

# Parlamenti e Corti nella tutela e nella promozione dei diritti umani: l'esperienza inglese dello *Human Rights Act 1998* e della *Joint Committee on Human Rights*

di Paola Piciacchia

**Abstract:** *Parliaments and Courts in protecting and promoting human rights: the English experience of the Human Rights Act 1998 and the Joint Committee on Human Rights* – The essay focuses on the dialogue between Parliaments and Courts with a particular interest on the role that representative assemblies can play in protecting human rights in relation with the Courts' activity. Due to their democratic legitimacy, parliaments fulfill a particularly relevant function in protecting and promoting human rights, and they should fulfill it more and more. Hence, the importance in each legal system to define efficient mechanism of parliamentary control on human rights in the light of jurisprudence of the Courts and in particular of the Court of Strasburg. Among the most significant experiences, the English experience and the role played by the Joint Committee on Human Rights in the light of the Human Rights Act 1998 are analyzed.

**Summary:** 1. Premessa – 2. Le prospettive del dialogo tra Parlamenti e Corti nella tutela dei diritti umani – 3. Le risposte a livello parlamentare in alcuni ordinamenti tra cross-cutting approach, hybrid e specialized model – 4. Lo Human Rights Act 1998 e le sue implicazioni – 5. La Joint Committee on Human Rights e il controllo parlamentare sui diritti umani – 6. Conclusioni

**Keywords:** Parliaments; Courts; Human Rights; Human Rights Act; Joint Committee on Human Rights.

2883

---

## 1. Premessa

Il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nel XXI secolo è divenuto di stringente attualità e nell'ambito di un dibattito molto ricco un tema che offre importanti spunti di riflessione è quello relativo al rapporto tra Parlamenti e Corti nella tutela dei diritti umani.

Richiamare il ruolo che i Parlamenti possono svolgere nella tutela dei diritti umani in relazione all'attività delle Corti, considerate di norma le principali interpreti delle Costituzioni, permette infatti di interrogarsi sui modi in cui i Parlamenti sono chiamati oggi ad esprimere le sollecitazioni che derivano dallo stato costituzionale.

Tale prospettiva si ricollega, da un lato, alle riflessioni sull'evoluzione del ruolo dei Parlamenti che storicamente ha accompagnato l'evoluzione stessa del costituzionalismo, dall'altro, alla definizione di uno dei possibili esiti di tale

percorso. I Parlamenti, infatti, nel passaggio dal costituzionalismo moderno a quello contemporaneo, hanno compiuto un cammino che si è sostanziato nel passaggio dalla capacità di costituire il “fulcro” degli assetti costituzionali dello Stato liberale<sup>1</sup> a quella che è oggi è possibile definire “la capacità di veicolare”<sup>2</sup> le sollecitazioni provenienti dallo Stato costituzionale, attraverso la definizione di specifici compiti.

Non è scopo di questo scritto soffermarsi sulla ricostruzione storico-costituzionale di tale evoluzione, è tuttavia proprio alla luce di questo percorso<sup>3</sup> – che ha avuto accentuate ricadute sulle istituzioni parlamentari nell’ambito dell’evoluzione delle forme di stato, di governo e delle trasformazioni compiutesi tra Diciannovesimo e Ventunesimo secolo – che oggi la dottrina è chiamata ad interrogarsi su quali siano i nuovi possibili modi di guardare a vecchie istituzioni<sup>4</sup>.

Nel passaggio dallo stato liberale e allo stato democratico pluralista<sup>5</sup> – fase caratterizzata, come è noto, dalla crisi di legittimazione e dalle richieste di estensione della base sociale attraverso il progressivo allargamento del suffragio e l’avvento dei nuovi partiti di massa – i Parlamenti si sono trovati, oltre un secolo fa, a dover ripensare se stessi di fronte a dinamiche in cui la decisione politica cominciava ad uscire fuori dagli ambiti dell’organizzazione costituzionale e le assemblee parlamentari da luogo di discussione dell’interesse collettivo cominciavano a divenire luogo della contrapposizioni di interessi<sup>6</sup>. Allo stesso modo oggi essi sono posti di fronte a nuove sfide che – in un mutato contesto di crisi della rappresentanza, crisi dei partiti politici, crisi della funzione legislativa, soppiantata da spinte provenienti dall’alto (le istituzioni sovranazionali) e dal basso (le entità subnazionali) – devono essere pronti a cogliere.

Con l’affermazione dello “stato costituzionale”<sup>7</sup>, con la subordinazione dell’ordinamento ad uno “strato più alto di diritto, stabilito dalla costituzione”<sup>8</sup> e la piena affermazione della supremazia della costituzione – “che non si (im)pone

<sup>1</sup> V. in tal senso P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale*, Torino, 2010, 17; v. anche Id., *Preistoria, origini, vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 41.

<sup>2</sup> P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017, 15.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 15 ss.

<sup>4</sup> R.W. Bauman, T. Kahana, *New Ways of Looking at Old Institutions*, in R.W. Bauman, T. Kahana (eds), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, 2006, 1–14.

<sup>5</sup> Su questi cruciali passaggi epocali, tra gli altri, cfr. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale*, cit., 20 ss.; F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I pubblicisti nell’Italia unitaria*, Roma-Bari, 2004; M. Luciani, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali*, vol. III, Milano, 2009, 562 ss.

<sup>6</sup> O. Kirchheimer, *Trasformazione del significato del parlamentarismo*, in O. Kirchheimer, *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, Introduzione e curatela di Angelo Bolaffi, Bari, 1982, 30. Sul pensiero di O. Kirchheimer v. anche A. Bolaffi, *Il crepuscolo della sovranità: filosofia e politica nella Germania del Novecento*, Roma, 2002.

<sup>7</sup> Sullo stato costituzionale si vedano tra gli altri: P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005; E. Cheli, *Lo Stato costituzionale*, Napoli, 2006.

<sup>8</sup> P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 34.

più come l'espressione della sovranità dello stato e dei suoi limiti" <sup>9</sup> ma come espressione del pluralismo e dell'insieme di valori – e del controllo di costituzionalità, i Parlamenti si sono trovati, infatti, ad interagire con nuove dinamiche dovute alle trasformazioni del costituzionalismo del Novecento caratterizzato, tra le altre cose, dall'aumento dei poteri delle corti costituzionali e dall'ascesa della protezione dei diritti fondamentali<sup>10</sup>, protezione negli anni accresciuta grazie al ruolo incrementale della giurisprudenza sia a livello nazionale che internazionale<sup>11</sup>. È dunque nell'ambito di queste nuove dinamiche che i Parlamenti possono cercare di farsi essi stessi interpreti delle esigenze sorte con l'affermazione e l'evoluzione dello stato costituzionale.

Questo introduce al tema dei rapporti che possono instaurarsi tra Corti e Parlamenti proprio nella protezione dei diritti e al modo in cui le istituzioni parlamentari possono contribuire alla democrazia costituzionale al fine di promuovere i valori democratici, costituzionali e la tutela dei diritti in un gioco di ruoli "interattivi piuttosto che esclusivi"<sup>12</sup>. E introduce anche al tema della capacità dei Parlamenti di sviluppare, nell'ambito di una più incisiva funzione di controllo, efficaci meccanismi in grado di rispondere a tali sollecitazioni.

## 2. Le prospettive del dialogo tra Parlamenti e Corti nella tutela dei diritti umani

Il rapporto tra Parlamenti e Corti nella protezione dei diritti umani non è stato diffusamente trattato in Italia<sup>13</sup> rispetto ad altri Paesi nei quali, già da tempo, esso costituisce ampio oggetto di discussione.

Al contrario, nel diritto anglo-americano è emersa negli ultimi anni<sup>14</sup> una particolare attenzione – in parte dovuta al carattere stesso degli ordinamenti e

2885

<sup>9</sup> P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 23.

<sup>10</sup> In argomento v. B. Celano, *I diritti nello stato costituzionale*, Bologna, 2013. V. inoltre P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 33; G. Zagrebelski, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992; v. anche dello stesso Autore *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009. Sulla protezione dei diritti fondamentali cfr. altresì S. Bonfiglio, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, 2016.

<sup>11</sup> Sull'interazione tra corti e dottrina v. G. Messina, *Diritto liquido? : la governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012, 258.

<sup>12</sup> A. Guttman, *Foreword: Legislatures and the Constitutional State*, cit., IX.

<sup>13</sup> Ampio sviluppo in Italia ha avuto invece il dibattito dottrinario relativo al dialogo tra le Corti e ai rapporti tra ordinamento interno e internazionale nella protezione dei diritti umani. Cfr. fra tutti G. Rolla (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010; G. De Vergottini G., *Il dialogo transnazionale fra le corti*, Napoli, 2010; Id., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010; A. Ruggeri, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 16 dicembre 2009; Id., *Costituzione e CEDU, alla sofferta ricerca dei modi con cui comporsi in "sistema"*, relazione al convegno su *L'adeguamento del processo penale italiano alla Convenzione europea dei diritti umani: work in progress*, Urbino 20-21 aprile 2012, in *ConsultaOnLine*; Id., *"Dialogo" tra le Corti e tecniche decisorie a tutela dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2013; Id., *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27 settembre 2017, 18, 2017; T. E. Frosini, *Sui rapporti fra la Corte EDU e la Costituzione italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2010, 51-68.

delle famiglie giuridiche di riferimento – da un lato, al rapporto tra Parlamenti e costituzione e, dall'altro, al rapporto tra corti nazionali ed internazionali e parlamenti orientati a definire il loro “ruolo costituzionale”<sup>15</sup>.

Nel Regno Unito e, in generale, nei paesi di *common law*, tale riflessione<sup>16</sup> – che si è sviluppata nell'ambito del dibattito sulla contrapposizione tra *political* e *legal constitutionalism*<sup>17</sup> – ha visto fronteggiarsi coloro che si oppongono ad un eccessivo ruolo delle Corti nella protezione dei diritti umani, e che pongono peraltro l'accento sul problema del *deficit democratico*, e coloro che sono invece favorevoli a più forti poteri giudizizionali nella protezione dei diritti umani contro “*the political branches*”<sup>18</sup>.

La sintesi di questo dibattito – che rimane comunque aperto su chi, tra Corti e Parlamenti, debba avere l'ultima parola nella tutela dei diritti umani<sup>19</sup> – si rintraccia tuttavia nell'esigenza emersa, anch'essa negli ultimi anni, di coinvolgere nella protezione dei diritti umani tutti i poteri dello Stato<sup>20</sup> nella consapevolezza che esiste una responsabilità condivisa degli organi costituzionali in tale ambito. Quindi, nel discutere sulle forme di protezione legale dei diritti

<sup>14</sup> V. A. Donald, Ph. Leach *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford, 2016; M. Hunt, H.J. Hooper, P. Yowell, *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, Oregon, 2015; R. Bellamy, *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, n. 1, 2011, 86-111; R.W. Bauman, T. Kahana (eds), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, 2006. In particolare i contributi: D.A. Farber, *Legislative Constitutionalism in a System of Judicial Supremacy*, 431-451; R.W. Bauman, T. Kahana, *New Ways of Looking at Old Institutions*, 1-14; A. Guttman, *Foreword: Legislatures and the Constitutional State*, cit.

<sup>15</sup> Sul ruolo dei parlamenti nell'interpretazione della Costituzione v. M. Tushnet, *Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design*, in R.W. Bauman, T. Kahana, *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, cit., 355.

<sup>16</sup> Cfr. A. Lajoie, C. Bergada, É. Gélneau, *Legislatures as Constitutional Interpretation: Another dialogue*, in R.W. Bauman, T. Kahana, *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, cit., 385, dove si legge che l'interpretazione costituzionale si sviluppa entro una cornice piuttosto complessa di interrelazioni tra corti e parlamenti il cui equilibrio è piuttosto “subtle”.

<sup>17</sup> R. Bellamy, *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*, in *International Journal of Constitutional Law*, cit.

<sup>18</sup> Sulla contrapposizione tra *political constitutionalism* e *legal constitutionalism* v. J.A.G. Griffith, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, vol. 42, n. 1, 1979, 1-21; A. Tomkins, *Public Law*, Oxford, 2003; T. Wright, *British Politics*, Oxford, 2003; R. Bellamy, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, 2007; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Gosport, Hampshire, 2011.

<sup>19</sup> M. Hunt, H.J. Hooper, P. Yowell, *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., p. 6.

Il dibattito su chi debba avere l'ultima parola in materia costituzionale ed in particolare in materia di protezione dei diritti e della libertà costituzionalmente garantite e sul problema del deficit democratico si è riaperto recentemente anche in Francia. Cfr. J.-P. Derosier, B. Mathieu, J.-E. Schoettl, B. Schmaltz, F. Vadillo, *Contrôle de constitutionnalité: débat autour d'une clause de dernier mot au profit du Parlement*, L'Héritaire – Le combat des idées à gauche – Livret n° 9 – Série « La réforme des Institutions » (8) – 29 janvier 2019.

<sup>20</sup> J. Mayerfeld, *The Promise of Human Rights. Constitutional government, democratic legitimacy and international law*, Philadelphia, 2016, 1.

umani negli stati democratici si discute anche della responsabilità di “tutte le branche dello stato” nel far rispettare questi diritti<sup>21</sup>.

Se dunque si sta sviluppando un certo consenso nel ritenere che la protezione dei diritti non debba essere esclusivamente riservata al potere giurisdizionale ma debba essere piuttosto condivisa tra le istituzioni dello Stato, *in primis* Parlamento e Esecutivo – e in tal senso le varie branche dello Stato non devono essere viste come antagoniste nella protezione e nella promozione dei diritti umani ma come attori che agiscono in forma collaborativa<sup>22</sup> quali elementi inseparabili e interconnessi del sistema democratico<sup>23</sup> – allora il ruolo che i Parlamenti rivestono e possono rivestire assume un particolare rilievo.

La legittimazione democratica che li contraddistingue fa sì, infatti, che i Parlamenti diventino attori chiave nella protezione e nella promozione dei diritti: essi, infatti, possono usare tale legittimazione per costruire una cultura del rispetto e dell’implementazione dei diritti fondata il più possibile sul consenso nazionale.

È partendo da questo presupposto che occorre tuttavia chiedersi in che modo i Parlamenti possono porsi come i veri interlocutori attivi delle Corti. Per divenire tali, infatti, è necessario che in ciascun ordinamento vengano definiti efficaci meccanismi che permettano alle istituzioni rappresentative di “dialogare” con le Corti nazionali ed internazionali, come la Corte europea dei Diritti dell’uomo al fine di consentire loro di agire in una cornice integrata di protezione dei diritti umani in cui livello nazionale ma anche internazionale possano intersecarsi.

Il ruolo che i Parlamenti svolgono e sono chiamati a svolgere va valutato, infatti, non solo sotto il profilo della capacità di attuare le decisioni delle Corti, ed in particolare della Corte europea dei diritti umani<sup>24</sup>, ma anche sotto il profilo nella capacità di controllare la legislazione proprio alla luce della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti umani. In tal senso il ruolo dei Parlamenti assume un carattere al tempo stesso istituzionale, quale impegno necessario di un potere dello Stato, ma anche politico dal momento che l’implementazione dei diritti umani e la dimensione del controllo dipendono, entrambi, soprattutto dalla capacità e dalla volontà dei parlamentari che possono garantire efficacia ed effettività delle procedure.

---

<sup>21</sup> R. Gavison, *Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism*, in R.W. Bauman, T. Kahana (eds), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, cit., 199.

<sup>22</sup> D. Kinley, *Finding and Filling the Democratic Deficit in Human Rights*, in M. Hunt, H.J. Hooper, P. Yowell, *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 29 ss.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Su questi temi per la dottrina italiana cfr. C. Pinelli, *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. General Assessments*, in G. Repetto (a cura di), *The Constitutional relevance of the ECHR in Domestic and European Law*, Cambridge, 2013, 239 ss.

<sup>24</sup> Sui profili generali cfr. A. Donald, P. Leach, *The Role of Parliaments Following Judgements of European Court of Human Rights*, in M. Hunt, H.J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 59 ss; Id., *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford, 2016.



A monte, infatti, tale discorso richiama quello più ampio relativo ai percorsi e alle sfide della funzione di controllo nel parlamentarismo del XXI secolo che mette in primo piano le possibilità offerte da una ridefinizione della funzione di controllo che tra vecchie e nuove declinazioni, sembra oggi diventata il vero “*core business*”<sup>25</sup> dei Parlamenti. E sebbene non sia sempre facile circoscrivere i confini entro i quali si esplica la funzione di controllo dei Parlamenti<sup>26</sup>, soprattutto per le caratteristiche che essa assume in ciascun ordinamento anche in relazione alla forma di governo<sup>27</sup>, un elemento che però sembra emergere con maggiore forza negli ultimi anni è la progressiva implementazione dell’arsenale giuridico del controllo, in particolare proprio quello orientato alla protezione dei diritti.

Merita qui sottolineare che l’attenzione specifica al ruolo che i Parlamenti possono giocare nella protezione dei diritti non nasce dal nulla. Essa è senz’altro stata favorita oltre che da una maturata e intrinseca consapevolezza (sicuramente a geometria variabile nei singoli ordinamenti) anche dai numerosi richiami in sede internazionale – succedutesi dagli anni duemila – grazie all’importanza che sono andati assumendo nei decenni il sistema della CEDU e le decisioni della Corte di Strasburgo.

Nel 2006 fu per prima l’Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa<sup>28</sup> a votare una *Risoluzione* nella quale – tra le altre cose – si invitavano tutti i Parlamenti nazionali ad introdurre specifici meccanismi e procedure per un effettivo controllo sull’attuazione delle decisioni delle Corti sulla base di regolari rapporti dei ministeri competenti<sup>29</sup>.

Inoltre, quando il 18 e il 19 febbraio del 2010 si tenne ad Interlaken la Conferenza sul futuro della Corte Europea dei Diritti umani e del sistema della Convenzione Europea per i diritti umani che vide riuniti 47 stati membri del Consiglio di Europa, dalla *Dichiarazione* congiunta che ne scaturì emerse chiaramente che il futuro della Corte dipendeva in larga misura dall’implementazione a livello nazionale della Convenzione. In particolare, la Dichiarazione rinnovò l’appello agli Stati membri di assicurare che i diritti riconosciuti dalla Convenzione europea fossero pienamente garantiti a livello nazionale, attraverso una sistematica applicazione del principio di sussidiarietà

<sup>25</sup> M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 5.

<sup>26</sup> In tal senso G. Rivosecchi, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 289. Sulla funzione di controllo in Italia v. in particolare N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2009, 1-27; v. anche S. Galeotti, voce *Controlli costituzionali* in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, 319-348; Id. *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963; Id., *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, 1965, 317-381; Id. voce *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVIII, Milano, 1969, 490; G. Amato, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968; C. Chimenti, *Il controllo parlamentare*, Milano, 1974.

<sup>27</sup> V. sul punto G. Pasquino, R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, 2006, 179 ss.

<sup>28</sup> Sul ruolo dell’Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa v. A. Drzemczewski, J. Lewis, *The work of Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, in M. Hunt, H.J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 309 ss.

<sup>29</sup> Pace, *Resolution 1516*, (2006), *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, 2 ottobre 2006, par. 22.1.

che implica una ripartizione di responsabilità tra Stati aderenti alla Convenzione e Corte, e attraverso la rapida esecuzione delle sue decisioni. Inoltre, ribadì che i Parlamenti, così come i Governi e le Corti, giocano un ruolo fondamentale nella protezione dei diritti a livello nazionale<sup>30</sup>. Sicché i Parlamenti venivano incoraggiati a rivestire un ruolo decisamente più “proattivo” nel rendere effettiva la Convenzione all’interno dei singoli sistemi legali con l’obiettivo di assicurare la compatibilità della legislazione con la Convenzione. In tale prospettiva l’attività delle assemblee rappresentative veniva riconosciuta sempre più cruciale nell’implementazione effettiva dei diritti umani<sup>31</sup>.

Nel 2011 i Parlamenti Nazionali venivano considerati dalla *Committee on Legal Affairs and Human Rights* dell’Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa “at the heart of human rights protection”<sup>32</sup> in qualità di legislatori<sup>33</sup>. La stessa Commissione nel 2012 nel ribadire<sup>34</sup> la responsabilità di tutti gli organi dello Stato nel prevenire e porre rimedio alla violazione dei diritti umani, sottolineava la precisa responsabilità del Governo e del Parlamento soprattutto nella prevenzione, attribuendo specificatamente al Legislativo il dovere di verificare la compatibilità della legislazione con la Convenzione e i suoi protocolli, come interpretati dalla Corte<sup>35</sup>.

Anche la Dichiarazione di Brington nel 2012 approvata durante la *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights* organizzata dal Consiglio di Europa auspicò un rafforzamento del controllo *ex ante* dei Parlamenti sulla Convenzione attraverso il miglioramento della qualità e della quantità delle informazioni<sup>36</sup>.

A livello internazionale il monito è giunto anche dalle Nazioni Unite dove, non solo l’Assemblea generale nel 2012 nella dichiarazione sulla *Rule of Law* ha riconosciuto il ruolo essenziale dei Parlamenti “in the rule of law at the national level”, ma dove anche lo *Human Rights Council* ha ribadito il riconoscimento del “crucial role that parliaments play in, inter alia, translating international commitments into national policies and laws, and hence in contributing to

---

<sup>30</sup> *Interlaken Declaration*, PP 6, 1.

<sup>31</sup> Cfr. House of Lords, House of Commons – Joint Committee on Human Rights, *Enhancing Parliament’s role in relation to human rights judgments*, Fifteenth Report of Session 2009–10, 9 dove viene ribadito il ruolo fondamentale dei parlamenti nella tutela dei diritti umani.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>33</sup> Pace, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporto (Relatore Christos Pourgourides), *National parliaments: guarantors of human rights in Europe*, Doc. 12636, 6 giugno 2011, 1.

<sup>34</sup> Pace, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporto (Relatore Marie-Louise Bemelmans-Videc), *Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights*, Doc. 12811, 3 gennaio 2012, p. 1 ss.

<sup>35</sup> In tale ruolo “the need for parliaments, which can influence the direction and priority of legislative initiatives, to exercise effective oversight of action or inaction of the executive”, *Ibidem*, 20.

<sup>36</sup> High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brighton Declaration, 2012.

fulfilment by each State Member of the United Nations of its human rights obligations and commitments and to the strengthening of the rule of law”<sup>37</sup>.

### 3. Le risposte a livello parlamentare in alcuni ordinamenti tra *cross-cutting approach*, *hybrid* e *specialized model*

Ma quali sono state le risposte a tali sollecitazioni nei singoli ordinamenti? A livello interno i Parlamenti nazionali hanno risposto con approcci assai diversificati tanto che negli anni si sono profilati diversi tipi di controllo parlamentare sui diritti umani che non sempre sono riusciti a rispondere alle aspettative.

Solo in un certo numero di Paesi è prevalso, infatti, il modello *specialized* con la creazione di commissioni *ad hoc* che si occupano dei diritti umani<sup>38</sup>. In questo modello rientrano senza alcun dubbio il Regno Unito, di cui si dirà più avanti, dove la *Joint Committee on Human Rights*, creata nel 2001, svolge un complesso e importante, anche se non sempre efficace, controllo sulla legislazione alla luce dello *Human Rights Act* del 1998.

Anche in Grecia il Parlamento, nel 2013, si è dotato di una *Special Permanent Committee on monitoring the decisions of the European Court of Human Rights*. Sono da menzionare inoltre la *Committee on Legal Issue, Public Administration and Human Rights* del Parlamento albanese; la *Commission for Petitions, Human Rights and Equal Opportunities* del Parlamento dell'Assemblea Nazionale slovena; la *Standing Committee on Human and National Minority Rights* del Parlamento croato; la *Commission on Justice* dell'Assemblea Nazionale ungherese.

Esistono inoltre numerosi Paesi in quei prevale il *cross-cutting approach*, ovvero Paesi in cui non esistono commissioni *ad hoc* per il controllo sui diritti umani, ma dove tale controllo viene svolto genericamente dalle commissioni permanenti nell'ambito delle reciproche competenze. È questo il caso di paesi come la Spagna dove le questioni relative ai diritti umani sono discusse nelle rispettive *Commissioni Affari Costituzionali* del Congresso dei Deputati e del Senato. O come il *Rikstag* svedese, lo *Storting* norvegese e il *Folketing* danese che non dispongono di una specifica procedura per monitorare l'attuazione delle decisioni dell'ECrHR e il Parlamento viene coinvolto solo se il Governo ritiene che sia necessario approvare una legge per rimediare ad una violazione<sup>39</sup>. In questo modello rientra, per certi versi (mentre per altri può essere ricompreso nel modello *specialized*) anche la Finlandia, dove alla *Commissione Affari*

<sup>37</sup> UN, Human Rights Council, *Resolution*, 22/15. *Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review*, 21 marzo 2013.

<sup>38</sup> Pace, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporto (Relatore Christos Pourgourides), *National parliaments: guarantors of human rights in Europe*, Doc. 12636, 6 giugno 2011, 12 ss.

V. altresì A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 75 ss.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 77.



*Costituzionali* spetta una dichiarazione di costituzionalità delle proposte legislative e su tutte le altre questioni riguardanti i trattati internazionali sui diritti umani e dove il Governo annualmente sottopone al Parlamento un *Rapporto sulla politica sui diritti umani*, mentre specificatamente la *Commissione Affari Esteri* ascolta esperti di differenti organizzazioni predisponendo anche un Rapporto per l'Assemblea plenaria.

Tra questi Paesi – tra i quali rientra anche la Svizzera – merita infine menzionare l'Olanda nella quale non esiste una specifica procedura per la verifica della compatibilità dei progetti di legge con la CEDU, ma il Parlamento attraverso un “*cross-cutting approach*”<sup>40</sup> effettua una valutazione della legislazione sia *ex ante* che *ex post* sotto il profilo della tutela dei diritti umani. In questo ordinamento il positivo impatto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha cominciato a manifestarsi già a partire dagli anni Settanta e Ottanta e attualmente i funzionari che si occupano della redazione dei progetti di legge sono tenuti ad attenersi a precise istruzioni che li obbligano a specificare perché un progetto di legge è da considerare compatibile con le norme internazionali sui diritti umani, previo controllo svolto dal Ministero della Giustizia volto a verificare la compatibilità del progetto di legge con la Convenzione.

Inoltre, a livello parlamentare, in entrambe le Camere, la Commissione Giustizia agisce con particolare enfasi nel controllo della conformità dei progetti di leggi agli strumenti di tutela internazionale dei diritti come la Convenzione, anche se di contro la cultura sui diritti non è molto diffusa tra i parlamentari la cui “*knowledge and understanding of human rights is often limited.*”<sup>41</sup> Ad ogni modo, quando a livello parlamentare vengano espressi dubbi sulla compatibilità dei progetti al sistema internazionale di protezione dei diritti, viene aggiunta una “*evaluation clause*”, in virtù della quale la legislazione sarà sottoposta a valutazione dopo un certo numero di anni.

Per la valutazione *ex post*, relativa all'esecuzione delle decisioni della ECtHR, il Governo predispone un rapporto annuale per il Parlamento sulle decisioni della Corte di Strasburgo contro l'Olanda. Seguendo tale approccio l'Olanda ha saputo spesso procedere ad una modifica della legislazione in seguito alle pronunce della Corte di Strasburgo come nel caso ad esempio del codice di procedura penale, del codice di procedura amministrativo o del diritto di famiglia.

Esiste, infine, il modello cosiddetto *hybrid* caratterizzato appunto dalla presenza di più commissioni o sottocommissioni che si occupano dei diritti umani.

Una tipica esperienza<sup>42</sup> è quella della Germania il cui “*record on implementation is strong*”<sup>43</sup> dove nel Bundestag la *Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz* (Commissione della Giustizia e della protezione dei

<sup>40</sup> A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 267.

<sup>41</sup> *Ibidem*, 271.

<sup>42</sup> Sul rapporto tra ordinamento tedesco e ECHR v. per la dottrina italiana A. De Martino, *National Constitutions and the ECHR. Comparative Remarks in the Light of Germany's Experience*, in G. Repetto (a cura di), *The Constitutional relevance of the ECHR in Domestic and European Law*, cit., 119 ss.

<sup>43</sup> A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., p. 287.

consumatori) tratta oltre che le questioni inerenti il Ministero della Giustizia anche quelle relative alle riforme legislative necessarie per dare seguito alle decisioni della ECtHR, mentre la *Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe* (Commissione sui diritti umani e sull'aiuto umanitario) esamina i profili sui diritti umani in una prospettiva più ampia. Il *Bundestag* non disponendo però di un'unica commissione accentrata che si occupi di diritti umani si avvale anche del normale lavoro svolto dalle commissioni permanenti nell'ambito delle rispettive competenze. A differenza di altri ordinamenti dove si rileva una certa riluttanza a facilitare il coinvolgimento del Parlamento sulle questioni dei diritti umani, in Germania questo non accade<sup>44</sup>. Complessivamente nell'esperienza tedesca si evidenzia la presenza di una forte cultura orientata alla tutela dei diritti che ha reso meno problematica l'accettazione e l'attuazione delle decisioni della Corte di Strasburgo. Sebbene il Governo mantenga un ruolo direttivo nel guidare e assicurare il processo di attuazione delle decisioni della Corte di Strasburgo, e nessuna delle commissioni parlamentari abbia uno specifico mandato in tale ambito, è comunque assicurato un buon grado di collaborazione tra Esecutivo e Legislativo in questo settore, favorito dall'ampio accesso dei parlamentari alle informazioni<sup>45</sup>.

Riguardo specificatamente alle due Commissioni che operano al *Bundestag*, un'importanza particolare riveste la *Commissione Giustizia e protezione dei consumatori* (*Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz*) la quale è l'interfaccia parlamentare del Ministro della Giustizia. Essa è, infatti, competente su tutte le questioni di cui si occupa il Ministro della Giustizia e prende in considerazione le modifiche legislative necessarie per l'attuazione delle decisioni della ECtHR, convocando frequentemente i rappresentanti del Ministro della Giustizia.

A differenza della Commissione Giustizia la *Commissione sui diritti umani e sull'aiuto umanitario* (*Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe*) non ha un ruolo preminente nelle questioni concernenti i diritti umani e non è direttamente collegata ad alcun ministro. In origine, al pari, come si dirà tra breve, del Comitato parlamentare sui diritti umani italiano, essa era stata creata come sotto-commissione della Commissione Affari Esteri, successivamente si è trasformata in una commissione e conserva oggi un approccio generale alle questioni dei diritti umani. Sebbene ad essa venga riconosciuto uno *status* inferiore rispetto alle altre commissioni<sup>46</sup>, si è osservata la recente tendenza da

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, 292.

<sup>45</sup> Il Ministro federale della Giustizia valuta, di norma, la compatibilità di tutti i disegni di legge con i diritti umani, con il diritto dell'Unione Europea e con l'ordinamento costituzionale e quando sono coinvolti i diritti umani tali valutazioni sono riportate nell'*explanatory memorandum* sottoposto al Parlamento insieme al progetto di legge. Il Governo federale esprime le proprie valutazioni nel corso dell'*iter* legislativo nelle commissioni parlamentari e risponde alle domande di queste.

<sup>46</sup> A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 294.

parte del Bundestag ad affidarle un “*leading role in the framing legislation*”<sup>47</sup> sui diritti umani<sup>48</sup>.

Rientra in questo modello misto anche l'Italia giudicata a livello internazionale nel 2011 tra le esperienze caratterizzate da *good practices*<sup>49</sup> dal punto di vista dell'attenzione al problema dei diritti non anche per l'attuazione delle decisioni della Corte di Strasburgo come rilevato più di recente<sup>50</sup>.

Presso il Senato esiste una *Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani*. Questa è aperta alla società civile ed opera in collegamento con le organizzazioni che si occupano dei diritti fondamentali della persona; ne trasmette le preoccupazioni al Governo, alle istituzioni e all'opinione pubblica facendo uso degli strumenti tipici del controllo parlamentare e realizzando proprie iniziative. Inoltre, le due *Commissioni Affari Costituzionali*, alla Camera dei Deputati e al Senato, esaminano le decisioni della ECtHR con lo scopo di valutare l'adozione delle riforme necessarie. Infine, nell'ambito della *Commissione Affari Esteri* alla Camera dei Deputati opera il *Comitato permanente per i diritti umani* che svolge indagini conoscitive. Il coordinamento tra Parlamento e Governo è assicurato da un *Comitato interministeriale sui diritti umani* che predispone una relazione annuale sulla propria attività e, più in generale, sulla tutela e il rispetto dei diritti umani in Italia<sup>51</sup>. L'Italia ha poi introdotto nel 2006 una specifica legislazione per l'attuazione delle decisioni della Corte di Strasburgo. Il 9 gennaio 2006 è stata infatti approvata la *Legge Azzolini* che ha modificato la legge n. 400 del 23 agosto 1988 che ha stabilito che è il Governo a promuovere gli adempimenti di competenza dell'Esecutivo relativi

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, 293.

<sup>48</sup> Il Bundestag tedesco dispone inoltre di diversi canali informativi. In particolare, dal 2007, - in seguito alla Risoluzione dell'Assemblea del Consiglio di Europa che, come abbiamo già visto, aveva invitato tutti i Parlamenti a dotarsi di specifici meccanismi di controllo sull'attuazione delle decisioni della ECtHR, - il Ministro della Giustizia provvede ad inviare rapporti annuali (che vengono pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia) al Parlamento sulle decisioni della Corte di Strasburgo e il loro seguito in Germania. Tali rapporti contengono tutte le informazioni relative ai giudizi contro la Germania; le misure intraprese per realizzare quanto richiesto nelle decisioni; e i procedimenti nei confronti di altri Stati che potrebbero essere potenzialmente significativi per la Germania. In particolare, poi, nel 2010, il *Bundesrat* chiese espressamente che venisse presentato un rapporto annuale anche sulle decisioni riguardanti gli altri paesi del Consiglio di Europa che potessero avere specifiche implicazioni per la Germania.

<sup>49</sup> Pace, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporto (Relatore Christos Pourgourides), *National parliaments: guarantors of human rights in Europe*, Doc. 12636, cit., 14.

<sup>50</sup> Pace, Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: 8th report*, 2015, 2.

<sup>51</sup> Tra le numerose esperienze rientranti nell'ambito del modello misto, merita ricordare quella della Camera dei Rappresentanti di Cipro all'interno della quale operano lo *Standing Committee on Human Rights and Equal Opportunities for Men and Women* e il *Committee on Legal Affairs*; il Parlamento della Macedonia dove esistono due commissioni, la *Committee on Political System and Inter-Ethnic Relations* e la *Standing Inquiry Committee on Protection of Civil Freedoms and Right*; del Consiglio Nazionale slovacco che ha creato una *Committee on Human Rights and Minorities* e una *Commission on Constitutional and Legal Affairs*; il Parlamento lituano (*Seimas*) in seno al quale operano la *Committee on Legal Affairs* e la *Committee on Human Rights*; il Parlamento della Repubblica ceca dove alla Camera dei Deputati, nell'ambito della *Constitutional and Legal Committee* e della *Committee on Petition*, sono state costituite due sottocommissioni sui diritti umani.

alle pronunce della Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato italiano, e a comunicare “tempestivamente” alle Camere tali pronunce, per favorire l’esame delle commissioni parlamentari competenti per materia, e a presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle decisioni della ECtHR.

Occorre inoltre ricordare che i Presidenti delle due Assemblee, al fine di prevenire e anticipare qualsiasi tipo di violazione, hanno emanato circolari relative all’importanza della sistematica verifica della compatibilità dei progetti di legge con la Cedu. Esiste altresì dal 2005, presso l’Avvocatura della Camera dei deputati, l’Osservatorio permanente delle sentenze della Corte Edu, che prepara note e documentazione informativa sulle decisioni della Corte di Strasburgo sui casi pendenti relativi all’Italia.

Pur in assenza di commissioni specializzate, occorre quindi sottolineare che, soprattutto negli ultimi venti anni, in Parlamento si è manifestata una maggiore e generalizzata consapevolezza verso la materia dei diritti umani che si è tradotta non solo a livello legislativo ma anche a livello di formazione di una cultura parlamentare orientata verso i diritti umani, che ha coinvolto, allo stesso modo, entrambe le Camere. Com’era stato sottolineato, già nel corso della XIII legislatura tale dimensione parlamentare stava “diventando un momento di grande dibattito politico e di definizione di indirizzi generali”<sup>52</sup> e ciò ha favorito, negli anni, lo sviluppo di un ruolo “di traino e di stimolo” del Parlamento. Esso si è fatto promotore di specifiche iniziative, “in ciò sorretto da una sensibilità politica trasversale su tutte le tematiche connesse alla materia dei diritti umani”<sup>53</sup>, anche al di là dell’iniziativa del Governo.

Occorre tuttavia sottolineare che se la formazione di una cultura parlamentare più orientata verso i diritti ha portato alla realizzazione di alcune importanti iniziative, essa non si è completamente tradotta in azioni concrete per ciò che concerne l’attuazione delle decisioni della Corte di Strasburgo. Da ciò il giudizio sostanzialmente negativo di parte della dottrina italiana che ha evidenziato “la debolezza dei rimedi riparatori posti in essere dal Parlamento e, soprattutto, la sua inerzia rispetto alle decisioni di condanna della Corte di Strasburgo” e ha rilevato che “il controllo parlamentare sull’applicazione della CEDU e della sua giurisprudenza è rimasto assai limitato”<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> D. Colletti, *La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura* in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, vol. 1, 2001, 289.

<sup>53</sup> *Ivi*.

<sup>54</sup> C. Fasone, *Il ruolo del Parlamento nell’applicazione della CEDU. Riflessioni sparse a partire da The Constitutional relevance of the ECHR* in G. Repetto *Domestic and European Law*, a cura di, *Intersentia*, 2013 (pp. 251), in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 5 febbraio 2015.

#### 4. Lo Human Rights Act 1998 e le sue implicazioni

L'esperienza sicuramente più significativa in questo ambito è senz'altro quella inglese. Essa ha preso le mosse dall'approvazione dello *Human Rights Act 1998*<sup>55</sup>, negli ultimi anni oggetto di numerose critiche<sup>56</sup>, sulle cui implicazioni merita soffermarsi.

Come è noto, lo *Human Rights Act 1998* ha costituito per il Regno Unito una sorta di "rivoluzione", anche se, per certi versi, obbligata, dopo anni di numerose condanne da parte della Corte di Strasburgo<sup>57</sup> per la violazione dei diritti umani, e spesso per infrazioni del principio del giusto processo (*fair trial*). Per la prima volta dopo il *Bill of Rights* del 1689<sup>58</sup> che riconobbe una serie di diritti, divenuti poi privilegi, nell'ambito del progressivo processo di limitazione

---

<sup>55</sup> Sullo *Human Rights Act* del 1998 cfr. una copiosa letteratura: J. Beatson, P. Duffy, M. Demetriou, T. Eicke, *Human rights: the 1998 Act and the European Convention*, London, 2000; L. J. Clements, Ph.A. Thomas (a cura di), *The Human Rights Act: a success story?*, Oxford, 2005; A. Duffy, *La protection des droits et libertés au Royaume-Uni: recherche sur le Human Rights Act 1998 et les mutations du droit constitutionnel britannique face aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 2007; A. Kavanagh, *Constitutional review under the UK human rights act*, Cambridge, 2009; S. Sonelli, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, 2010; T. Campbell, K. D. Ewing, A. Tomkins (eds), *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*, Oxford, 2011; R. Masterman, I. Leigh (eds), *The United Kingdom's statutory Bill of Rights: constitutional and comparative perspectives*, Oxford, 2013; M. Amos, *Human rights Law*, Oxford, 2014; M. Arden, *Human rights and European law: building new legal orders*, Oxford, 2015; J.L. Hiebert, J.B. Kelly, *Parliamentary bills of rights: the experiences of New Zealand and the United Kingdom*, Cambridge, 2015.

<sup>56</sup> Negli ultimi anni lo *Human Rights Act 1998* e il sistema della Convenzione sono stati nel Regno Unito, al centro di numerose critiche. In particolare, lo *Human Rights Act* è stato biasimato "for being a 'villains charter', purportedly creating an individualistic and socially irresponsible culture". Tali critiche non hanno risparmiato la stessa Corte di Strasburgo che è stata vista come un'istituzione che costituisce un rischio per i diritti umani. Le critiche sono giunte al punto che i Conservatori hanno più volte manifestato la volontà di abolire il legame formale considerato troppo stretto tra la legge del 1998, la Convenzione europea dei diritti e la Corte di Strasburgo in modo da avere più margini di manovra per l'attuazione di misure restrittive sull'immigrazione e la criminalità. Il Premier conservatore David Cameron aveva proposto di abolire il legame con Strasburgo attraverso il riconoscimento di un *British Bill of Rights* e la trasformazione della Corte Suprema in vero e propria corte costituzionale. Nel 2011 è stata creata la *Commission on Bill of Rights* con lo scopo di studiare la possibilità di creare un nuovo *Bill of Rights*, dalla quale tuttavia non è scaturita alcuna proposta concreta a causa di posizioni non uniformi sulla questione. Dopo le elezioni del 2015, il primo Ministro Cameron era tornato sulla questione proponendo il superamento dello *Human Rights Act 1998*, proposta che incontrava il sostegno anche dell'attuale Primo Ministro Theresa May. Tuttavia, un rapporto molto severo dell'*House of Lords European Union Committee* nei confronti della sua abolizione ha, di fatto, frenato il dibattito. V. A. Donald- Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 227 ss.; G. Caravale, *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, 2.

<sup>57</sup> *Tyrer vs UK*, 1978, 2 EHRR 1; *Brogan vs UK*, 1989, 11 EHRR 117; *Sunday Times vs UK*, 1979, 2 EHRR 245; *Campbell and Fell vs UK*, 1984, 7 EHRR 165; *Malone vs UK*, 1985, 7 EHRR 14; *Maxwell vs UK*, 1993, 19 EHRR 97; *Benham vs UK*, 1996, 22 EHRR 293. Per la ricostruzione di alcuni casi giudiziari v. P. Leyland, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2000, 85; M. Patrono, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla Rule of Law allo Human Rights Act del 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.1, 2004, 23 ss.

<sup>58</sup> K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, in K. S. Ziegler, D. Baranger, A.W. Bradley, *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, 2007, 256.



del potere della Corona, lo *Human Rights Act 1998* ha introdotto una carta dei diritti fondamentali, attraverso l'“incorporazione”<sup>59</sup> della Convenzione Europea dei Diritti Umani. Per i contenuti e i meccanismi introdotti, esso ha indubbiamente rappresentato un tipico esempio di “compenetrazione”<sup>60</sup> tra ordinamento interno e ordinamento internazionale e di profonda influenza delle fonti internazionali sulle fonti interne<sup>61</sup>.

Com'è noto, la legge del 1998 non si è limitata tuttavia a dotare l'ordinamento di un catalogo scritto di diritti ma ha anche precisato alla sez. 3 che, se ciò è possibile, la normativa primaria e anche quella secondaria devono essere lette e applicate dai giudici “conformemente” ai diritti garantiti dalla Convenzione Europea, tenendo conto, tra le altre cose, della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani (sez. 2 HRA), e questo - come ha sottolineato la dottrina - “anche al prezzo di distorcere il significato letterale della disposizione normativa attraverso una ricostruzione forzata”<sup>62</sup>, attraverso un *purposive approach*. Concretamente ciò comporta che se il caso non è già contemplato da specifiche norme, esso può essere risolto direttamente in base alla Convenzione, “con piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione”<sup>63</sup> delle sue norme.

Sempre la sez. 3 dello *Human Rights Act* ha pure previsto che pur applicandosi alla legislazione primaria e secondaria, non ha effetti sulla validità delle disposizioni stesse, il che significa che se esse risultano in contrasto con un diritto riconosciuto dalla Convenzione, gli organi giudiziari non hanno alcun potere di annullamento. Tuttavia, la sez. 4 ha anche riconosciuto alle Corti la possibilità di emanare una «*declaration of incompatibility*», che pur non avendo effetti sulla validità delle norme, costituisce la base per la modifica successiva della legislazione al fine di armonizzarla e renderla compatibile con i contenuti della Convenzione europea. Inoltre, sebbene la dichiarazione di incompatibilità abbia “un valore meramente dichiarativo, visto che comunque prevale la normativa incompatibile, che il giudice è tenuto ad applicare (sez.4)”<sup>64</sup> essa apre la strada ad una specifica procedura rimediale (*remedial action*), una sorta di

<sup>59</sup> Sull'incorporazione della Convenzione attraverso lo *Human Rights Act*, v. le considerazioni di M. Patrono, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla Rule of Law allo Human Rights Act del 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, cit., p. 28.

<sup>60</sup> In tal senso v. le considerazioni di E. Ceccherini, *La funzione del giudice nel crescente processo di osmosi fra ordinamenti*, in C. Casonato, E. Ceccherini, N. Lupo, A. Rinella, A. Torre (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*. Atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Trento, 2008), Torino, 2015, 71, la quale, in merito allo *Human Rights Act 1998*, sottolinea “la pregnante influenza dell'ordinamento internazionale su quelli interni”.

<sup>61</sup> Per la dottrina italiana cfr. G. F. Ferrari, *La Convenzione europea e la sua “incorporation” nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1, 1999, 125-131; F. Rosa, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2000, 679-701; L. Montanari, *I diritti dell'uomo nell'area europea fra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002.

<sup>62</sup> P. Leyland, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, cit., 87.

<sup>63</sup> M. Patrono, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla Rule of Law allo Human Rights Act del 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, cit., 28.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 29.

“corsia preferenziale”<sup>65</sup>, a “binario veloce”<sup>66</sup>, che ai sensi della sez. 10(2) può essere adottata per l’adeguamento della legislazione vigente a quanto previsto dalla Convenzione. In tal caso se un Ministro ritiene che vi siano “*compelling reasons*” per fare ricorso a tale procedura, può - se considera necessario rimuovere l’incompatibilità - attraverso un (*remedial*) *order* emendare la legislazione primaria e secondaria.<sup>67</sup> Il Ministro non è comunque obbligato a proseguire in questa direzione.

Nello specifico, comunque, la procedura prevede un intervento obbligatorio del Parlamento. Infatti ai sensi del par. 2 Schedule 2 dello *Human Rights Act 1998*, nessun *remedial order* può essere emanato senza che il progetto sia stato approvato con risoluzione da ciascuna Camera del Parlamento alla fine del periodo di 60 giorni a decorrere dal giorno in cui è stato predisposto il progetto, a meno che il proponente non dichiari esplicitamente nell’*order* che, a causa dell’urgenza, non si può procedere a tale approvazione; il par. 4 Schedule 2 HRA prevede comunque una deroga in casi urgenti.

La possibilità per le Corti di poter sostanzialmente sottoporre al proprio sindacato le leggi approvate dal Parlamento ha costituito un vero e proprio inedito nella patria della *Parliamentary Sovereignty*<sup>68</sup> che ha dovuto fare i conti con la conciliabilità dei principi contenuti nello *Human Rights Act 1998* con uno dei capisaldi del costituzionalismo britannico, quello appunto della sovranità parlamentare. La dottrina si è, infatti, interrogata sulle implicazioni della legge del 1998 e sulla possibilità “to provide greater protection of human rights without compromising the fundamental constitutional principle”<sup>69</sup>, nel tentativo di ricomporre la tensione - alla ricerca dunque di un compromesso - tra necessità “to entrench human rights” e la “constitutional orthodoxies” della “Dicey’s theory of parliamentary sovereignty”<sup>70</sup>.

Non sono mancate in dottrina le difficoltà nel conciliare i contenuti dello *Human Rights Act 1998* con il principio della sovranità parlamentare, senza mettere in discussione i tratti del *political constitutionalism*. Tuttavia, sebbene per taluni lo *Human Rights Act 1998* abbia rappresentato “an unprecedented transfer of political power from the executive and legislature to the judiciary”<sup>71</sup>, volto a sostituire la *political constitution* con la *legal constitution*, vi sono stati coloro che hanno ravvisato la compatibilità dello HRH con la *political constitution*<sup>72</sup> o coloro che vi hanno addirittura colto una sorta di compromesso tra *political* e *legal*

<sup>65</sup> *Ivi*.

<sup>66</sup> P. Leyland, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, cit., 87.

<sup>67</sup> Se la legislazione è stata adottata secondo la procedura dell’*order in Council* il Ministro deve esercitare il suo potere mediante la procedura del *King in Council* (sez.10.5)

<sup>68</sup> A. V. Dicey, *The introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, ed. 1959.

<sup>69</sup> A.L. Young, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, cit., 1. Su Parlamenti, Corti e il principio di sovranità parlamentare cfr. anche D. Oliver, *Parliaments and the Courts: A Pragmatic (or Principled) Defence of Parliamentary Sovereignty*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (a cura di) in *Parliament and the Law*, Oxford, 2013, 309-338.

<sup>70</sup> A.L. Young, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, cit., 2.

<sup>71</sup> In tal senso K.D. Ewing, *The Human Rights Act and Parliamentary Democracy*, in *Modern Law Review*, vol. 62, n.1, 1999, 79 ss.

<sup>72</sup> A.L. Young, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, cit.

*constitutionalism*<sup>73</sup>. Nel dibattito si è anche inserito chi ha individuato proprio nelle previsioni dello *Human Rights Act 1998* sez. 4 e sez. 19 il mantenimento, ma anche il potenziale accrescimento sia del controllo del Parlamento sui diritti, sia della sua sovranità nella definizione e nel riconoscimento degli stessi<sup>74</sup>.

La dichiarazione di incompatibilità prevista dalla sez. 4 ha modo di operare sulla legislazione futura “come fase della procedura di *drafting* al fine di assicurare la conformità dei progetti allo HRA”<sup>75</sup>. L’art. 19 attribuisce infatti al Ministro che presenta un progetto di legge l’onere di fare, prima della seconda lettura, una dichiarazione di compatibilità del progetto con la Convenzione, oppure una dichiarazione con la quale si ammette di non essere grado di farla, pur desiderando tuttavia che il Parlamento proceda.

Questo sostanzialmente sposta l’accento sul ruolo che il Parlamento può esercitare a tutela dei diritti<sup>76</sup>. Infatti, la sez. 19 fa diventare la questione della conformità della legislazione ai diritti umani formalmente una questione che rientra nell’agenda legislativa<sup>77</sup>.

Di qui l’emergere dell’importanza del ruolo della *Joint Committee on Human Rights* che ha contribuito a dare alle previsioni dello *Human Rights Act 1998* una portata reale. Sebbene, infatti, lo *Human Rights Act 1998* abbia conferito alle Corti una grande responsabilità, di contro esso ha anche favorito un rafforzamento del controllo parlamentare sulla legislazione e, di conseguenza, anche sul Governo grazie alla creazione nel gennaio 2001 della *Joint Committee on Human Rights*.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> J. L. Hiebert, *Parliamentary Bills of Rights: An Alternative Model*, in *Modern Law Review*, vol. 69, n.1, 2006, 7-27.

<sup>74</sup> In tal senso R. Bellamy, *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, n. 1, 2011, 86 ss.

<sup>75</sup> P. Leyland, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, cit., 88.

<sup>76</sup> Cfr. K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, in K. S. Ziegler, D. Baranger, A.W. Bradley (eds), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, 2007, 255.

<sup>77</sup> A. Kavanagh, *The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 116.

<sup>78</sup> Sul controllo parlamentare inglese sui diritti umani e la *Joint Committee on Human Rights* v. K.D. Ewing, *The Human Rights Act and Parliamentary Democracy*, in *Modern Law Review*, vol. 62, n.1, 1999, 79-99; K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, in K. S. Ziegler, D. Baranger, A.W. Bradley (eds), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, 2007, 253-269; D. Feldman, *The Impact of Human Rights on the UK Legislative Process*, in *Statute Law Review*, 25(2), 2004, 91-115; M. C. Tolley, *Parliamentary Scrutiny of Rights in the United Kingdom: Assessing the Work of the Joint Committee on Human Rights*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 44, 2009, 19 febbraio 2009, 45-51; A. Kavanagh, *The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 115-139; P. Yowell, *The impact of the Joint Committee on Human Rights on Legislative Deliberation*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 141-163; J. King, *Parliament’s Role Following Declaration of Incompatibility under the Human Rights Act*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 165-192; A. Donald, Ph. Leach, *The role of Parliaments Following Judgments of the European Court of Human Rights*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 59-91; A. Donald, Ph. Leach (eds), *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 232 ss.

## 5. La *Joint Committee on Human Rights* e il controllo parlamentare sui diritti umani

La *Joint Committee on Human Rights*<sup>79</sup> – l’emblema dello “specialized approach in parliamentary human rights work”<sup>80</sup> – è composta di dodici membri, sei per ogni ramo del Parlamento, nominati dalla Camera dei Comuni e dalla Camera dei Lords.

Premesso che non si tratta in alcun modo di un “adjudicative body” ma di un organismo che “like the Queen it is there to be informed, to encourage and to warn”<sup>81</sup>, la Commissione è titolare di numerose funzioni ed è competente per tutte le questioni riguardanti i diritti umani (quelli riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti Umani, dalla common law e dagli obblighi internazionali del Regno Unito). Essa si configura come “a hybrid breed of parliamentary oversight committee”<sup>82</sup>.

La prima importante funzione<sup>83</sup> della JCHR è quella di controllare la compatibilità di ogni progetto di legge del Governo con la *Convenzione Europea dei Diritti Umani*, i diritti fondamentali e le libertà di common law nonché i diritti di libertà riconosciuti da obblighi internazionali. Il controllo sui progetti di leggi si estende alla valutazione dell’effettiva opportunità per il progetto di implementare la protezione dei diritti umani nel Regno Unito. Si tratta dunque di un controllo preventivo molto importante che tuttavia si svolge al di fuori del procedimento legislativo vero e proprio soprattutto attraverso un costante dialogo tra la Commissione e i principali dipartimenti governativi. L’obiettivo della Commissione è quello di riferire tempestivamente sui progetti in modo da informare il Parlamento sui possibili emendamenti da inserire durante l’iter legislativo. La Commissione individua i progetti significativi e, ove possibile, incontrano i funzionari governativi che hanno redatto il progetto per focalizzare l’attenzione sulle questioni rilevanti che emergono dal testo. Dal canto loro i Dipartimenti spesso predispongono un dettagliato *memorandum* sui diritti umani per la Commissione nel quale vengono evidenziate le ragioni per cui il Governo ritiene che tale progetto sia compatibile con gli obblighi del Regno Unito sui diritti umani. La Commissione può richiedere al Governo maggiori chiarimenti anche sui profili giuridici concernenti la posizione del Governo. Essa riferisce al Parlamento in modo costante sugli scambi di opinioni con il Governo ed essa stessa può proporre emendamenti e fare delle raccomandazioni.

2899

<sup>79</sup> La *Joint Committee on Human Rights* è disciplinata dallo standing order 152B.

<sup>80</sup> Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 232.

<sup>81</sup> K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, cit., 258.

<sup>82</sup> A. Kavanagh, *The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog*, cit., 117 ss.

<sup>83</sup> K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, cit., p. 258. L’autore sottolinea l’accentramento nella *Joint Committee on Human Rights* di funzioni secolari ancora esercitate dal Parlamento inglese, argomentando che i membri del Parlamento continuano a sollevare questioni sui diritti umani attraverso mozioni e attraverso il lavoro di altre *select committees* che continuano a monitorare la legislazione sui diritti umani e la condotta del Governo su questo specifico tema, nonché nell’ambito del question time e dei dibattiti in aula sui progetti di legge governativi.

L'importanza di questa competenza va naturalmente valutata alla luce dell'effettiva capacità della Commissione di influenzare il dibattito parlamentare nell'ambito del procedimento legislativo.

Non sempre la Commissione è riuscita ad imporre in parlamento le sue vedute su quelle del Governo, tuttavia merita ricordare il caso del *Justice and Security Bill*<sup>84</sup> del 2013. La vicenda si caratterizzò per le forti critiche che si sollevarono dentro e fuori dal Parlamento sull'iniziativa del Governo nonché sulla “levatura” dell'analisi incisiva e di principio fatta dalla JCHR sulla legislazione, “combined in the manner rarely seen so that JCHR”<sup>85</sup> che fece da cornice al dibattito in entrambe le Camere e costituì la base per numerosi emendamenti presentati soprattutto dalla Camera dei Lords<sup>86</sup>.

La Commissione svolge anche un controllo relativo all'attuazione da parte del Governo delle decisioni della Corte di Strasburgo e dell'osservanza agli obblighi del Regno in materia di diritti umani derivanti dagli obblighi internazionali. In questa veste la Commissione ha modo di prendere in considerazione ogni eventuale necessaria modifica della legislazione per la promozione e la protezione dei diritti umani specificando, se necessario, il tipo di modifiche. Il Governo pubblica annualmente un rapporto per la Commissione nel quale espone la sua posizione sulle decisioni di condanna da parte della ECtHR o da parte delle Corti inglesi

La Commissione svolge poi specifici compiti relativi alle procedure previste dallo *Human Right Act*: deve infatti riferire al Parlamento su ogni *remedial order* previsto dalla sezione 10.2 (e Schedule 2) dello *Human Rights Act 1998* con il quale il Ministro può proporre la correzione della violazione dei diritti umani rilevata dalla Corte di Strasburgo o dalle Corti inglesi. In tale ambito la *Joint Committee* deve riferire alle Camere su ogni documento che contenga proposte in tal senso, esprimendo ai sensi dei paragrafi 2 e 3<sup>87</sup>, Schedule 2, HRA, il suo parere sull'adozione di un progetto di *remedial order* prima che il progetto di *order* sia approvato<sup>88</sup> e può anche segnalare alle Camere ogni altra questione che può sorgere in merito alle proposte di *remedial orders*.

La Commissione deve infine<sup>89</sup> comunicare alle Camere le proprie raccomandazioni sul rispetto di quanto stabilito al par. 4 Schedule 2 HRA, in relazione agli *original orders* nel caso in cui questi dovessero essere approvati nella versione originaria e non modificata<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> Il progetto poi divenuto legge, tra le altre cose, autorizzava l'uso della Closed material procedure (CMP) nei processi civili nei quali erano in discussione informazioni classificate relative alla sicurezza nazionale o ai servizi di intelligence.

<sup>85</sup> J. Hiebert, *Legislative Rights Review: Addressing the Gap between Ideals and Constraints*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 53.

<sup>86</sup> Per una dettagliata ricostruzione della vicenda cfr. *Ibidem*, 53-55.

<sup>87</sup> Par. 3, Schedule 2, HRH.

<sup>88</sup> Standing Order 152B, (3).

<sup>89</sup> Par. 4, Schedule 2, HRA.

<sup>90</sup> Dal punto di vista procedurale la *Joint Committee on Human Rights* ha predisposto nel 2010 una *Guidance for Departments on Responding to Court Judgments on Human Rights* per ricevere dal Governo una risposta “rapida e completa” alle decisioni riguardanti le leggi inglesi e



La Commissione può richiedere documenti sulle proposte del governo, scrivere al Governo, ascoltare il Ministro, e ascoltare testimonianze su particolari questioni. Da parte sua il Governo risponde alle domande della Commissione e redige annualmente un Rapporto.

Tra le competenze che sono riconosciute alla Commissione vi è anche quella di condurre inchieste con ampia libertà di deciderne l'oggetto. Essa, inoltre, è molto attiva nell'incoraggiare gli scambi con la società civile sul tema dei diritti umani.

Con riferimento alla prassi, sin dalla sua istituzione la Commissione ha interpretato il proprio mandato in maniera estensiva<sup>91</sup> includendovi appunto il controllo preventivo della legislazione, le inchieste su diversi temi, e il controllo sulla conformità dei progetti governativi agli obblighi internazionali.<sup>92</sup> In questi anni, la Commissione ha lavorato a ritmo, incessante predisponendo molti importanti Rapporti e studi di settore e conducendo anche numerose inchieste su temi sensibili. Il giudizio sull'impatto del lavoro svolto rimane tuttavia in chiaroscuro. Soprattutto nei primi anni, c'era stato chi aveva sottolineato non solo il carattere "integral, informal and inconclusive"<sup>93</sup> ma anche la sua *ineffectiveness* dal momento che il controllo parlamentare non sembrava aver avuto un particolare impatto sulla politica governativa. Nel 2007, la dottrina rilevava come paradossalmente proprio nell'era dello HRA si era assistito ad un'accelerazione del ritmo di erosione dei diritti umani e ad un aumento del potere dello Stato sugli individui.<sup>94</sup> L'esperienza della JCHR aveva fatto sorgere varie questioni sull'effettività del controllo. Tra queste vi era quella relativa all'estensione di tale protezione e alla necessità di integrare meglio questo tipo di controllo nell'ambito del procedimento legislativo, anche in relazione ai procedimenti legislativi delle entità devolute<sup>95</sup>.

La dottrina, infatti, non aveva mancato di sottolineare l'evidente divaricazione tra il ruolo assegnato alla JCHR e le procedure parlamentari che portano all'approvazione del progetto di legge con il verificarsi di una marcata

---

questo nella prospettiva di allineare il quadro giuridico inglese agli standard sui diritti umani. Sono stati così stabiliti i termini entro i quali la Commissione deve essere informata dal Governo sulle decisioni delle Corti e sulle determinazioni che il Governo intende in merito adottare. Il Governo ha l'obbligo di motivare ogni eventuale slittamento. Nello specifico, entro quattro mesi, dalle decisioni delle Corti la Commissione deve essere informata dal Governo in modo dettagliato (e anche in termini temporali) sul seguito che egli intende dare alle decisioni contro il Regno Unito. La Commissione controlla le ragioni addotte dal Governo sul non rispetto dei tempi.

<sup>91</sup> Una valutazione sull'ampiezza del lavoro portato avanti dalla Commissione attraverso la lettura dei suoi rapporti annuali. Cfr. in tal senso i numerosi *Reports* JCHR dal 2001 sul sito del Parlamento inglese: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/joint-committee-on-human-rights/>.

<sup>92</sup> Sulla prassi dell'attività della Commissione cfr. A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., p. 233 ss.

<sup>93</sup> K. Ewing, *The Parliamentary Protection of Human Rights*, cit., 261.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 262.

<sup>95</sup> Come ad esempio in Scozia, dove, pur non essendoci una commissione *ad hoc* vi è un obbligo formale da parte del Presidente dell'Assemblea di determinare se il progetto è coerente con gli obblighi sui diritti umani e dove, quindi, i diritti umani sono parte integrante del normale processo di controllo dei progetti.

contraddizione: mentre infatti spetta alla Commissione esprimersi, sottoponendo il suo giudizio alle Camere sullo “statement”<sup>96</sup> di compatibilità o meno del progetto alla Convenzione dei diritti, sono comunque le due Camere a decidere, senza vincoli, di accogliere la posizione della JCHR o quella del Governo.

Di contro, occorre tuttavia sottolineare che nel tempo la JCHR e più in generale lo *Human Rights Act 1998* sono riusciti gradualmente a far maturare una maggiore cultura del rispetto e della protezione dei diritti umani da parte degli organi dello Stato. Così se in anni passati non sorprende la situazione paradossale per cui i Governi talvolta preferivano incorrere nella pronuncia delle Corti e correggere successivamente la legislazione piuttosto che intervenire nella fase precedente dell’approvazione della legislazione stessa – come nel caso della legge anti-terrorismo, *Crime and Security Act 2001*, modificata velocemente dal Governo dopo la pronuncia della Camera dei Lords – oggi tale situazione appare migliorata. Da un lato, infatti, si è sviluppata nel corso del tempo una sempre più intensa collaborazione tra Commissione e Governo: quest’ultimo, infatti, si impegna a rispondere a tutti i rilievi sollevati dalla Commissione. Dall’altro, i dati mostrano come negli ultimi venti anni dall’approvazione dello *Human Rights Act 1998* sono fortemente diminuite le violazioni ai diritti umani da parte del Regno Unito rilevate dalla Corte di Strasburgo. Come si legge nel Rapporto redatto dalla *Joint Committee on Human Rights* che ha raccolto una serie di dati di altre fonti<sup>97</sup> nel 2017 solo lo 0,2% delle pronunce della Corte di Strasburgo hanno riguardato il Regno Unito, contro addirittura il 6,8% nel 1999<sup>98</sup>.

2902

## 6. Conclusioni

Se negli ultimi anni si è assistito ad un sostanziale “*mainstreaming*” delle questioni relative ai diritti umani in tutti numerosi Parlamenti e alla definizione di un ruolo maggiormente proattivo delle istituzioni parlamentari in tale ambito, non sempre l’esistenza di specifiche procedure o commissioni *ad hoc* ha significato una maggiore attenzione e forza del Parlamento alle questioni inerenti.<sup>99</sup> Non sempre infatti vi è una diretta corrispondenza tra tipo di controllo, impatto ed effettività dello stesso. Questo è dimostrato dal fatto che spesso Paesi caratterizzati da un tipo di controllo “*cross-cutting*” come l’Olanda o “*hybrid*” con la Germania mantengono un livello di attenzione e di effettività del controllo maggiore di altri Paesi in cui vi sono organi dedicati.

<sup>96</sup> Che deve essere presentato al momento dell’introduzione del progetto in Parlamento e che, in caso di progetti governativi, spetta al Ministro competente.

<sup>97</sup> Rt Hon Harriet Harman MP, *Twenty years of the Human Rights Act: Extracts from the evidence*, 9 novembre 2018.

<sup>98</sup> I dati mostrano una decrescita quasi costante della percentuale di pronunce contro il Regno Unito da parte della Corte di Strasburgo. Esse sono state dello 0,7% del 2016 contro il 2,6% del 2004, il 2,8% del 2003, il 3,6% del 2002, 2,1% nel 2001, 2,3% nel 2000.

<sup>99</sup> D. Feldman, *Law and Human Rights: Politics as Challenge and Opportunity*, in M. Hunt, H. J. Hooper, P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights, Redressing the Democracy Deficit*, cit., 95-113.

Il caso della *Joint Committee on Human Rights* inglese è significativo. Nonostante l'indubbia importanza del ruolo svolto da quest'ultima non sono mancati i limiti che hanno talvolta ridotto l'impatto delle sue pronunce anche se complessivamente i dati dimostrano positive ricadute dello *Human Rights Act* 1998 (ma anche della JCHR) rispetto al passato in tema di protezione dei diritti, a conferma dell'importanza del coinvolgimento di tutti gli organi dello Stato nella protezione dei diritti.

In tale coinvolgimento di tutti i poteri dello Stato, i Parlamenti svolgono un ruolo "primario" nel condividere la responsabilità in tema di protezione dei diritti umani e nel "fissare" nelle leggi nazionali i diritti e le libertà riconosciute dai trattati internazionali per garantire a livello nazionale l'effettività di rimedi alle loro possibili violazioni<sup>100</sup>. Il cammino intrapreso va dunque approfondito attraverso opportune riforme che contribuiscano a rafforzare la cultura dei diritti umani all'interno delle assemblee parlamentari e a creare importanti basi per un maggiore ed effettivo raccordo tra Parlamenti e Governi e Corti nella definizione di politiche condivise di protezione dei diritti umani.

In tale cornice integrata Parlamenti e Corti non sono e non devono essere visti come antagonisti ma come attori fondamentali di uno Stato che, come è stato sottolineato in dottrina, «sia a un tempo "legislativo e giurisdizionale", nel quale si abbia una legislazione forte accanto a una giurisdizione parimenti forte, idonee a darsi sostegno ed alimento a vicenda»<sup>101</sup> in una dinamica circolare in cui Parlamenti e Corti si corrispondano.

---

<sup>100</sup> A. Donald, Ph. Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, cit., 88.

<sup>101</sup> A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale"* (nota minima su un'annosa e irrisolta questione, in *Federalismi.it*, n. 23, 2018, 28 novembre 2018, 16.

