall'articolo 14 della CEDU si estende ai motivi dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, anche se non sono espressamente menzionati in questa previsione.³² I motivi di orientamento sessuale sono stati riconosciuti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, come richiedenti un alto livello di protezione.³³ Infine, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani,³⁴ l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa,³⁵ e il Commissario del Consiglio

³⁰ Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, Osservazioni conclusive sul diciannovesimo e ventesimo rapporto periodico combinato dell'Italia, 17 febbraio 2017, par. 6.

³¹ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico dell'Italia, 1 maggio 2017, par. 8-9.

³² Per quanto riguarda la nazionalità, si veda ECtHR, *Gaygusuz c. Austria* (Applicazione n. 17371/90, sentenza del 16 settembre 1996), par 41; sull'orientamento sessuale, CEDU, *Gaygusuz c. Austria [GC]* (Applicazione n. 43546/02, sentenza del 22 gennaio 2008), par 91; sull'identità di genere, si veda CEDU, *Identoba e altri c. Georgia* (Applicazione n. 73235/12, sentenza del 12 maggio 2015), par. 96.

³³ Per quanto riguarda la nazionalità, si veda *ibid.* par 41 (CEDU, *Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996); sull'orientamento sessuale, vedi *ibid.* par 91 (ECtHR *GC, Gaygusuz c. Austria*, 22 gennaio 2008).

³⁴ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, *Discriminazione e violenza contro gli individui basata sul loro orientamento sessuale e sull'identità di genere* (4 maggio 2015) Doc. ONU n. A/HRC/29/23, par. 79(c).

³⁵ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, "Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people", Risoluzione 2191 (2017).

d'Europa per i Diritti Umani³⁶ hanno tutti chiesto agli Stati di garantire che la legislazione antidiscriminatoria includa l'identità di genere tra i motivi vietati.³⁷

35. Nonostante la natura non esaustiva dei motivi definiti nella Proposta di legge, menzionare esplicitamente le caratteristiche di cui sopra lancia il messaggio che la discriminazione sulla base di tali caratteristiche è inaccettabile e che questi tipi di discriminazione saranno puniti. Per esempio, nei casi di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, stando all'esperienza degli Stati membri dell'UE, è generalmente riconosciuto che sanzionare esplicitamente questa forma di discriminazione ha avuto effetti positivi.³⁸
36. Prendendo in considerazione gli standard internazionali, le migliori pratiche e la giurisprudenza in materia,³⁹ si raccomanda di elencare nella Proposta di legge altri motivi di trattamento proibito che interessano i gruppi emarginati e vulnerabili, facendo specificamente riferimento all'orientamento sessuale,⁴⁰ all'identità di genere,⁴¹ oltre a includere esplicitamente la provenienza nazionale, lo stato di salute, la disabilità⁴², l'origine etnica e l'età nell'elenco dei motivi vietati. L'articolo 3, comma 1, lettera b) dovrebbe quindi essere rivisto, chiarendo le definizioni di cui sopra per evitare, nel diritto e nella prassi, possibili contraddizioni con le norme internazionali.
37. L'Osservazione generale 1.11 della SCA osserva che i rapporti annuali, speciali e tematici servono a evidenziare gli sviluppi chiave della situazione dei diritti umani in un Paese e a fornire un resoconto pubblico, e quindi un controllo pubblico, dell'efficacia di una INDU. I rapporti forniscono anche un mezzo attraverso il quale una INDU può avanzare raccomandazioni al governo e monitorare il rispetto dei diritti umani da parte dello stesso. L'Osservazione generale 1.11 della SCA raccomanda che la legge delega "stabilisca un processo nel quale si richieda che i rapporti vengano ampiamente diffusi, discussi e valutati

36 Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Human Rights and Gender Identity (29 luglio 2009) CommDH/Issue Paper (2009), p. 18.

37 Su questo tema, si veda più in generale M. Van den Brink e P. Dunne, *Trans and intersex equality rights in Europe. Un'analisi comparativa, rete europea di esperti giuridici in uguaglianza di genere e non discriminazione*, Commissione europea, DG Giustizia e consumatori, novembre 2018.

38 Vedere il Rapporto sulle molestie relative e alla Legge sulle sesso e sulle molestie sessuali in 33 Paesi europei, redatto dai membri della Rete europea di esperti giuridici nel campo dell'uguaglianza di genere (2012).

39 Si vedano i casi della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Schalk e Kopf c. Austria*, *Vallianatos c. Grecia* [GC] *Taddeucci c. Italia*, *Pajic c. Croazia*, *Orlandi c. Italia* e molti altri.

40 Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 20: Non discriminazione nei diritti economici, sociali e culturali (art. 2, par. 2) Doc. ONU E/C.12/GC/20, 2009, par. 32. Lo stesso dicasi per l'articolo 26 dell'ICCPR, vedi UN HRC, *Young contro Australia* (Comunicazione n. 941/2000), Doc. ONU CCPR/C/78/D/941/2000 (2003). - La Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato in modo analogo, si veda ad es. *Smith e Grady contro il Regno Unito* (Applicazione n. 33985/96 e 33986/96, sentenza del 27 settembre 1999) *Karner c. Austria* (Applicazione n. 40016/98, sentenza del 24 luglio 2003) *Bączkowski e altri c. Polonia* (Applicazione n. 1543/06, sentenza del 3 maggio 2007); e *E.B. c. Francia* (Applicazione n. 43546/02, sentenza del 22 gennaio 2008). Si veda inoltre il Rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa al Protocollo n. 12 della CEDU, Roma, n. 20, che fa riferimento esplicito all'uguaglianza e all'orientamento sessuale e al caso della Corte europea dei diritti dell'uomo *Salgueiro da Silva Mouta c. Portogallo* (Applicazione n. 33290/96, sentenza del 21 dicembre 1999).

41 Sebbene l'articolo 14 della CEDU non elenchi esplicitamente l'"orientamento sessuale" tra i motivi protetti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha espressamente affermato che esso è incluso tra gli "altri" motivi protetti dall'articolo 14 in una serie di casi - cfr. nota n. 2, pag. 77. Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 20: Non discriminazione nei diritti economici, sociali e culturali (art. 2, par. 2), Doc. ONU E/C.12/GC/20, 2009, par. 32; si veda inoltre ECtHR, *Goodwin c. Regno Unito* [GC] (Applicazione n. 28957/95, sentenza dell'11 luglio 2002); Corte di giustizia europea, *P. v S. e Cornwall County Council*, causa C-13/94, (1996). Vedi anche il caso ECtHR di *Vallianatos c. Grecia* [GC] (Applicazione n. 29381/09 e 32684/09, sentenza del 7 novembre 2013), par. 77. L'orientamento sessuale è un concetto trattato nell'articolo 14. La Corte ha ripetutamente affermato che, proprio come le differenze basate sul sesso, le differenze basate sull'orientamento sessuale richiedono "ragioni particolarmente convincenti e pesanti" a titolo di giustificazione (vedi, per esempio, *Karner contro Austria*, punti 37 e 42 X e altri c. *Austria* [GC], par. 99, ecc.) Quando una differenza di trattamento è basata sul sesso o sull'orientamento sessuale, il margine di apprezzamento dello Stato è esiguo (vedi *Karner v. Austria*, par. 41, e *Kozak v. Polonia* (Applicazione n. 13102/02, sentenza del 2 marzo 2010, par. 92). Le differenze basate unicamente su considerazioni di orientamento sessuale sono inaccettabili ai sensi della Convenzione (vedi *Salgueiro da Silva Mouta c. Portogallo*, par. 36 E.B. c. *Francia* [GC], punti 93 e 96; e X e altri c. *Austria* [GC], punto 99).

42 Secondo l'articolo 2 CRPD, "[c]on discriminazione sulla base della disabilità si intende qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che ha lo scopo o l'effetto di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Include tutte le forme di discriminazione, incluso il rifiuto di un alloggio ragionevole." L'Italia ha ratificato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità il 15 maggio 2009.

dal legislatore". In particolare, "è preferibile che l'INDU abbia la facoltà esplicita di presentare rapporti direttamente al potere legislativo piuttosto che attraverso l'esecutivo e, così facendo, di promuovere azioni su di essi."⁴³ La SCA ha altresì sottolineato l'importanza della valutazione parlamentare nella disamina della pratica INDU⁴⁴. Sottolinea inoltre l'importanza della INDU nel preparare, pubblicizzare e distribuire ampiamente un rapporto annuale sulla sua situazione nazionale in fatto di diritti umani in generale, e su questioni più specifiche.

38. Per quanto riguarda la funzione di rendicontazione della Commissione, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f), essa beneficerebbe di maggiore chiarezza per allinearla ai requisiti dei Principi di Parigi. In particolare, l'espressione "redigere una relazione annuale alle Camere e al governo" deve essere interpretata in linea con l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. Inoltre, è consigliabile che la Commissione abbia il potere di sottoporre il rapporto annuale direttamente alla valutazione del Parlamento, senza coinvolgere l'esecutivo nel processo. La legge delega deve anche assicurare che tali rapporti siano ampiamente diffusi. **Si raccomanda quindi di rivedere l'articolo 3 comma 1 (f) della Proposta di legge secondo le indicazioni fornite, specificando che la Commissione presenta il rapporto annuale al Parlamento ai fini della valutazione e della discussione.**
39. Al contempo, il parlamento non dovrebbe essere tenuto ad adottare formalmente tale rapporto annuale, poiché un voto simile metterebbe indirettamente in discussione l'indipendenza dell'istituzione.⁴⁵ In effetti, lo scopo principale del dibattito dovrebbe essere di natura informativa, in modo da portare l'attenzione sulle questioni sollevate dal rapporto; spetta poi al parlamento prendere provvedimenti per affrontarle, se del caso.
40. Si osserva che, nonostante l'estensione del mandato previsto dall'articolo 1 comma 1 della Proposta di legge, i poteri e funzioni, di cui all'articolo 3, di ricevere rapporti su specifiche violazioni o limitazioni dei diritti (articolo 3 comma 1 (c)) sono limitati ai soli "*diritti riconosciuti negli atti internazionali in vigore*". **Si raccomanda di ampliare il potere della Commissione fino a trattare ogni aspetto dei diritti umani e delle libertà, in linea con l'articolo 1 comma 1, e di fare riferimento a quest'ultima disposizione nell'articolo 3 (b). In particolare, la Commissione dovrebbe avere l'autorità di ricevere rapporti che trattano ogni aspetto del suo mandato. Pertanto, si raccomanda di modificare l'articolo 3, comma 1, lettera c) includendo l'intero mandato sostanziale della Commissione. Ciò sarebbe in linea con i Principi di Parigi 3 (a) (ii) secondo i quali l'INDU ha il potere di esaminare "qualsiasi caso di violazione dei diritti umani che decide di prendere in considerazione".**
41. Inoltre, l'articolo 3, comma 1, lettera c), sembra anche limitare l'assistenza nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi alle vittime di *comportamenti discriminatori*.⁴⁶ Ciò è

43 Osservazione generale 1.11 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

44 Per esempio, nella valutazione dell'INDU da parte della Finlandia nell'ottobre 2014, la SCA ha raccomandato un cambio di procedura nella legge delega per garantire che il parlamento abbia l'opportunità di discutere il rapporto dell'INDU, e inoltre, ha chiesto all'INDU di fornire un rapporto annuale consolidato all'intero parlamento, e non solo a una commissione parlamentare. La SCA ha rilevato che "In conformità con la sezione 12 della legge sull'Ombudsman parlamentare, il rapporto annuale dell'Ombudsman è presentato al Parlamento ed è discusso in presenza dell'Ombudsman. Il rapporto del CDU è presentato al Comitato di diritto costituzionale, ad altri comitati a seconda del contenuto del rapporto, e ai membri del Parlamento. Tuttavia, non viene presentato né discusso in Parlamento. La SCA ritiene che, a motivo di questa differenza di procedura, il Parlamento non riceve un resoconto completo del lavoro dell'INDU." Rapporto SCA, Finlandia, ottobre 2014, p. 9.

45 Cfr. op. cit. nota in calce 67, par 82 (Parere della Commissione di Venezia del 2015 sulla Proposta di legge sull'Ombudsman per i diritti umani della Bosnia-Erzegovina).

46 L'articolo 3 comma 1 (c) prevede che i compiti della Commissione siano di "...ricevere eventuali segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti riconosciuti negli atti internazionali in vigore e fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;...".

preoccupante, poiché il potere di fornire assistenza nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi non adempie il più ampio mandato della Commissione per i diritti umani, come evidenziato negli articoli 1 e 2 par. 2 della Proposta di legge. Poiché il potere di fornire assistenza nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi non sembra adempiere il più ampio mandato della Commissione per i diritti umani, come evidenziato negli articoli 1 e 2 comma 2, si raccomanda di rivedere la Proposta di legge. Questa previsione beneficerebbe anche di un chiarimento in merito al ruolo esatto della Commissione in questi procedimenti. Inoltre, è importante conciliare questo potere specifico con il mandato dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - "UNAR" (vedi paragrafo 55).

42. Per quanto riguarda il potere di sensibilizzazione della Commissione all'articolo 3, comma 1, lettera g) e la promozione di "studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze" all'articolo 3, comma 1, lettera h), queste funzioni sono legate, rispettivamente, ai temi della parità di trattamento e della lotta contro la discriminazione. Anche se la promozione dell'uguaglianza e della non discriminazione è una funzione importante, le attività della Commissione dovrebbero concentrarsi su vari aspetti dei diritti umani. Si raccomanda di espandere queste due funzioni a tutto il mandato della Commissione, e non solo a questi aspetti limitati.
43. Vale la pena sottolineare che nelle sue osservazioni sul Rapporto dell'Italia sullo stato di attuazione della CRPD delle Nazioni Unite dell'ottobre 2016,⁴⁷ il Comitato ha espresso preoccupazione per la mancanza di un meccanismo di monitoraggio indipendente e inclusivo in linea con l'articolo 33 par 2 della CRPD. Il Comitato ha raccomandato all'Italia di "stabilire e attuare immediatamente un meccanismo di monitoraggio indipendente che aderisca ai principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (i Principi di Parigi)" e di "fornire un finanziamento adeguato per il suo funzionamento e il pieno coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità all'interno del suo operato".⁴⁸
44. La Proposta di legge non dice nulla su questo argomento e non è chiaro se la nuova INDU dell'Italia avrà un ruolo in tal senso. Allo stesso tempo, l'Osservazione generale 2.9 della SCA raccomanda che la legge delega fornisca all'INDU un mandato legale formale in qualità di Meccanismo di monitoraggio nazionale (di seguito "MMN"). **Se la Commissione deve fungere da MMN, la Proposta di legge dovrebbe essere opportunamente integrata, specificando che tale mandato comprende la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità e il monitoraggio dell'attuazione del CRPD** (articolo 33 par. 2 CRPD). Inoltre, si dovrebbero erogare fondi sufficienti da permettere a questo nuovo organismo di avere la capacità umana, finanziaria, materiale e tecnica adeguata per garantire la corretta attuazione del suo mandato sia in qualità di INDU che di MMN. In questo caso, si dovrebbero assegnare all'INDU anche risorse e capacità aggiuntive, per garantire che il suo organico possieda le capacità e le competenze adeguate per adempiere a quest'altra componente del suo mandato.
45. Infine, dalla Proposta di legge non emerge con chiarezza come vada trattata la sovrapposizione con altri meccanismi di monitoraggio nazionali esistenti e i loro rispettivi mandati. Per esempio, anche uno dei meccanismi nazionali di monitoraggio dell'Italia, l'UNAR, tratta la non discriminazione e la parità di trattamento. Questa potenziale sovrapposizione di poteri e funzioni dovrebbe essere trattata con cautela. L'eventuale

⁴⁷ Comitato per i diritti delle persone con disabilità, CRPD/C/ITA/CO/1, Osservazioni conclusive sul rapporto iniziale dell'Italia, 6 ottobre 2016, pars 81-82.

⁴⁸ Comitato per i diritti delle persone con disabilità, CRPD/C/ITA/CO/1, Osservazioni conclusive sul rapporto iniziale dell'Italia, 6 ottobre 2016, pars 81-82.

distinzione dei poteri di questi due organi dovrebbe essere chiarita nella legge o elaborata nella prassi, senza limitare il mandato della Commissione (vedi paragrafo 55 e seguenti).

46. Le sezioni A.3 (d) e A.3 (e) dei Principi di Parigi conferiscono alle INDU la responsabilità di interagire con il sistema internazionale dei diritti umani. I Principi di Parigi riconoscono che il monitoraggio e l'interazione con il sistema internazionale dei diritti umani, in particolare con il Consiglio dei Diritti Umani e i suoi meccanismi (Procedure Speciali e Revisione Periodica Universale) e gli Organi del Trattato delle Nazioni Unite sui diritti umani, possono essere uno strumento efficace per le INDU nella promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale. A seconda delle priorità e delle risorse nazionali esistenti, un'interazione efficace con il sistema internazionale per i diritti umani può includere la presentazione di rapporti paralleli o ombra alla Revisione Periodica Universale, ai meccanismi di procedura speciale e ai comitati degli organi del trattato, rilasciare dichiarazioni durante i dibattiti davanti agli organi di revisione e al Consiglio per i diritti umani, assistere, facilitare e partecipare alle visite di esperti delle Nazioni Unite, e monitorare e promuovere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti provenienti dal sistema per i diritti umani.⁴⁹
47. Benché sia appropriato che i governi consultino le INDU nella preparazione dei rapporti di uno Stato per i meccanismi sui diritti umani, le INDU non dovrebbero né redigere il rapporto del Paese né riferire per conto del governo. Le INDU devono mantenere la loro indipendenza e, quando hanno la capacità di fornire informazioni ai meccanismi per i diritti umani, farlo a proprio nome. Sebbene il Principio di Parigi A.3(d) parli di "dare un contributo ai rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare alle Nazioni Unite", la SCA ha chiarito nell'Osservazione generale 1.4 che il "contributo della INDU al processo di rendicontazione attraverso la presentazione di rapporti degli stakeholder o rapporti ombra, in base agli opportuni strumenti internazionali, dovrebbe avvenire indipendentemente dallo Stato, e può attirare l'attenzione su problemi, questioni e sfide potenzialmente omessi o trattati in modo inadeguato nel rapporto dello Stato". L'articolo 3, comma 1, lettera j) della Proposta di legge beneficerebbe di un chiarimento a questo riguardo, per esempio con un riferimento esplicito al potere di presentare i rapporti della Commissione agli Organi del trattato delle Nazioni Unite e a simili convenzioni regionali e internazionali in modo completamente indipendente.
48. La sezione C(c) dei Principi di Parigi richiede che una INDU, "...pubblicizzi le sue opinioni e raccomandazioni", "...direttamente o attraverso qualsiasi organo di stampa...". Al momento vi sono alcuni riferimenti espliciti per informare il pubblico dei lavori della Commissione, per esempio nell'articolo 5 comma 7 della Proposta di legge che prevede che la Commissione "[pubblich] i propri provvedimenti secondo criteri di trasparenza e può adottare le iniziative che ritiene opportune per diffondere tra il pubblico la conoscenza dei provvedimenti adottati e dell'attività svolta". **Tuttavia, si potrebbe prevedere espressamente la natura pubblica dell'operato della Commissione nel suo senso più ampio, come essa ritiene opportuno, e l'interazione della Commissione con il sistema internazionale sui diritti umani, in linea con i requisiti dei Principi di Parigi.**⁵⁰
49. L'articolo 5 della Proposta di legge stabilisce ulteriori funzioni, specificando che la Commissione "svolge indagini di propria iniziativa, sulla base di segnalazioni individuali o collettive". Tuttavia, il titolo dell'articolo "Obbligo di rapporto, segreto d'ufficio e sanzioni" può causare una mancanza di chiarezza sulla natura di questa funzione. Per le INDU avanti funzioni di gestione delle segnalazioni, la SCA ha una specifica Osservazione

49 Osservazione generale SCA 1.4, 21 febbraio 2018.

50 Si veda per esempio l'Osservazione generale 1.6 della SCA, 21 febbraio 2018.

generale, la 2.9, secondo cui la INDU dovrebbe avere, nella sua giurisdizione, la capacità di ricevere segnalazioni contro enti sia pubblici che privati da presunte vittime o da persone che agiscono per loro conto. Dovrebbe anche avere la capacità di avviare una segnalazione di propria iniziativa, indagare sulle segnalazioni, compreso il potere di imporre la produzione di prove e testimoni, e di visitare i luoghi di privazione della libertà. Nell'adempiere al suo mandato di gestione delle segnalazioni, l'INDU dovrebbe garantire che esse siano trattate in modo equo, trasparente, efficiente, rapido e coerente. Nell'adempimento del suo mandato di gestione delle segnalazioni, l'INDU dovrebbe garantire che esse siano trattate in modo equo, trasparente, efficiente, rapido e coerente e che le sue strutture, il suo personale, le sue pratiche e procedure facilitino l'accesso a coloro che sostengono che i loro diritti siano stati violati e ai loro rappresentanti.⁵¹

50. Alla luce di quanto sopra, si raccomanda quindi di rivedere il titolo dell'articolo 5, di chiarire le funzioni di cui all'articolo 5 per quanto riguarda la natura e l'estensione dei poteri in esso stabiliti, compresi i poteri investigativi della Commissione. Inoltre, la Commissione deve disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti per poter rendere operativa questo elemento della sua funzione. Si raccomanda quindi di

RACCOMANDAZIONE A.1.

Rivedere l'articolo 3, chiarendo l'estensione dei poteri e delle funzioni della Commissione, estendendoli a tutti gli aspetti del mandato della Commissione

RACCOMANDAZIONE A.2.

Modificare l'articolo 3, comma 1, lettera b), aggiungendo altri motivi vietati di trattamento discriminatorio che interessano i gruppi emarginati e vulnerabili, onde evitare, nel diritto e nella prassi, possibili contraddizioni con le norme internazionali

RACCOMANDAZIONE A.3.

Chiarire nell'articolo 3, comma 1, lettera (f) della Proposta di legge, che la Commissione presenta il suo rapporto annuale direttamente al parlamento a scopo di valutazione e discussione.

RACCOMANDAZIONE A.4.

Modificare l'articolo 3, comma 1, lettera c) per includere l'autorità della Commissione di ricevere rapporti che coprono tutti gli aspetti del suo mandato (e non solo relativi all'uguaglianza e alla non discriminazione) e il suo potere di fornire assistenza nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi.

RACCOMANDAZIONE A.5.

Rivedere l'articolo 3, comma 1, lettera j) della Proposta di legge, facendo riferimento esplicito alla facoltà di presentare i rapporti della Commissione agli Organi del trattato dell'ONU e a simili istituzioni regionali e internazionali in modo completamente indipendente.

3.3 Compatibilità con altri meccanismi nazionali esistenti in materia di diritti umani

51. Attualmente, l'Italia ha diversi organismi tematici di sorveglianza dei diritti umani a livello nazionale a cui sono state assegnate anche funzioni in materia di diritti umani, come per esempio il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (il Garante nazionale) che funge da meccanismo nazionale di prevenzione (MNP) ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - UNAR).
52. Il Garante nazionale è stato istituito dal Decreto Legge n. 146 del 23 dicembre 2013 con il compito di garantire che la privazione della libertà sia attuata nel rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia. L'AGIA è stata istituita con legge n. 112 del 12 luglio 2011, al fine di promuovere e tutelare i diritti dei minori, sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia. L'organismo ha diverse competenze (articolo 3 legge 112/2011), tra cui quelle di promozione, sensibilizzazione e adozione di pareri e raccomandazioni. L'UNAR è stato istituito con il Decreto Legge n. 225 del 9 luglio 2003, in risposta alla Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea. È stato istituito per garantire il diritto all'uguaglianza di trattamento di tutte le persone, indipendentemente dall'origine etnica o razziale, dall'età, dal credo religioso, dall'orientamento sessuale, dall'identità di genere o dal fatto che siano persone con disabilità. Dal 2011, l'UNAR è anche referente nazionale per l'inclusione sociale delle persone rom. L'UNAR riceve le segnalazioni e assiste le vittime di discriminazione, svolge indagini, fornisce raccomandazioni e pareri non vincolanti, svolge attività di formazione e ricerca, ha una funzione di sensibilizzazione e fornisce due rapporti annuali al Parlamento e al governo sui progressi e gli ostacoli alla promozione dell'antidiscriminazione in Italia.
53. I Principi di Parigi non prescrivono alcun tipo specifico di INDU, ma piuttosto stabiliscono gli elementi di base necessari per garantire il funzionamento delle INDU e la loro indipendenza. Esiste quindi una varietà di modelli di INDU diversi in tutto il mondo. Indipendentemente dal modello seguito dall'Italia, l'INDU dovrebbe essere forte e indipendente, e i legislatori dovrebbero far sì che il suo mandato sia chiaramente definito, specialmente rispetto ai mandati degli altri meccanismi nazionali per i diritti umani descritti sopra.
54. L'articolo 3 comma 1 (l) della Proposta di legge prevede che la Commissione cooperi con "...le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civici, i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione della discriminazione fondate sulla razza o l'origine etnica (UNAR)...". Allo stato attuale, tuttavia, la Proposta di legge non elabora le modalità specifiche delle relazioni tra la Commissione e i suddetti organismi per i diritti umani esistenti in Italia.
55. In questo contesto, l'Osservazione generale 1.5 specifica che "le INDU dovrebbero sviluppare, formalizzare e intrattenere relazioni di lavoro, se del caso, con altre istituzioni nazionali istituite per la promozione e la protezione dei diritti umani, comprese [...] istituzioni tematiche, così come la società civile e le organizzazioni non governative". Ciò significa che le INDU dovrebbero, se del caso, avere rapporti di lavoro con altre istituzioni che lavorano su questioni di diritti umani, direttamente o indirettamente.⁵² Pertanto, al fine di evitare potenziali conflitti e sovrapposizioni di funzioni e per garantire relazioni chiare

52

Vedi *op. cit.* nota 15, pagina 144 (2010 UNDP-OHCHR Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions).

e praticabili, la Proposta di legge **dovrebbe definire chiaramente l'autorità e il mandato della Commissione**. Inoltre, la prassi ha dimostrato che negli Stati che hanno sia una INDU conforme ai Principi di Parigi che altre istituzioni per i diritti umani che si occupano di aree tematiche specializzate, vengono introdotti accordi formali di lavoro, come i MoU, per assicurare modalità di coordinamento e collaborazione efficaci e per delineare le competenze reciproche.

RACCOMANDAZIONE B.

Definire chiaramente l'autorità e il mandato della Commissione nella Proposta di legge per evitare potenziali conflitti e sovrapposizioni di funzioni con le altre istituzioni nazionali che promuovono e proteggono i diritti umani.

3.4 Poteri della Commissione per adempiere al suo mandato

56. L'Osservazione generale 1.2 richiede che il mandato di una INDU le conferisca l'autorità di ottenere le dichiarazioni o i documenti di cui necessita per valutare le situazioni che sollevano questioni di diritti umani. Inoltre, l'Osservazione generale 1.2 prevede che all'INDU debba essere garantito l'accesso libero e senza preavviso per ispezionare ed esaminare qualsiasi locale pubblico, documenti, attrezzature e beni senza preavviso scritto, e che sia autorizzata a condurre un'indagine completa su tutte le presunte violazioni dei diritti umani, comprese quelle commesse da militari, polizia e servizi di sicurezza. In particolare, all'INDU, attraverso i suoi rappresentanti, dovrebbe essere garantito in qualsiasi momento il libero accesso a tutti i luoghi in cui le persone private della loro libertà sono o possono essere detenute, senza necessità del consenso di alcuna agenzia e senza notifica preventiva. Questa è una delle garanzie più importanti per l'effettivo funzionamento dell'INDU nelle aree connesse ai diritti dei detenuti o dei prigionieri e dovrebbe essere formulata chiaramente nella legislazione di base. Una persona privata della libertà dovrebbe anche avere l'opportunità di comunicare liberamente di persona o attraverso qualsiasi altro mezzo di comunicazione, senza alcuna supervisione, con i rappresentanti dell'INDU. Al contempo, l'operato del mandato dell'INDU a tal proposito dovrebbe essere strettamente coordinato con il Garante nazionale (vedi paragrafo 84 *supra*).
57. I Principi di Venezia prevedono che "il Mediatore ha il diritto di richiedere la cooperazione di qualsiasi individuo o organizzazione che possa essere in grado di aiutare nelle sue indagini". Il Mediatore ha il diritto giuridicamente tutelato di accedere illimitatamente a tutti i documenti, banche dati e materiali pertinenti, compresi quelli che potrebbero altrimenti essere legalmente privilegiati o riservati. Ciò include il diritto al libero accesso agli edifici, alle istituzioni e alle persone, comprese quelle private della loro libertà".⁵³
58. Ai sensi dei commi 3 e 5 dell'articolo 3 della Proposta di legge, la Commissione ha il potere di "chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi", mentre gli enti statali "collaborano con la Commissione" per fornire accessi e verifiche. Questo permette alla Commissione di esercitare il suo mandato di protezione e tutela dei diritti umani in modo efficace e indipendente. Pur riconoscendo che il Garante nazionale (Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale) possa avere il potere (da garantire) di effettuare visite senza preavviso ai luoghi di privazione della libertà,

la Proposta di legge dovrebbe fornire alla Commissione poteri altrettanto efficaci. **Si raccomanda di rivedere la Proposta di legge che concede alla Commissione il diritto di accesso a qualsiasi locale, documento o altra informazione, e l'obbligo per gli enti e gli individui di cooperare pienamente in qualsiasi indagine. Questo aspetto dovrebbe applicarsi sia al settore pubblico che a quello privato.**

3.5 Follow up alle raccomandazioni della Commissione

59. La Proposta di legge attualmente non disciplina la risposta, e la modalità di risposta, alle raccomandazioni della Commissione. La SCA incoraggia i governi a rispondere ai consigli e alle richieste delle INDU, nonché a indicare, entro un tempo ragionevole, la maniera in cui si sono conformati alle loro raccomandazioni. Raccomanda, inoltre, che le INDU pubblichino informazioni sulla modalità in cui le autorità rispondono alle loro raccomandazioni, e ha sollevato preoccupazioni laddove lo Stato non risponda alle raccomandazioni della INDU.
60. Nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2021 sulle INDU, si osserva che "gli Stati membri dovrebbero attuare le raccomandazioni delle INDU" e che essi "sono incoraggiati a istituire l'obbligo giuridico per tutti i destinatari delle raccomandazioni delle INDU di fornire una risposta motivata entro un periodo di tempo appropriato, di sviluppare processi per facilitare un follow-up efficace e tempestivo delle raccomandazioni delle INDU, e di includere informazioni al riguardo nei loro documenti e relazioni pertinenti.⁸⁴ Al fine di migliorare l'efficacia del lavoro della Commissione, si raccomanda pertanto di includere nella Proposta di legge l'obbligo per l'ente pubblico competente di rispondere tempestivamente alle raccomandazioni della Commissione derivanti da qualsiasi area del suo mandato.

RACCOMANDAZIONE C.

Includere nella Proposta di legge una previsione secondo la quale l'ente pubblico sia tenuto a rispondere tempestivamente alle raccomandazioni della Commissione derivanti da qualsiasi area del suo mandato.

4. INDIPENDENZA E PROCEDURA DI NOMINA

4.1 Indipendenza della Commissione

61. I Principi di Parigi richiedono che una INDU sia, e sia percepita come, in grado di operare indipendentemente dalle interferenze del governo. Questo requisito sembra essere soddisfatto dalla Proposta di legge, la quale prevede, all'articolo 2 comma 2, la piena indipendenza della Commissione, in termini di organizzazione, funzionamento e finanziamento. Inoltre, l'articolo 2 comma 3 della Proposta di legge stabilisce, tra i criteri di nomina dei componenti della Commissione, che la persona debba godere di "riconosciuta indipendenza". Ciononostante, le previsioni che seguono fanno sì che il principio di indipendenza sia attenuato al punto da dare adito a preoccupazioni sulla loro compatibilità con i Principi di Parigi.

62. L'articolo 4 comma 3 della Proposta di legge⁵⁴ riguardante i regolamenti amministrativi sul funzionamento della Commissione può essere problematico e minare l'indipendenza e il funzionamento in qualità di INDU. Il funzionamento, il personale, l'organizzazione interna, il bilancio, i conti, la gestione delle spese, le funzioni del direttore e le procedure di assunzione sono affidate a un Ministero del Governo. Il ruolo della Commissione in questi aspetti critici del suo funzionamento è relegato a quello di "consultazione".
63. Secondo l'Osservazione generale 1.9 della SCA, dai Principi di Parigi B1, B2 e B3 si può dedurre "che i membri del parlamento, o i rappresentanti delle agenzie governative, non dovrebbero in generale essere rappresentati, né dovrebbero partecipare al processo decisionale, dal momento che occupano posizioni talvolta in conflitto con una INDU indipendente".⁵⁵ Laddove tali rappresentanti sono presenti, si osserva che le leggi delega dovrebbero esplicitare che tali rappresentanti possono agire solo a titolo consultivo e che si dovrebbero introdurre misure, per esempio nel regolamento interno dell'INDU, volte ad assicurare che queste persone non siano in grado di influenzare in modo inappropriato il processo decisionale.
64. La SCA indicato espressamente la problematicità del fatto che le questioni organizzative/operative interne siano regolate da un decreto del governo.⁵⁶ Nell'Osservazione generale 2.7 nota che quando alcuni aspetti dell'amministrazione di una INDU sono gestiti dal Governo, tale gestione non deve compromettere la capacità dell'INDU di svolgere il proprio ruolo in modo indipendente ed efficace. Benché possa essere appropriato che lo Stato imponga requisiti giuridici generali per promuovere "processi di selezione equi, trasparenti e basati sul merito, la correttezza finanziaria nell'uso dei fondi pubblici, o la responsabilità operativa"⁵⁷, tale regolamentazione non dovrebbe implicare l'obbligo, da parte della Commissione, di chiedere l'approvazione del Governo prima di svolgere le sue attività delegate dalla legge. Ciò potrebbe compromettere l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. Per questo motivo, è importante definire chiaramente la relazione tra il governo e la INDU, onde evitare qualsiasi interferenza indebita da parte del Governo. Una volta insediata, la Commissione dovrebbe essere in grado di prendere decisioni per le attività dell'istituzione.
65. Si raccomanda quindi di eliminare o rivedere sostanzialmente l'articolo 4, comma 3, poiché esso mina l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. La Proposta di legge dovrebbe fare riferimento a norme uniformi pertinenti applicate alle istituzioni pubbliche (per esempio, agli organi giudiziari), a condizione che tali norme non compromettano il funzionamento indipendente e autonomo della Commissione. In assenza di tali regole, la Proposta di legge dovrebbe fornire la base giuridica affinché la Commissione possa determinare le proprie questioni interne organizzative e operative.
66. Infine, il principio di Parigi C (a) afferma che una INDU deve essere in grado di "valutare liberamente qualsiasi questione di sua competenza [...] su proposta dei suoi componenti o di qualsiasi firmatario". Promuovendo chiaramente l'indipendenza nel metodo di funzionamento dell'INDU, questa previsione mira a evitare ogni possibile interferenza nella

54 L'articolo 4 comma 3 della Proposta di Legge recita "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e sentita la Commissione, e adottato, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il regolamento concernente il funzionamento, la dotazione organica, l'organizzazione interna, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, le funzioni del direttore dell'ufficio di segreteria nonché le procedure e le modalità di reclutamento del personale dell'ufficio."

55 Osservazione generale 1.9 della SCA e sua giustificazione, 21 febbraio 2018, p. 24.

56 SCA, "Accreditation Report - Indonesia (Komnas HAM)" (marzo 2017) 27; SCA, "Accreditation Report - Grecia (GNCHR)" (marzo 2015) 29.

57 Osservazione generale 2.7 della SCA e sua giustificazione, 21 febbraio 2018, p. 44.

valutazione da parte dell'istituzione della situazione dei diritti umani in un dato Stato e la conseguente determinazione delle sue priorità strategiche.⁵⁸ Ciò significa che gli enti esterni non dovrebbero essere in grado di influenzare il lavoro e il funzionamento della INDU.⁵⁹ Ciò è importante per garantire che la INDU sia completamente indipendente nel suo processo decisionale e nel suo funzionamento, e per evitare potenziali conflitti di interesse.

67. La Proposta di legge potrebbe essere integrata anche specificando che la Commissione baserà le sue priorità strategiche e attività sulla determinazione delle priorità in materia di diritti umani nel Paese, in consultazione con diversi gruppi sociali, se del caso (vedi Osservazione generale della SCA 1.7). Per esempio, dei comitati consultivi permanenti o *ad hoc* con una composizione pluralista potrebbero coadiuvare la Commissione nel determinare la propria programmazione, i piani di lavoro annuali e le priorità. Al contempo, l'indipendenza della INDU non pregiudica l'importanza di una cooperazione efficace tra le INDU e altre istituzioni, tra cui il Parlamento, le organizzazioni non governative e gli organismi sovranazionali per i diritti umani.⁶⁰

RACCOMANDAZIONE D.

Eliminare l'articolo 4, comma 3, poiché mina l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. La Proposta di legge dovrebbe invece fare riferimento a regole uniformi applicate alle agenzie statali nel disciplinare le loro questioni interne organizzative o operative, nella misura in cui esse sono applicabili alla Commissione, a condizione che tali regole non compromettano l'indipendenza e l'autonomia della Commissione. In assenza di ciò, la Proposta di legge dovrebbe fornire la base giuridica affinché la Commissione possa determinare le proprie questioni interne organizzative e operative.

4.2 Immunità funzionale

68. L'immunità funzionale (o "non responsabilità") dei componenti degli organi direttivi delle INDU esiste come corollario essenziale della loro indipendenza istituzionale e tutela la loro facoltà di intraprendere analisi critiche e commenti su questioni di diritti umani. Poiché i loro compiti richiedono esami/indagini speciali su questioni spesso politicamente sensibili e rapporti su azioni o mancate azioni del Governo, spesso risultanti in aspre critiche alle autorità, tali istituzioni possono essere bersaglio di azioni motivate da interessi politici o di altro tipo. L'immunità funzionale è quindi essenziale per garantire che l'indipendenza di una INDU non sia compromessa dal timore di un procedimento penale o di un'azione civile da parte di un individuo o di un ente presumibilmente lesa, comprese le autorità pubbliche.
69. Gli atti compiuti in veste ufficiale sono quelli legati al mandato e alle funzioni della INDU, sanciti o autorizzati dalla INDU e/o che la INDU (compreso il suo personale) è stata

58 Osservazione generale 1.9 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

59 *ibid.* Osservazione generale 1.9.

60 Vedi nota op. cit **Error! Bookmark not defined.**, Osservazione generale 1.5 e sua giustificazione. Vedi anche i Principi di Belgrado del 2012 sulla relazione tra le istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU) e i parlamenti, sviluppati durante un seminario co-organizzato dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il Comitato di coordinamento internazionale delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, l'Assemblea nazionale e il Protettore dei cittadini della Repubblica di Serbia, con il sostegno del Country Team delle Nazioni Unite nella Repubblica di Serbia, <<http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/BelgradePrinciplesFinal.pdf>>.

autorizzata a compiere.⁶¹ L'immunità funzionale dovrebbe interessare le parole pronunciate o scritte, le raccomandazioni, le decisioni e altri atti intrapresi in buona fede mentre nello svolgimento di queste funzioni.⁶² In effetti, l'INDU (compreso il suo personale) dovrebbe essere protetto da azioni legali civili, amministrative o penali quando avanza una raccomandazione, adotta decisioni o esprime un parere o un'opinione su una questione di diritti umani.

70. L'Osservazione generale 2.3 della SCA richiede che tale protezione sia data ai componenti e al personale della INDU poiché "parti esterne possono cercare di influenzare il funzionamento indipendente di una INDU avviando, o minacciando di avviare, procedimenti legali contro un componente dell'organo decisionale o un membro del personale della INDU". Per questo motivo, i componenti e il personale di una INDU dovrebbero essere protetti dalla responsabilità sia penale che civile per gli atti compiuti in buona fede nella loro veste ufficiale. Tali protezioni servono a migliorare la capacità della INDU di effettuare analisi e commenti critici su questioni relative ai diritti umani, a salvaguardare l'indipendenza degli alti dirigenti della INDU e a promuovere la fiducia pubblica nella INDU.⁷⁸
71. La SCA osserva che "è ormai ampiamente accettato che il radicamento nel diritto di queste tutele è necessario per la ragione che questa tutela, essendo simile a quella concessa ai giudici nella maggior parte degli ordinamenti giuridici, è un segno essenziale dell'indipendenza istituzionale." In circostanze eccezionali in cui l'immunità funzionale non fa parte della tradizione giuridica, l'INDU deve fornire alla SCA una spiegazione del perché ciò avvenga. La Commissione di Venezia ha analogamente sottolineato la necessità dell'immunità funzionale per gli organismi indipendenti per i diritti umani.⁶³
72. In diverse occasioni, la SCA ha raccomandato di integrare la legislazione in materia includendo previsioni esplicite che stabiliscano chiaramente l'immunità funzionale dell'organo decisionale di una INDU.⁶⁴ Anche se non espressamente richiesto dai Principi di Parigi, è generalmente considerato positivo estendere l'immunità funzionale al personale delle INDU.⁶⁵ Nella sua forma attuale, la Proposta di legge non contiene alcuna previsione volta a proteggere l'immunità funzionale dei componenti del corpo direttivo della INDU o del personale della INDU. Nella legislazione di base, la portata dell'immunità funzionale dovrebbe quindi essere, in genere, redatta in modo ampio al fine di proteggere l'organo decisionale e il personale della INDU dalla responsabilità civile, amministrativa e penale per le parole pronunciate o scritte, le decisioni prese o gli atti compiuti in buona fede nella

⁶¹ *Op. cit.* nota 37, pagina 250 (UNDP-OHCHR Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions (2010)).

⁶² *Op. cit.* nota 6, Osservazione generale 2.3 (Osservazioni generali ICC). Si veda anche il Parere della Commissione di Venezia sugli emendamenti alla Legge sul difensore dei diritti umani dell'Armenia, CDL-AD(2006)038, adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 69° sessione plenaria (Venezia, 15-16 dicembre 2006), paragrafi 74 e 76, disponibile all'indirizzo [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)038-e); e *op. cit.* nota 15, par 7.5 (raccomandazione 1615 (2003) dell'APCE).

⁶³ CDL-AD(2009)043 - Parere sulle bozze di emendamento alla legge sul Protettore dei diritti umani e delle libertà del Montenegro, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 80a sessione plenaria (Venezia, 9-10 ottobre 2009), §§12, 27 e 29. Si veda ad esempio OSCE/ODIHR, Parere finale sulla Proposta di legge che modifica la Legge sul commissario per i diritti umani della Polonia, 16 febbraio 2016, Parere OSCE/ODIHR sulla bozza di modifica della Legge sull'istituzione del centro nazionale slovacco per i diritti umani, 21 gennaio 2019, par 81 e seguenti. Vedi anche il Parere dell'OSCE/ODIHR sulla Proposta di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale svizzera per i diritti umani, 31 ottobre 2017, par. 42 e seguenti.

⁶⁴ Vedi ad esempio, Sottocommissione per l'accreditamento, Relazione e raccomandazioni della sessione (maggio 2016), pagina 37, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA_FINAL_REPORT_-_MAY_2016-English.pdf>.

⁶⁵ Si veda ad esempio OSCE/ODIHR, Parere finale sulla Proposta di legge che modifica la legge sul commissario per i diritti umani della Polonia, 16 febbraio 2016, sottosezione 3.2 sulla portata personale e temporale dell'immunità funzionale, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19896>>; e Commissione di Venezia, Parere sulla bozza di modifica dell'articolo 23(5) della Legge sul difensore dei diritti umani dell'Armenia, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 76a sessione plenaria (Venezia, 17-18 ottobre 2008), CDL-AD(2008)028, par. 7-8, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)028-e)>.

loro veste ufficiale.⁶⁶ Tali tutele servono a migliorare la capacità dell'INDU di effettuare in analisi critiche e commenti su questioni di diritti umani, salvaguardare la propria indipendenza e promuovere la fiducia del pubblico nell'INDU. Si raccomanda quindi di rivedere la Proposta di legge (e/o altri atti legislativi pertinenti) di conseguenza. La previsione in questione dovrebbe specificare che l'immunità funzionale si applica anche dopo il termine del mandato dell'organo direttivo o dopo che un membro del personale cessa il suo impiego presso la INDU.⁶⁷

73. Un'ulteriore salvaguardia a tutela dell'immunità funzionale consiste nel garantire per legge l'inviolabilità degli immobili, dei beni, dei mezzi di comunicazione e di tutti i documenti della INDU, comprese le note interne e la corrispondenza,⁶⁸ così come dei bagagli, della corrispondenza e dei mezzi di comunicazione appartenenti ai componenti dell'organo direttivo e del personale professionale della INDU.⁶⁹ **Si raccomanda di integrare la Proposta di legge (o atto separato) come indicato.**
74. Si osserva che è possibile valutare regole e procedure diverse per revocare le immunità del personale.⁷⁰ Ciò dovrebbe basarsi su criteri chiari, simili a quelli valutati discutendo se revocare o meno l'immunità dei componenti della Commissione, sulla base del ricorso giurisdizionale.
75. In generale, deve esserci un giusto equilibrio tra l'immunità come mezzo di tutela di una INDU dalle pressioni e dagli abusi da parte di poteri statali o individui (compresi, in particolare, procedimenti giudiziari abusivi, denunce false, frivole, vessatorie o manifestamente infondate, o molestie) e il concetto generale che nessuno, compresi i componenti di un organo direttivo INDU, debba essere al di sopra della legge.⁷¹ L'immunità funzionale non dovrebbe estendersi a opinioni o comportamenti che esulino dall'esercizio del mandato o dalle funzioni della INDU.⁷² **In linea di principio, i componenti e il personale della INDU dovrebbero beneficiare dell'immunità funzionale solo nell'esercizio delle loro funzioni legittime. Non dovrebbe esservi alcuna immunità dalla responsabilità penale per atti che, seppur intrapresi nell'esercizio delle funzioni,**

66 Op. cit. nota **Error! Bookmark not defined.**L'Osservazione generale 2.3, in riferimento alla protezione dalla responsabilità legale per "azioni e decisioni prese in buona fede nella loro veste ufficiale". Vedi anche Commissione di Venezia, Parere sugli emendamenti alla legge sul difensore dei diritti umani dell'Armenia, CDL-AD(2006)038, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 69a sessione plenaria (Venezia, 15-16 dicembre 2006), paragrafi 74 e 76, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)038-e)>; e op. cit. nota 11, par 7.5 (raccomandazione 1615(2003) dell'APCE). Si veda ad esempio OSCE/ODIHR, Parere finale sulla Proposta di legge che modifica la Legge sul commissario per i diritti umani della Polonia, 16 febbraio 2016, par. 39.. Vedi anche il parere dell'OSCE/ODIHR sulla Proposta di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale svizzera per i diritti umani, 31 ottobre 2017, par. 43.

67 Cfr. Commissione di Venezia, Parere sulla Proposta di legge sul difensore civico per i diritti umani della Bosnia-Erzegovina, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 104a sessione plenaria (Venezia, 23-24 ottobre 2015), CDL-AD(2015)034, par 69, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)034-e)>; e Commissione OSCE/ODIHR-Venezia, Parere congiunto sulla legge sul protettore dei diritti umani e delle libertà del Montenegro, adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 88a sessione plenaria (Venezia, 14-15 ottobre 2011), par 23, <<http://www.legislationline.org/documents/id/16665>>.

68 Cfr. OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, Parere congiunto sulla legge n. 2008-37 del 16 giugno 2008 relativa al Comitato superiore per i diritti umani e le libertà fondamentali della Repubblica tunisina, 17 giugno 2013, par 52, <<http://www.legislationline.org/documents/id/17976>>.

69 Si veda ad esempio, op. cit. nota 67 (?), par 23 (Parere congiunto della Commissione di Venezia dell'OSCE/ODIHR del 2011 sulla legge sul protettore dei diritti umani e delle libertà del Montenegro).

70 Parere finale dell'OSCE/ODIHR sulla Proposta di legge che modifica la legge sul Commissario per i diritti umani della Polonia, 2016, par. 42.

71 Osservazione generale 2.3 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018, che afferma che "è noto che nessun titolare di una carica dovrebbe essere al di sopra della legge e quindi, in alcune circostanze eccezionali, può essere necessario revocare l'immunità".

72 Si veda, a titolo di paragone, nel trattare la non responsabilità dei parlamentari, op. cit. nota 22, par 182 (Venice Commission Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (2014)). Si veda anche il caso di Cordova contro Italia, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 gennaio 2003 (domanda n. 40877/98 e 45649/99), par. 63, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che il comportamento del parlamentare in questione non fosse "connesso all'esercizio delle funzioni parlamentari in senso stretto" e che fosse quindi una violazione dell'articolo 6 della CEDU negare l'accesso al tribunale.

esulano intrinsecamente dall'ambito del mandato ufficiale,⁷³ per esempio accettazione di tangenti, corruzione, traffico d'influenza o altri reati simili.⁷⁴

76. Questo concetto deriva dal principio di uguaglianza davanti alla legge, che è anche un elemento dello stato di diritto.⁷⁵ In effetti, la SCA ha riconosciuto tutto ciò, e ha dichiarato che **la legge dovrebbe stabilire chiaramente le motivazioni, nonché un processo chiaro e trasparente, con cui sia possibile revocare l'immunità funzionale dei componenti dell'organo decisionale.⁷⁶ Anche questo aspetto dovrebbe essere trattato nella Proposta di legge (o in una legge separata).** Al contempo, serve un meccanismo adeguato per prevenire o fermare questo tipo di indagini o procedimenti in assenza di prove tali da suggerire una responsabilità penale da parte dei componenti della INDU,⁷⁷ o quando sorgono dubbi sull'applicazione dell'immunità funzionale. In particolare, la richiesta di revoca dell'immunità deve essere presentata da un organismo indipendente dall'esecutivo, e la decisione relativa alla revoca va presa in base a criteri e procedure chiare, trasparenti e imparziali.⁷⁸ Si raccomanda di integrare la Proposta di legge in questo senso.
77. La legislazione potrebbe per esempio prescrivere di tenere conto dei seguenti criteri a favore del mantenimento dell'immunità e del rifiuto di approvare l'avvio di un procedimento penale, per esempio quando le accuse (i) riguardano parole pronunciate o scritte, o qualsiasi atto rientrante nell'ambito dell'immunità funzionale; (ii) sono chiaramente e palesemente infondate; (iii) sono chiaramente presentate per motivi politico-partitici (*fumus persecutionis*) al fine di infastidire o intimidire il commissario o di interferire con il suo mandato; oppure (iv) quando un procedimento legale metterebbe in serio pericolo le funzioni istituzionali del commissario.⁷⁹
78. D'altra parte, si potrebbero menzionare le seguenti considerazioni a favore della revoca dell'immunità, ad esempio (i) quando la richiesta è basata su motivi sinceri, seri ed equi; (ii) quando la persona interessata è colta in flagrante delicto; (iii) quando il presunto reato è di natura particolarmente grave (la SCA cita spesso come esempio le pratiche di corruzione);⁸⁰ (iv) quando la richiesta riguarda una condotta criminale non strettamente legata all'esercizio delle funzioni della Commissione, ma riguarda atti commessi in relazione ad attività personali; (v) quando il procedimento deve essere consentito per non ostacolare la giustizia o per salvaguardare l'autorità e la legittimità della Commissione; (vii) quando il componente della Commissione chiede la revoca dell'immunità.⁸¹

⁷³ *Op. cit.* nota 37, pagina 250 (UNDP-OHCHR Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions (2010)).

⁷⁴ Si veda ad esempio, *op. cit.* nota 45, pagina 20 (ICC Sub-Committee on Accreditation Report (marzo 2015)), che fa riferimento esplicito alla corruzione.

⁷⁵ Cfr. Commissione di Venezia, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, 18 marzo 2016, pagine 18-19, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>.

⁷⁶ Si veda ad esempio, il rapporto e le raccomandazioni della SCA del maggio 2016, p. 37.

⁷⁷ Si veda ad esempio, per quanto riguarda l'immunità dei giudici, il par. 54 del parere n. 3 del Consiglio consultivo dei giudici europei all'attenzione del Comitato dei ministri del CdE sui principi e le regole che disciplinano la condotta professionale dei giudici, in particolare l'etica, i comportamenti incompatibili e l'imparzialità (2002),

<[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)>.

⁷⁸ Si veda ad esempio la sottosezione 4 sulla procedura per la revoca dell'immunità del commissario dai procedimenti penali (2016 OSCE/ODIHR Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland).

⁷⁹ *ibid.* par. 188-189 (Rapporto della Commissione di Venezia sulla portata e la revoca delle immunità parlamentari (2014)).

⁸⁰ Si veda, ad esempio, la pagina 27 della Relazione della sottocommissione per l'accreditamento dell'ICC (novembre 2013), pagina 27, disponibile su http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC/Accreditation/Documents/SCA_NOVEMBER_2013_FINAL_REPORT_ENGLISH.pdf; e *op. cit.* nota 45, pagina 20 (Relazione della sottocommissione per l'accreditamento dell'ICC (marzo 2015)).

⁸¹ *Op. cit.* nota 22, par. 189 (Venice Commission Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (2014)).

79. Infine, per quanto riguarda la revoca dell'immunità, l'Osservazione generale 2.3 della SCA raccomanda il requisito di "una maggioranza speciale del parlamento". Tuttavia, la decisione di revocare l'immunità non dovrebbe essere esercitata da un individuo, ma piuttosto da un organismo opportunamente costituito come la corte superiore o da una maggioranza speciale del parlamento. **Si raccomanda che il diritto nazionale preveda circostanze ben definite in cui queste tutele possano essere revocate secondo procedure eque e trasparenti.**

RACCOMANDAZIONE E.

Introdurre e definire nella Proposta di legge (e/o in altri atti legislativi pertinenti) l'estensione dell'immunità funzionale, in particolare proteggendo i componenti della Commissione e il personale interessato dalla responsabilità civile, amministrativa e penale per le parole pronunciate o scritte, le decisioni prese o gli atti compiuti in buona fede nella loro veste ufficiale.

4.3 Periodo di transizione per garantire la stabilità e la continuità della Commissione

80. Il principio 3 della *Raccomandazione* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2019)⁶ stabilisce che il processo di selezione e nomina del capo di un'istituzione di difensori civici dovrebbe promuoverne l'indipendenza. In questo contesto, il principio 3 afferma esplicitamente che "*si dovrebbero adottare disposizioni in modo che il posto di capo di qualsiasi istituzione di difensore civile non rimanga vacante per un periodo di tempo considerevole*". A questo riguardo, la *Raccomandazione (2019)⁶* e i suoi principi allegati si spingono ancora più in là dei Principi di Parigi, non soltanto rilevando l'importanza di garantire il regolare svolgimento delle attività delle INDU, ma anche sottolineando la necessità di evitare posti vacanti nella direzione dell'istituzione per un periodo di tempo prolungato. Inoltre, come espressamente raccomandato nel Principio 13 dei *Principi di Belgrado*, i posti vacanti nella composizione dei componenti di una INDU "*devono venire occupati entro un tempo ragionevole*" e "*[a]l termine del mandato di un componente di una INDU, tale componente dovrebbe rimanere in carica fino all'insediamento del successore*". La SCA ha osservato in passato con grande preoccupazione che la continua mancanza di nomina di un capo di una INDU ha avuto un impatto reale o percepito sulla sua permanenza e indipendenza istituzionale, e ha limitato la capacità dell'istituzione di svolgere efficacemente la piena portata del suo mandato.⁸²
81. Infatti, è proprio per questa ragione che l'ODIHR ha ripetutamente esortato gli Stati partecipanti all'OSCE a includere disposizioni transitorie nella legislazione in materia di INDU che permettano al capo uscente di rimanere in carica fino all'insediamento del successore.⁸³ In merito al difensore civile in carica, l'ODIHR ha specificamente raccomandato che è buona pratica far sì che egli rimanga in carica dopo il termine del suo mandato fino alla nomina di un successore, al fine di garantire la continuità dell'istituzione

⁸² Vedi per esempio, SCA, Rapporto e raccomandazioni della sessione, tenutasi il 15-19 ottobre 2018 a Ginevra, Decisione 3.1 sul Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

⁸³ Vedi, per esempio ODIHR, Parere sulla Proposta di legge sull'istituzione nazionale indipendente islandese per i diritti umani, 6 febbraio 2017, par 53; e ODIHR e Commissione di Venezia, Parere congiunto sulla legge n. 2008-37 del 16 giugno 2008 relativa al Comitato superiore per i diritti umani e le libertà fondamentali della Tunisia, 17 giugno 2013, par 43. Vedi anche ODIHR, Parere sulla legge della Repubblica di Lituania sui difensori civici del Seimas, 21 settembre 2011, par 44, dove tale disposizione transitoria è stata considerata ragionevole nei casi in cui il mandato di un mediatore scade.

e assicurare un adeguato passaggio di consegne tra il titolare uscente e quello entrante. È importante, tuttavia, che l'avvicendamento avvenga in tempi brevi.

82. La Commissione di Venezia ha espresso raccomandazioni simili nei suoi pareri sulla legislazione in materia di INDU.⁸⁴ In particolare, ha raccomandato che dopo la scadenza del mandato di un difensore civico, e prima di eleggere il successore, il titolare uscente dovrebbe rimanere in carica fino all'insediamento del successore. La Commissione di Venezia ha sottolineato che *"questo aiuterebbe ad evitare una situazione in cui il posto di Protettore resta vacante - come accade a volte per diversi mesi - con solo un sostituto come mediatore ad interim"*, osservando *"la necessità del corretto passaggio di consegne tra il Protettore uscente e quello entrante"*.⁸⁵ Inoltre, i Principi di Venezia affermano chiaramente che *"gli Stati si astengono dall'intraprendere qualsiasi azione che miri o provochi la soppressione dell'istituzione del difensore civico o rappresenti un ostacolo al suo effettivo funzionamento, proteggendola efficacemente da tali minacce"*. Non riuscire a garantire la continuità della leadership rappresenterebbe chiaramente un ostacolo significativo al funzionamento efficace della INDU.
83. Pertanto, è di grande importanza che la legislazione stabilisca procedure per assicurare il funzionamento continuo e ininterrotto delle INDU, sia attraverso disposizioni che permettano ai componenti della Commissione di continuare il loro mandato fino alla nomina del loro successore (o dei loro successori), sia attraverso l'introduzione di regole chiaramente definite, che permetterebbero alle INDU di continuare a svolgere efficacemente le loro funzioni.
84. Tenendo presente la necessità di assicurare il funzionamento continuo e l'indipendenza delle loro INDU, e di garantire un'agevole transizione della leadership, numerosi Stati partecipanti dell'OSCE hanno incluso disposizioni transitorie che consentono a chi ricopre una carica di rimanere in carica fino alla nomina di un successore. Per definizione, disposizioni come queste non prolungano indebitamente il mandato del leader, poiché sono di natura transitoria o temporanea. Nella maggior parte dei paesi con simili modalità di transizione, le INDU hanno ricevuto l'accreditamento "A-status".⁸⁶
85. Per esempio, un certo numero di stati, come Albania,⁸⁷ Belgio,⁸⁸ Bosnia ed Erzegovina,⁸⁹ Bulgaria,⁹⁰ Repubblica Ceca,⁹¹ Danimarca,⁹² Lituania,⁹³ Moldavia,⁹⁴ Portogallo⁹⁵ e Romania,⁹⁶ hanno stabilito che i capi delle loro INDU rimangono in carica fino a quando il loro successore non sia stato eletto o nominato, o abbia prestato giuramento. Tali

84 Vedi per esempio, Commissione di Venezia, Parere sul progetto di modifica della legge sul protettore dei diritti umani e delle libertà del Montenegro, 13 ottobre 2009, par 16.

85 ibid. par 16.

86 In particolare, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Georgia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Portogallo, Serbia e Spagna.

87 Vedi l'articolo 9 della Legge sul Difensore del popolo dell'Albania, approvata il 4 febbraio 1999, ultima modifica nel 2014.

88 Per quanto riguarda il difensore civico federale, si veda l'articolo 3, paragrafo 1, ultima frase della Legge federale sui difensori civici (1995, e successive modifiche).

89 Si veda l'articolo 12 della Legge sul difensore civico per i diritti umani della Bosnia ed Erzegovina del 12 dicembre 2000, ultima modifica nel 2006.

90 Si veda l'articolo 13 della Legge sul difensore civico della Bulgaria, in vigore dal 1° gennaio 2004, ultima modifica nel 2013.

91 Vedere la sezione 4, paragrafo 1 della Legge sul difensore pubblico dei diritti della Repubblica Ceca (8 dicembre 1999, ultima modifica nel 2017).

92 Si veda la sezione 1 (3) della Legge sul difensore civico della Danimarca (1996, e successive modifiche).

93 Si veda l'articolo 9, paragrafo 4, della Legge sul difensore civico del Seimas della Lituania del 3 dicembre 1998, ultima modifica nel 2017.

94 Vedi l'articolo 5 della Legge sul Difensore del popolo del 9 maggio 2014 della Moldavia, ultima modifica nel 2019.

95 Si veda l'articolo 6 dello Statuto del Difensore civico del Portogallo del 9 aprile 1991, ultima modifica nel 2013.

96 Vedi l'articolo 8 della Legge sull'organizzazione e il funzionamento del difensore civico della Romania del 13 marzo 1997, ultima modifica nel 2018

disposizioni sono incluse nel diritto primario anche se la rispettiva durata massima del mandato è menzionata nella Costituzione. Tale modalità transitoria è prevista anche nel caso del Difensore civico europeo.⁹⁷ Altri paesi, in particolare Croazia,⁹⁸ Finlandia,⁹⁹ Georgia,¹⁰⁰ Lettonia,¹⁰¹ Montenegro,¹⁰² Serbia,¹⁰³ e Spagna,¹⁰⁴ hanno dichiarato che, fino all'insediamento del nuovo capo di un'istituzione, uno o più vice capi fanno le veci del capo dell'INDU. In questi Paesi, in genere i vice capi godono degli stessi privilegi e immunità del capo dell'INDU, oppure la legge specifica che, nell'esercizio delle funzioni del capo durante il periodo di transizione fino alla nomina del nuovo titolare della carica, il vice capo gode dei diritti, delle garanzie legali e dell'immunità concessi al capo dell'INDU.¹⁰⁵ In Francia, la legge prevede che la sostituzione dei componenti del collegio dell'INDU debba essere decisa almeno otto giorni prima della fine del loro mandato e, se non vengono nominati successori entro tale termine, il collegio dell'INDU deve proporre un candidato all'autorità preposta alla nomina.¹⁰⁶ Tali disposizioni sottolineano l'importanza del principio di continuità delle operazioni dell'INDU per il bene delle vittime delle violazioni dei diritti umani e la necessità di evitare ruoli vacanti.

86. Si raccomanda di ampliare l'articolo 2, commi 5 e 9, includendo disposizioni transitorie per assicurare la continuità della Commissione quando una posizione di leadership diventa inaspettatamente vacante. È di grande importanza che la legge stabilisca procedure che assicurino il funzionamento continuo e ininterrotto della Commissione, attraverso disposizioni che permettano ai componenti della Commissione di continuare il loro mandato fino alla nomina del successore, oppure attraverso l'introduzione di regole chiaramente definite che permetterebbero alle INDU di svolgere efficacemente le loro funzioni. Esse devono garantire, per esempio, chiarezza sui tempi e procedure per la sostituzione, specificando se i componenti della commissione "sostitutiva" ricoprono un nuovo mandato completo o solo il mandato residuo del commissario uscente.

97 Si veda l'articolo 7, paragrafo 2, della Decisione del Parlamento europeo del 9 marzo 1994 sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del difensore civico (94/262/CECA, CE, Euratom); e l'articolo 231 del titolo X del Regolamento del Parlamento europeo.

98 Vedi gli articoli 12 e 14 della Legge sul difensore civico della Croazia del 29 giugno 2012.

99 Si veda la sezione 16 della Legge finlandese sul difensore civico parlamentare del 1° aprile 2002, ultima modifica nel 2015.

100 Si veda l'articolo 9 della Legge organica sul difensore pubblico della Georgia del 16 maggio 1996, ultima modifica nel 2018.

101 Si veda la sezione 16 della Legge sul difensore civico della Lettonia del 5 aprile 2006, ultima modifica nel 2011.

102 Si veda l'articolo 14 della Legge sulla protezione dei diritti umani e delle libertà del Montenegro del 10 luglio 2003, ultima modifica nel 2018.

103 Vedi l'articolo 16 della Legge sulla tutela dei cittadini della Serbia del 2005, ultima modifica nel 2007.

104 Si veda l'articolo 5 della Legge organica sul difensore pubblico spagnolo del 7 maggio 1981, ultima modifica nel 2009.

105 Si veda ad esempio, L'articolo 8 della legge sul difensore civico della Croazia del 29 giugno 2012, che stabilisce che "[i]l difensore civico e i suoi vice godono dell'immunità come i membri del Parlamento croato"; l'articolo 9 della legge organica sul difensore pubblico della Georgia del 16 maggio 1996, ultima modifica nel 2018, che stabilisce che nell'esercizio delle funzioni dell'attuale difensore pubblico della Georgia fino all'elezione di un nuovo difensore pubblico, il difensore pubblico aggiunto "gode dei diritti, delle garanzie giuridiche e dell'immunità concessi al difensore pubblico della Georgia"; La sezione 16 della legge sul difensore civico della Lettonia del 5 aprile 2006, ultima modifica nel 2011, prevede che "durante l'assenza del difensore civico, le sue funzioni e i suoi compiti sono svolti dal vice difensore civico, che durante questo periodo di tempo ha gli stessi poteri del difensore civico"; Articoli 9-12 della Legge sul protettore dei diritti umani e delle libertà del Montenegro, che concede gli stessi privilegi e immunità al vice protettore; articolo 10 della Legge sul protettore dei cittadini della Serbia del 2005, ultima modifica nel 2007, che prevede la stessa immunità del protettore dei cittadini; L'articolo 6 comma 4 della Legge organica sul difensore pubblico della Spagna del 7 maggio 1981, ultima modifica nel 2009, che prevede che le norme sulle immunità, prerogative e incompatibilità "sono applicabili ai vice difensori civici nell'esercizio delle loro funzioni".

106 Vedi la Legge francese n°2017-55 del 20 gennaio 2017 sullo statuto generale delle autorità amministrative indipendenti, che include la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (INDU francese).

RACCOMANDAZIONE F.

Ampliare l'articolo 2, commi 5 e 9 includendo disposizioni transitorie che garantiscano il funzionamento ininterrotto della Commissione, anche prorogando il mandato del componente della Commissione in caso di mancata elezione di un sostituto.

5. DIREZIONE, ORGANICO, FUNZIONAMENTO E FINANZIAMENTO DELLA COMMISSIONE

5.1 Pluralismo e processo di selezione e nomina

87. La Commissione sarà composta da cinque componenti (articolo 2 comma 3 della Proposta di legge). I Principi di Parigi B.1 fanno riferimento alla necessità di garantire "la rappresentazione pluralistica delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e protezione dei diritti umani". Pur esistendo diversi modelli per garantire il pluralismo nella composizione delle INDU,¹⁰⁷ è generalmente riconosciuto che quando sia la leadership che il personale sono rappresentativi della diversità sociale, etnica, religiosa e geografica di una società e sono equilibrati dal punto di vista del genere, questo aiuta a promuovere la fiducia pubblica nell'istituzione.¹⁰⁸ Un simile approccio assicura anche che la INDU abbia le opportune esperienze e conoscenze in merito ai bisogni dei diversi settori della società e migliora l'efficacia della INDU, così come la sua accessibilità e indipendenza reale e percepita.¹⁰⁹ Come specificamente dichiarato nell'Osservazione generale 1.7, un "corpo decisionale e personale diversificati facilitano la sensibilità e il coinvolgimento della INDU sulle questioni inerenti ai diritti umani che riguardano la società in cui opera, e promuove l'accessibilità delle INDU per tutti i cittadini".¹¹⁰
88. Secondo l'articolo 2 comma 4 della Proposta di legge, la composizione della Commissione deve assicurare un'adeguata rappresentanza di genere, tenendo conto della diversità etnica nella società, il ventaglio completo dei gruppi vulnerabili e garantendo il rispetto della diversità, nonché la rappresentanza pluralista delle forze sociali coinvolte nella promozione e protezione dei diritti umani. Questo elemento è benvenuto in una Proposta di legge che miri a garantire il pluralismo nella Commissione.
89. La SCA ritiene che un processo di selezione e nomina richieda che le autorità competenti:
- a) pubblicizzino ampiamente i posti vacanti;
 - b) massimizzino il numero di potenziali candidati provenienti da un'ampia gamma di gruppi sociali;
 - c) promuovano un'ampia consultazione e/o partecipazione nel processo di candidatura, selezione e nomina;
 - d)

107 Osservazione generale della SCA 1.7 e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018, riferita, ad esempio, al requisito che i componenti dell'organo decisionale rappresentino diversi segmenti della società, assicurino il pluralismo attraverso le procedure di nomina dell'organo di governo o attraverso procedure che consentano una cooperazione efficace con diversi gruppi sociali (ad esempio, comitati consultivi, reti, consultazioni o forum pubblici) o riflettano il pluralismo avendo personale che sia rappresentativo di diversi segmenti della società.

108 *ibid.* Si veda anche, ad esempio, il parere dell'ODIHR sulla Proposta di legge sull'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani dell'Islanda, 2017, par. 46; e il parere sulla bozza di emendamenti alla Legge sul servizio civile dell'Ucraina, 10 maggio 2016, par. 42.

<http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6196/file/289_IND_UKR_10May2016_en.pdf>. Vedi anche Amnesty International, Istituzioni nazionali per i diritti umani: Raccomandazioni di Amnesty International per un'efficace protezione e promozione dei diritti umani (2001), pagina 10, raccomandazione 2.4, <<https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/007/2001/en/>>.

109 *ibid.*

110 Si veda anche l'Osservazione generale della SCA 1.7 e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018, che afferma che la SCA considera la "composizione pluralistica dell'INDU come fondamentale legata al requisito di indipendenza, credibilità, efficacia e accessibilità".

valutino i candidati sulla base di criteri predeterminati, oggettivi e pubblicamente disponibili; e) selezionino componenti che lavorino nella loro capacità individuale piuttosto che per conto dell'organizzazione che rappresentano.¹¹¹ La raccomandazione della Commissione di Venezia per i difensori civici osserva a questo proposito che "il metodo di nomina di un difensore civico è della massima importanza per quanto riguarda l'indipendenza dell'istituzione in questione, e l'indipendenza del difensore civico è un pilastro fondamentale di questa istituzione".¹¹² Il processo di selezione e nomina della INDU dovrebbe essere dettagliato con particolare enfasi sulla trasparenza, l'ampia consultazione e la partecipazione di diverse forze sociali.

90. Secondo la SCA, l'integrità e la qualità dei componenti è un fattore chiave per l'efficacia della INDU e quindi i criteri di selezione che assicurano la nomina di componenti decisionali qualificati e indipendenti dovrebbero essere stabiliti in leggi, regolamenti o linee guida amministrative vincolanti, a seconda dei casi, e resi pubblici prima della nomina. La Proposta di legge attualmente non include simili previsioni essenziali dei requisiti della SCA. **Si raccomanda di modificare la Proposta di legge, sia l'articolo 2, comma 4, sia altre previsioni, per includere criteri di selezione pertinenti e una previsione esplicita che regolamenti e salvaguardi il processo di selezione e nomina.**
91. Oltre al requisito di un'ampia consultazione e/o partecipazione nel processo di candidatura e di selezione, la commissione incaricata di esaminare e selezionare i componenti dovrebbe essere diversificata.²⁶ Si osserva inoltre che i processi di nomina non devono essere troppo politicizzati. Per esempio, nell'esaminare l'INDU dell'Albania, la SCA era preoccupato che solo i candidati sostenuti da almeno ventotto membri del parlamento potessero essere presi in considerazione.¹¹³ Allo stesso tempo, l'articolo 2 comma 4 della Proposta di legge prevede che i componenti della Commissione "[siano] nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari". Questa previsione appare ambigua, poiché non è chiaro se, pur ottenendo una maggioranza di due terzi, questa sarebbe sufficiente per nominare un componente della Commissione in assenza del consenso sia del Presidente del Senato che della Camera dei Deputati. Va notato che la SCA ha ravvisato criticità nelle commissioni di selezione composte interamente da rappresentanti politici, governativi o amministrativi.¹¹⁴ È importante evitare la politicizzazione della selezione e includere altri gruppi sociali, compresa la società civile.
92. La Proposta di legge non prevede un processo di consultazione connesso al processo di selezione e nomina. Nella Proposta di legge si potrebbe prevedere espressamente anche un metodo di consultazione per permettere il coinvolgimento degli attori della società civile nel processo di selezione e nomina. Ciò può avvenire sollecitando direttamente proposte della società civile o permettendo alla società civile di partecipare direttamente alla

111 Osservazione generale 1.8 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

112 Commissione di Venezia, "Parere sul disegno di legge in materia di prevenzione e protezione dalle discriminazioni" (19 marzo 2018) CDL-AD(2018)001, par. 69.

113 SCA, "Accreditation Report - Albania (PA)" (ottobre 2014) 18-19. Una preoccupazione simile è stata espressa in relazione al processo dell'INDU dell'Ucraina, dove i candidati sono stati proposti dal Presidente del parlamento o da non meno di un quarto dei deputati. SCA, "Accreditation Report - Ukraine (UPCHR)" (ottobre 2014) 35-36.

114 Per esempio, l'Algeria (commissione di selezione che comprende il primo presidente della Corte suprema, il presidente del Consiglio di Stato, il presidente della Corte dei conti e il presidente del Consiglio nazionale economico e sociale) SCA, "Accreditation Report - Algeria (CNDH)" (maggio 2018) 15; lo Sri Lanka (presidente dal Consiglio costituzionale, un organismo di dieci componenti che comprende il primo ministro, il presidente del Parlamento, il leader dell'opposizione e almeno altri tre membri del Parlamento). SCA, "Accreditation Report - Sri Lanka (SLHRC)" (maggio 2018) 36.

valutazione dei candidati.¹¹⁵ **La Proposta di legge non chiarisce chi farà parte della commissione di selezione, o come funzionerà in pratica il processo di selezione. Si raccomanda che la Proposta di legge specifichi i criteri i componenti della commissione di selezione dovranno soddisfare, tenendo presente i requisiti di rispecchiamento della diversità nella società e la partecipazione della società civile/delle ONG. Dovrebbe anche specificare il ruolo della commissione di selezione, le persone preposte a fare e ricevere le raccomandazioni per i componenti della Commissione.**

93. Le previsioni della Proposta di legge contengono inoltre una serie di criteri poco chiari di selezione e la nomina. Da un lato potrebbe trattarsi di un problema di traduzione, seppure sembrerebbe che la clausola finale dell'articolo 2 comma 3 della Proposta di legge si riferisca a coloro "che hanno ricoperto ruoli dirigenziali in organizzazioni internazionali pubbliche o private" come un criterio a sé. **Questa parte andrebbe rivista, poiché significherebbe che, per essere considerato sufficientemente qualificato, un componente della commissione debba soddisfare *soltanto* questo criterio.**

RACCOMANDAZIONE G

Includere nell'articolo 2, comma 4 della Proposta di legge le garanzie necessarie per il processo di selezione e di nomina con particolare enfasi sulla trasparenza, l'ampia consultazione e la partecipazione delle diverse forze sociali. La Proposta di legge dovrebbe altresì definire i criteri che i componenti della commissione di selezione devono soddisfare, tenendo conto dei requisiti per riflettere la diversità all'interno della società e la partecipazione della società civile/di ONG. Dovrebbe anche specificare il ruolo della commissione di selezione e le persone preposte a ricevere le raccomandazioni per la selezione dei componenti della Commissione.

5.2 Mandato dei componenti della Commissione

94. I Principi di Parigi richiedono un "mandato stabile" in quanto è fondamentale per assicurare l'indipendenza di una INDU. La SCA ha stabilito i requisiti di un mandato stabile nell'Osservazione generale 2.1 del 2018. Di particolare rilevanza sono la durata dei mandati, la durata del mandato del presidente e le procedure di revoca. Inoltre, la SCA specifica che i componenti della INDU devono essere a tempo pieno.¹¹⁶ Ciò non risulta chiaro dalla Proposta di legge e andrebbe chiarito con una previsione esplicita.
95. La SCA ha raccomandato che la Legge includa mandati di durata fissa, chiaramente definiti. Ha suggerito che i mandati abbiano durata compresa tra i 3 e i 7 anni, rinnovabili una sola volta. Tuttavia, ha espresso una netta preferenza per mandati leggermente più lunghi, avendo riscontrato che in molti casi un mandato di 3 anni fosse troppo breve.¹¹⁷ **La Proposta di legge propone una durata di 5 anni, non rinnovabile, proposta che**

115 Langtry & Roberts Lyer (2021), citando SCA, "Accreditation Report - Algeria (CNDH)" (maggio 2018) 15. Raccomandazioni simili sono state fatte alla Croazia: SCA, "Accreditation Report - Croatia (ORC)" (marzo 2019) 18; SCA, "Accreditation Report - Ukraine (UPCHR)" (ottobre 2019) 21-22.

116 Osservazione generale 2.2 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

117 SCA, "Accreditation report - El Salvador (PDDH)" (novembre 2016) 23; SCA, "Accreditation report - Tanzania (Commissione per i diritti umani e il buon governo di (CHRAGG))" (novembre 2016) 54; SCA, "Accreditation report - Zambia (HRCZ)" (ottobre 2018) 22.

meriterebbe una seconda valutazione. Per esempio, i Principi di Venezia raccomandano un mandato non inferiore a 7 anni per i difensori civici (non rinnovabile).¹¹⁸

96. Questa disposizione implicherebbe che l'intera composizione della Commissione viene rinnovata ogni cinque anni, a meno che qualcuno dei componenti non venga revocato prima della fine del mandato, venendo sostituito da un nuovo componente eletto. Per assicurare la continuità della Commissione, si dovrebbe considerare un mandato scaglionato, perché altrimenti tutti e 5 i componenti lasceranno l'incarico nello stesso momento, cosa indesiderabile dal punto di vista della continuità dell'esperienza e della memoria collettiva. Nella prima tornata di nomine, per assicurare che l'intera Commissione non lasci l'incarico nello stesso momento, si raccomanda che i commissari siano nominati per mandati diversi, alcuni per 5 anni e altri, eventualmente, per un periodo più lungo. Si raccomanda di inserire nella Proposta di legge un mandato di 5 anni rinnovabile una volta, o un unico mandato più lungo.
97. L'articolo 2 comma 5 prevede inoltre che le nomine siano effettuate entro 30 giorni dall'entrata in vigore della Proposta di legge. È positivo che si riconosca l'importanza della rapidità della nomina dei componenti. Tuttavia, non è chiaro perché prescrivere un tempo così limitato per un processo così complesso. 30 giorni dall'inizio alla nomina potrebbero non essere sufficienti per avviare un processo di nomina aperto, trasparente e consultivo secondo quanto richiesto dai Principi di Parigi. Si raccomanda di rivedere l'articolo 2 comma 5 per prevedere un intervallo più ampio di selezione e nomina, possibilmente indicando la data di *inizio* del processo, che potrebbe avvenire entro 30 giorni dall'adozione della Proposta di legge.

RACCOMANDAZIONE H.1

Valutare la revisione della Proposta di legge, introducendo un mandato di 5 anni rinnovabile una sola volta, o un unico mandato più lungo.

RACCOMANDAZIONE H.2

Rivedere l'articolo 2 comma 5, prevedendo un tempo più ampio per la selezione e la nomina dei componenti della Commissione, possibilmente indicando nella Proposta di legge la data di inizio del processo, nonché la durata totale del processo.

5.3 Revoca

98. Secondo l'osservazione generale 2.1 della SCA, per soddisfare i requisiti dei Principi di Parigi di un mandato stabile, senza il quale non ci può essere indipendenza, la legislazione in materia di INDU deve includere una procedura di revoca indipendente e obiettiva, basata su criteri predefiniti, simile a quella accordata ai componenti di altre agenzie statali indipendenti. I motivi di revoca devono essere definiti in modo chiaro e opportunamente limitati ad azioni e situazioni che hanno un impatto negativo sulla capacità dei componenti di adempiere ai loro mandati.¹¹⁹ Se del caso, la legge dovrebbe specificare che

¹¹⁸ Commissione di Venezia, Principi di Venezia, paragrafo 10.

¹¹⁹ Osservazione generale 2.1 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

l'applicazione di un particolare motivo di revoca deve essere supportato dalla decisione di un tribunale o di un altro organismo indipendente avente giurisdizione appropriata.¹²⁰ Servono regole chiare e criteri oggettivi non soltanto per i casi di revoca, ma anche per le situazioni in cui il presidente non è in grado di esercitare le sue funzioni a causa di determinate circostanze quali dimissioni, decesso, malattia, condanna per un reato penale grave, ecc.

99. La Proposta di legge cita diversi modi in cui un componente della Commissione può porre fine al proprio mandato. Essi sono riportati all'articolo 2, commi 5, 6 e 9.¹²¹ Tuttavia, la bozza di previsioni che regolamentano i motivi, i criteri e la procedura di revoca sembrerebbe presentare criticità. Per esempio, i motivi di revoca citati al comma 5, vale a dire "manifesta violazione dei doveri d'ufficio o della garanzia di indiscussa moralità e integrità", sono troppo ampi e mancano della necessaria chiarezza. Oltre a questa terminologia ampia e potenzialmente problematica, un componente della Commissione può perdere la sua carica anche per "comprovato o accertato" impedimento fisico o psichico o "accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina" (articolo 2 comma 9 della Proposta di legge). Inoltre, non viene stabilito alcun processo dettagliato per queste circostanze, il che è particolarmente problematico. Qualsiasi revoca per incapacità come previsto dall'articolo 2 comma 9 dovrebbe essere determinata da un medico indipendente o da un tribunale.¹²² Si può osservare che, con ogni probabilità, se il contesto generale del diritto nazionale chiarisce le condizioni di revoca, ciò sarà sufficiente a soddisfare i requisiti, una volta reso chiaro e preciso.
100. Inoltre, l'articolo 2 comma 6 prevede anche che "il presidente e i componenti della Commissione non possono svolgere alcuna attività nell'ambito o per conto di associazioni, partiti o movimenti politici." Queste disposizioni sono eccessivamente ampie e inclini a potenziali abusi. Tenendo presente che i componenti della Commissione possono opportunamente collaborare con diverse forze sociali, in particolare la società civile, nello svolgimento del proprio lavoro, una previsione così ampia potrebbe avere un potenziale impatto sulla capacità della Commissione di promuovere la sensibilizzazione sui diritti umani. Non è nemmeno chiaro come andrebbe avviato il processo di "nullità" della posizione del componente (e chi debba farlo), nonché come debba svolgersi il processo di revoca.
101. La Proposta di legge non precisa le circostanze in cui il mandato dei componenti dell'organo collegiale possa cessare prima della scadenza del mandato. Sono necessarie norme chiare e criteri oggettivi non solo per i casi di revoca, ma anche per le situazioni in cui il presidente o altri componenti della Commissione non sono in grado di adempiere alle

120 ibid.

121 L'articolo 2 prevede: "5...I componenti della Commissione durano in carica per cinque anni e il loro mandato non è rinnovabile. La prima nomina dei componenti della Commissione è effettuata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con le stesse procedure adottate per la loro nomina, i componenti della Commissione possono essere revocati in qualsiasi momento qualora siano riscontrate manifeste violazioni dei doveri di ufficio e della garanzia di indiscussa moralità e integrità.

6. Gli incarichi di presidente e di componente della Commissione sono incompatibili, a pena di decadenza, con qualsiasi carica elettiva o governativa, con altro impiego pubblico o privato, con qualsiasi incarico di amministrazione in società pubbliche o private, con l'esercizio di attività imprenditoriale e con incarichi in associazioni che svolgono attività nel settore dei diritti umani. Il presidente e i componenti della Commissione non possono svolgere alcuna attività nell'ambito o per conto di associazioni, partiti o movimenti politici.

9. Oltre che per la naturale scadenza del mandato o per decesso e per comprovato o accertato impedimento fisico o psichico, l'incarico di componente della Commissione cessa esclusivamente in caso di dimissioni o di accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina. Alla sostituzione dei componenti cessati si provvede con le modalità previste dal comma 4..."

proprie funzioni a causa di circostanze quali dimissioni, malattia, condanna per un reato penale grave, ecc. Sarebbe opportuno specificare questi casi nella Proposta di legge (o in una legge separata).

102. È estremamente importante che la Proposta di legge definisca con chiarezza e precisione i motivi, i tempi e le procedure di revoca dei componenti della Commissione. Attualmente, le procedure di revoca non sono adeguatamente definite. La Proposta di legge deve indicare chiaramente chi può avviare la procedura di revoca.¹²³ Il riferimento alla procedura di nomina di cui all'articolo 2, commi 5 e 9 della Proposta di legge è insufficiente sia per la sua vaghezza sia perché potrebbe portare a subordinare la revoca unicamente alla discrezione dell'organismo di nomina. Se la procedura di revoca coinvolge il parlamento, si devono mettere in atto sufficienti garanzie per evitare il rischio di una revoca motivata politicamente dalla maggioranza parlamentare.¹²⁴ La procedura non dovrebbe basarsi esclusivamente sulla discrezione dell'organismo di nomina.
103. La legge dovrebbe anche prevedere una procedura pubblica che permetta di dare udienza ai componenti della Commissione prima della decisione di revoca; si dovrebbe anche mettere in atto una procedura che permetta loro di impugnare tali decisioni in tribunale.¹²⁵ Si deve garantire il diritto di appello.¹²⁶ È anche una buona pratica che la legislazione in materia di INDU preveda l'adozione di un codice etico vincolante per i componenti dell'organo direttivo della INDU, così come per tutti i suoi dipendenti e qualsiasi altro soggetto o ente che vi collaborino.

RACCOMANDAZIONE I

Garantire che le condizioni e il processo di revoca riportati nell'articolo 2, commi 5, 6 e 9, siano chiaramente definiti e precisi, e garantire che non si basino esclusivamente sulla discrezione dell'organo di nomina. La Proposta di legge dovrebbe prevedere regole chiare e criteri oggettivi per i casi di revoca, compresi i casi e le circostanze specifiche in cui il presidente e i componenti della Commissione non sono in grado di adempiere alle proprie funzioni.

5.4 Remunerazione

104. Conformemente all'Osservazione generale 2.2., la legislazione di base in materia di INDU dovrebbe prevedere che i componenti del suo organo direttivo includano componenti remunerati a tempo pieno. Questo contribuisce a garantire l'indipendenza della INDU, un mandato stabile per i componenti, una direzione regolare e appropriata per il personale, e l'adempimento continuo ed efficace delle funzioni della INDU.¹²⁷

¹²³ SCA, "Accreditation Report - Mexico (CNDH)" (novembre 2016) 37-38.

¹²⁴ SCA, "Accreditation Report - Latvia (OORL)" (marzo 2015) 10, "La SCA accoglie con favore l'introduzione del requisito che l'indagine sia intrapresa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta e sia presentata al Parlamento prima di prendere una decisione. Tuttavia, la SCA è del parere che il processo, anche nella sua versione emendata, non fornisce sufficienti garanzie procedurali per assicurare che la revoca del difensore civico non venga effettuata per ragioni politiche."

¹²⁵ Cfr. ad esempio, Commissione di Venezia, Parete sulla legge sul difensore del popolo (Ombudsman) della Repubblica di Moldova, adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 103a riunione plenaria (Venezia, 19-20 giugno 2015), CDL-AD(2015)017, par 61, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)017-e)>.

¹²⁶ SCA, "Accreditation Report - Paraguay (DPP)" (marzo 2019) 11; SCA, "Accreditation Report - Namibia (Ombudsman)" (ottobre 2018) 13-14.

¹²⁷ Osservazione generale 2.2 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

105. I sottoscrittori della legge dovrebbero integrare la Proposta di legge prevedendo che alcuni, se non tutti i componenti dell'organo dirigente, lavorino a tempo pieno e siano adeguatamente remunerati. Nei casi in cui alcuni componenti della Commissione svolgono il proprio lavoro solo a tempo parziale, qualsiasi altra attività professionale che essi svolgono deve essere tale da permettere il corretto svolgimento dei compiti dell'INDU, la sua indipendenza e imparzialità e la fiducia del pubblico.
106. Per quanto riguarda il grado di remunerazione, sarebbe consigliabile, e più conforme all'indipendenza dell'INDU, se le condizioni di remunerazione fossero indicate chiaramente nella Proposta di legge (o in una legge separata).¹²⁸ A questo proposito, la pratica varia molto nella regione dell'OSCE, dove i difensori civici o i commissari per i diritti umani sono riconosciuti come aventi lo stesso status dei giudici della Corte costituzionale o suprema, del Pubblico ministero o del Governatore della Banca nazionale. In generale, lo status e la remunerazione dei componenti della Commissione dovrebbero essere equiparati a quelli di altre posizioni di alto livello all'interno dell'apparato statale.¹²⁹

5.5 Finanziamento

107. I Principi di Parigi prevedono che una INDU debba essere dotata di "un finanziamento adeguato" per assicurare il regolare svolgimento delle sue attività e permettere all'istituzione di avere il proprio personale e i propri immobili. L'Osservazione generale 1.10 specifica che un livello adeguato di finanziamento aiuta anche a garantire l'indipendenza dell'INDU permettendole di determinare liberamente le sue priorità e attività, e di assegnare i finanziamenti in base a queste priorità. Nonostante quanto previsto dall'articolo 2 comma 4 della Proposta di legge, l'articolo 4 comma 3 indica che, in realtà, la Commissione non avrà autonomia di bilancio e, inoltre, che la libertà di utilizzare a piacimento il proprio budget può subire interferenze dirette da parte del governo. Le decisioni e il controllo del budget della Commissione non devono essere nelle mani del governo, ma nel controllo della Commissione stessa, in linea con il principio di indipendenza. La Commissione dovrebbe avere l'autorità di presentare il suo bilancio al Parlamento.¹³⁰
108. La SCA ha anche notato che in generale, gli accordi finanziari dovrebbero essere tali da conferire all'INDU la completa autonomia finanziaria a garanzia della libertà di determinare le sue priorità e attività.¹³¹ I Principi di Venezia del 2019 sanciti dalla Commissione di Venezia sottolineano, nello specifico in merito alle istituzioni del difensore civico, che si deve consultare un difensore civico per richiederli la presentazione di un progetto di bilancio per l'esercizio finanziario successivo.¹³²
109. Per quanto riguarda la determinazione del budget, è responsabilità dello Stato garantire il budget di base dell'INDU. La SCA prevede che la legislazione nazionale indichi la fonte

128 Si veda anche, per esempio, il parere dell'ODIHR sulla Proposta di legge sull'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani dell'Islanda, 2017, par. 58.

129 Vedi ad esempio, l'articolo 10 (5) della Legge sul difensore civico (1995) di Malta che fa riferimento a una retribuzione equiparata a quella del giudice delle corti superiori; l'articolo 8 della Legge sul difensore pubblico dei diritti (1999, modificata nel 2009) della Repubblica Ceca che fa riferimento allo stipendio, all'indennità di fine rapporto, al rimborso delle spese e ai benefici in natura pari a quello del presidente della Corte dei conti; l'articolo 12 della Legge sull'istituzione di un difensore civico del Lussemburgo (2003) che fa riferimento alla specifica scala salariale superiore applicabile nel servizio pubblico; tutti sono disponibili su <<http://www.legislationline.org/topics/topic/82>>. Si veda anche la nota op. cit 22, sezione 4.1.1 su rango e stipendio (2016 Venice Commission's Compilation of Opinions concerning the Ombudsman Institution).

130 SCA, "Accreditation Report - South Africa (SAHRC)" (novembre 2017) 33.

131 Vedi le Osservazioni generali rivedute della SCA, come adottate dall'Ufficio di presidenza del GANHRI nella sua riunione tenutasi a Ginevra il 21 febbraio 2018, p. 29. Vedi anche UNDP-OHCHR Toolkit, dicembre 2010, pagina 146.

132 Vedi Commissione di Venezia, Principi di Venezia, 3 maggio 2019, par 21.

del budget dell'INDU e garantisca idonei tempi di stanziamento dei finanziamenti. Deve essere prevista una linea di budget separata sulla quale la INDU abbia una gestione e un controllo assoluti. La INDU ha l'obbligo di assicurare una gestione coordinata, trasparente e responsabile dei suoi finanziamenti attraverso un regolare rapporto finanziario pubblico e un regolare audit annuale indipendente.¹³³

110. Pertanto, si raccomanda di far sì che la Proposta di legge garantisca l'autonomia finanziaria e di budget della Commissione e di valutare l'eliminazione dell'articolo 4, comma 3. Per garantire l'autonomia finanziaria, le previsioni dovrebbero prescrivere che l'assegnazione dei fondi sia idonea a garantire il pieno, indipendente ed efficace adempimento delle responsabilità e delle funzioni dell'istituzione.¹³⁴

111. Secondo l'Osservazione generale 1.10, si deve tenere conto di vari elementi devono per definire cosa costituisce un "finanziamento adeguato" quando si elabora il budget annuale della INDU. Oltre a stipendi e benefit adeguati per i componenti dell'organo direttivo e del personale, si dovrebbero stanziare fondi per gli immobili *diproprietà* dell'INDU, sufficienti a garantire che tali immobili siano accessibili alla comunità più ampia, comprese le persone con disabilità, e a permettere la creazione di sistemi di comunicazione ben funzionanti, compresi telefono e Internet.¹³⁵

112. In merito all'entità del finanziamento, ricordando che esso dovrebbe coprire "gli immobili, gli stipendi e i benefit al personale, sistemi di comunicazione ben funzionanti e risorse sufficienti per le attività del mandato" e vi saranno in tutto 30 dipendenti e 5 commissari, 2,5 milioni di euro sembrano una cifra molto bassa, che difficilmente lascerà risorse sufficienti per lo svolgimento delle altre funzioni. In confronto, la Commissione irlandese per i diritti umani e l'uguaglianza ha un budget annuale di 6,93 milioni di euro a fronte di una popolazione di 5 milioni di persone.⁶⁷ La Commissione britannica per i diritti umani e l'uguaglianza ha un budget di circa 20 milioni di euro a fronte di una popolazione di 66 milioni di persone. L'Istituto olandese per i diritti umani, 6,9 milioni di euro (2019) per una popolazione di 17 milioni.⁶⁸ Il difensore dei diritti francese ha un budget di 22,3 milioni di euro (2019) per una popolazione di 65 milioni.⁶⁹ In molti di questi paesi esistono anche altri organismi statali indipendenti che arricchiscono ulteriormente l'infrastruttura nazionale dei diritti umani. Vi è la preoccupazione che, per un paese delle dimensioni dell'Italia, e per un organismo con la gamma di funzioni della Commissione, un totale di 30 dipendenti e 5 commissari possano risultare insufficienti. Nel complesso, si può affermare che, nel quadro europeo, per un'istituzione a mandato unico 2,5 milioni di euro per un paese delle dimensioni dell'Italia è un budget molto ridotto, difficilmente considerabile un finanziamento adeguato. **Alla luce dei poteri e delle funzioni da assegnare alla Commissione, e delle dimensioni del paese, occorre riflettere se l'importo indicato nel budget equivale a un finanziamento adeguato per l'istituzione nazionale italiana.**

113. Ciò è tanto più vero in quanto, alla luce dell'articolo 3, comma 4, alla Commissione "possono essere demandate funzioni derivanti dagli impegni internazionali". Per assicurare che l'INDU possa continuare a lavorare efficacemente, e per garantirne l'indipendenza, si suggerisce di aggiungere in questo punto che ogni volta che l'organismo è incaricato di

133 Osservazione generale 1.10 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

134 Cfr. ad esempio, Commissione di Venezia, Parere sulla possibile riforma dell'istituzione del difensore civico in Kazakistan, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 71a sessione plenaria (Venezia, 1-2 giugno 2007), CDL-AD(2007)020, paragrafi 8 e 30.VI, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)020-e)>.

135 Osservazione generale SCA 1.10 e sua giustificazione, 21 febbraio 2018.

esercitare un mandato aggiuntivo, come previsto da questa previsione, gli sono anche concesse risorse adeguate (e aggiuntive) per farlo.

114. La legge nazionale dovrebbe indicare la relativa fonte di budget.¹³⁶ Quando decide sull'accREDITAMENTO delle INDU, la SCA esamina se la legislazione di base prevede che il **finanziamento** di una INDU sia assegnato a una linea di budget separata dedicata esclusivamente alla INDU.¹³⁷ **Questo aspetto dovrebbe essere incluso nella Proposta di legge.** La sottocommissione per l'accREDITAMENTO ha dichiarato che le situazioni in cui il budget dell'INDU è soggetto all'approvazione del governo o in cui l'esecutivo ha un controllo sostanziale sulle decisioni di budget, come in questo caso, sollevano preoccupazioni riguardo all'indipendenza finanziaria dell'INDU.¹³⁸ **Per sostenere l'indipendenza dell'istituzione, queste considerazioni dovrebbero essere rispecchiate nella Proposta di legge.**
115. Una voce separata nel bilancio nazionale garantisce la sicurezza finanziaria e l'autonomia delle INDU.¹³⁹ La Proposta di legge prende in esame il finanziamento nell'articolo 8, assegnando alla Commissione un importo stimato di 2,5 milioni di euro prelevati da un fondo speciale di riserva: "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero." Il riferimento esclusivo al finanziamento in tale periodo limitato e attinto da un fondo speciale di riserva solleva serie preoccupazioni sulla stabilità del finanziamento della INDU a lungo termine. **Il finanziamento stabile a lungo termine della Commissione dovrebbe essere previsto nella Proposta di legge, essendo "una linea di budget separata sulla quale la INDU ha gestione e controllo assoluti."**¹⁴⁰
116. Inoltre, per incrementare ulteriormente l'indipendenza finanziaria della INDU, è possibile contemplare alcune garanzie aggiuntive. Per esempio, la Proposta di legge potrebbe specificare che i fondi assegnati non possono essere ridotti in una misura che interferisca con l'indipendenza dell'INDU.¹⁴¹ La legislazione pertinente potrebbe anche prescrivere che la stessa INDU presenti all'autorità competente la sua proposta di budget e che questa proposta, in linea di principio, non possa essere ridotta.¹⁴² Inoltre, si potrebbero introdurre previsioni giuridiche contro i tagli di budget ingiustificati, compreso, a mero titolo esemplificativo, il principio secondo il quale, rispetto all'anno precedente, qualsiasi riduzione dei fondi stanziati per l'INDU non debba superare la quota di riduzione dei budget del Parlamento o del governo.¹⁴³
117. La INDU dovrebbe anche **essere autorizzata a ricevere ulteriori finanziamenti da fonti esterne, nazionali ed estere.**¹⁴⁴ L'Osservazione generale 1.10 sottolinea che il

136 ibid. Giustificazione dell'Osservazione generale 1.10.

137 Si veda ad esempio la nota op. cit 64, pagine 19 e 26 sull'accREDITAMENTO delle INDU del Montenegro e del Canada (Rapporto e raccomandazioni della SCA del maggio 2016).

138 Vedi ad esempio, Sottocommissione per l'accREDITAMENTO, Relazione e raccomandazioni della sessione (novembre 2015), pagina 12, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA_FINAL_REPORT_-_NOVEMBER_2015-English.pdf>.

139 SCA, "Accreditation Report - Qatar (Comitato nazionale per i diritti umani (NHRC))" (marzo 2009) 4; SCA, "Accreditation Report - Bosnia and Herzegovina (IHROBH)" (novembre 2012) 12.

140 Osservazioni generali della SCA, 21 febbraio 2018, p. 29-30.

141 Si veda ad esempio il parere della Commissione di Venezia sulla legge sull'avvocato del popolo della Moldavia, 2015, pars 74-75.

142 Si veda, per esempio, il parere della Commissione di Venezia sulla possibile riforma dell'istituzione del difensore civile in Kazakistan, 2007, par. 8 e 30.VI.

143 Si veda ad esempio il parere della Commissione di Venezia sulla Proposta di legge costituzionale sul difensore dei diritti umani dell'Armenia, 2016, par. 69.

144 Osservazione generale 1.10 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

finanziamento da fonti esterne non dovrebbe costituire il finanziamento di base dell'INDU, poiché dovrebbe essere responsabilità dello Stato assicurare il budget di base dell'INDU. Non è chiaro se i 2,5 milioni di euro siano sufficienti affinché l'INDU possa svolgere il suo mandato in piena indipendenza e nel rispetto dei Principi di Parigi.

118. Infine, l'INDU ha l'obbligo di garantire una gestione coordinata, trasparente e responsabile dei suoi finanziamenti attraverso un regolare rapporto finanziario pubblico e un regolare audit annuale indipendente,¹⁴⁵ e deve rispettare i requisiti di responsabilità finanziaria applicabili ad altre agenzie indipendenti.¹⁴⁶

RACCOMANDAZIONE J.

Valutare se il finanziamento, come suggerito nella Proposta di legge, è adeguato alla luce dei poteri e delle funzioni da assegnare alla Commissione, e in base alle dimensioni del paese. La legge dovrebbe anche mirare a garantire un finanziamento stabile e a lungo termine della Commissione, assicurandone l'autonomia nella gestione e nel controllo del budget.

6. PROCESSO LEGISLATIVO

119. Vale la pena ricordare che gli impegni dell'OSCE richiedono che la legislazione sia adottata "come risultato di un processo aperto che rifletta la volontà del popolo, direttamente o attraverso i suoi rappresentanti eletti" (Documento di Mosca del 1991, par 18.1).¹⁴⁷ Soprattutto la legislazione che può avere un impatto sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, come nel caso in questione, dovrebbe essere sottoposta a un ampio processo di consultazione durante l'intero processo di redazione e adozione, per garantire che le organizzazioni per i diritti umani e il pubblico in generale, compresi i gruppi emarginati, siano pienamente informati e in grado di presentare le loro opinioni prima dell'adozione della Proposta di legge. Le discussioni pubbliche e un dibattito aperto e inclusivo aumenteranno la comprensione da parte degli stakeholder dei vari fattori coinvolti e aumenteranno la fiducia nella legislazione adottata e nelle istituzioni in generale.
120. Allo stesso tempo, una consultazione significativa presuppone che tutti i commenti ricevuti siano debitamente presi in considerazione durante la successiva revisione della Proposta di legge. Conformemente alle *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* (2015), le autorità statali sono incoraggiate a sviluppare un meccanismo in base al quale i responsabili delle decisioni riferiscano ai soggetti coinvolti nelle consultazioni fornendo, a tempo debito, un feedback significativo e qualitativo sull'esito delle consultazioni pubbliche, comprese giustificazioni chiare sull'inclusione o meno di determinati commenti/proposte.¹⁴⁸ Per garantire una partecipazione efficace, i meccanismi di consultazione devono consentire l'apporto di contributi sia nel momento iniziale che *durante tutto il processo*, vale a dire non solo quando la proposta è in fase di redazione da parte degli organi governativi competenti, ma anche in fase di discussione in Parlamento (ad esempio, mediante l'organizzazione di audizioni pubbliche).

145 Osservazione generale 1.10 della SCA e sua Giustificazione, 21 febbraio 2018.

146 ibid.

147 Disponibile su <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

148 *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* (dai partecipanti al forum della società civile organizzato dall'OSCE/ODIHR a margine della riunione supplementare della dimensione umana del 2015 sulle libertà di assemblea pacifica e di associazione), Vienna 15-16 aprile 2015, par. 16 (e), <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

121. Alla luce di quanto sopra, il legislatore italiano è incoraggiato a proseguire gli sforzi atti a garantire che il Disegno di Legge sia pienamente conforme ai Principi di Parigi e sottoposto a consultazioni inclusive, ampie ed efficaci, che dovrebbero continuare nelle fasi successive del processo legislativo. Si raccomanda, inoltre, di effettuare una valutazione dell'impatto finanziario più approfondita, per garantire che la futura INDU riceva un finanziamento adeguato per svolgere il suo mandato in conformità con i Principi di Parigi. Come elemento importante di un buon processo legislativo, si dovrebbe anche mettere in atto un sistema coerente di monitoraggio e valutazione dell'attuazione della legge e del suo impatto, per valutare opportunamente il funzionamento e l'efficacia della Legge dopo la sua adozione.¹⁴⁹

RACCOMANDAZIONE K.

Proseguire gli sforzi per assicurare che la Proposta di legge sia pienamente conforme ai Principi di Parigi, ad altre norme internazionali e agli impegni OSCE, e che prima della sua adozione sia sottoposta a consultazioni inclusive, ampie ed efficaci, che dovrebbero proseguire nelle fasi successive del processo legislativo.

¹⁴⁹ Vedi per esempio, OCSE, International Practices on Ex Post Evaluation (2010), <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-laws-and-regulations/international-practices-on-ex-post-evaluation_9789264176263-3-en>.