Approfondimento n. 3/luglio 2022

Un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani

a cura di
Marianna Lunardini
CeSPI

Gruppo di Ricerca sui Diritti Umani
Coordinato da Prof. Michele Nicoletti

Sommario

1. *National Human Rights Institutions* in Europa: dialoghi con istituzioni europee e internazionali 3
1.1. I Principi di Parigi 3
1.2. Tipologie di NHRI nel mondo: Ombudsman, Istituti, Comitati, Commissioni 5
1.3. Rapporti con OHCHR e GANHRI 6
1.4. Le Autorità Nazionali e l'OSCE 7
1.5. Europa e NHRI, La struttura europea di difesa dei diritti fondamentali a più livello 7
1.5.1. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 8
1.5.2. Il Comitato europeo sui Diritti Sociali 14
1.5.3. Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali e EENHRI 16
1.6. Modelli adottati nell'Unione Europea 17
1.6.1. La Commission National Consultive de Droits de l'Homme in Francia 18
1.6.2. Il modello nel Regno Unito, le Commissioni in Scozia e Irlanda del Nord 22
1.6.3. La Commissione Nazionale per i diritti umani in Grecia 24
1.6.4. La Irish Human Rights and Equality Commission 25
1.6.5. I modelli europei e le proposte di legge in esame 26
2. Il quadro di riferimento in Italia. Le autorità esistenti a garanzia dei diritti fondamentali 28
2.1. Il Difensore civico 29
2.2. L'esperienza dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Meccanismo decentrato a livello regionale 32
2.2.1. La figura del Tutore volontario e il ruolo dei Garanti Regionali 35
2.3. Il Garante per la protezione dei dati personali 37
2.4. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale 38
2.5. La Consigliera di Parità e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali 41
2.5.1. La Consigliera di Parità 42
2.5.2. L'UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali 43
2.6. Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani 44
3. L'Istituzione di un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani in Italia 45
3.1. Le Proposte di Legge presentate 45
3.2. Il ruolo dell'Autorità nel contesto degli organismi già esistenti: un coordinamento necessario con la società civile 47
3.3. L'armonizzazione del sistema nazionale: CIDU, UNAP, Consigliera della Parità, Difensore Civico Nazionale 48
3.4. I poteri quasi-giudiziali e i modelli europei 49
3.5. Il lavoro del Gruppo DDUU del CeSPI e la proposta per un'Autorità 53
4. Conclusioni 56
5. Bibliografia 57
6. Sitografia 59

1. *National Human Rights Institutions* in Europa: dialoghi con istituzioni europee e internazionali

Nel 1948, a seguito di due anni di lavori, è adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani con risoluzione 217A, ad opera della Commissione dei Diritti Umani presieduta da Eleanor Roosevelt. Sebbene sia una Dichiarazione di principi di natura non vincolante, l'importanza che ebbe e che ha tutt'ora è evidente, ponendosi come base nella costruzione di un sistema internazionale di protezione dei diritti umani.

Il valore universale dei diritti umani ha portato a limitare una delle aree caratterizzanti la sovranità degli Stati, quella della relazione con i cittadini all'interno del proprio territorio. Il diritto internazionale ha progressivamente contribuito a definire i doveri degli Stati nei confronti dei cittadini per quanto riguarda i loro diritti fondamentali: da una prima concezione per cui lo Stato doveva semplicemente astenersi da compiere violazioni gravi, si ritiene ad oggi che sia necessario anche un comportamento positivo. Lo Stato cioè deve proteggere e facilitare il godimento dei diritti fondamentali di ogni individuo, attraverso strumenti normativi, amministrativi e giuridici[1]. La relazione fra gli obblighi internazionali e la protezione nazionale è quindi fondamentale e sin dai lavori della Commissione di Eleanor Roosevelt si è concepito come necessario uno strumento di raccordo fra i due livelli, al fine di scongiurare eventuali discrasie fra i due contesti.

Nel 1946 il Consiglio economico e sociale ha così suggerito ai membri delle Nazioni Unite la creazione di comitati nazionali, che potessero relazionarsi con la Commissione dei Diritti Umani al fine di svilupparne il lavoro e la portata universalistica[2]. Tali comitati non sono stati costituiti in quegli anni, per varie motivazioni che non tralasciano le difficoltà politiche di una tale creazione. Nel 1978, per la celebrazione dei trenta anni trascorsi dalla redazione della Dichiarazione, l'Assemblea Generale si è espressa a favore della costituzione di un'Autorità a difesa dei diritti umani a livello nazionale o locale[3]. A tal fine la Commissione per i Diritti Umani, su richiesta dell'Assemblea, ha organizzato a Ginevra il primo Seminario con lo scopo di definire delle linee-guida per la struttura e l'organizzazione delle Istituzioni, rivolte ai singoli Stati. L'Assemblea Generale, con una Risoluzione di soli tre mesi successiva, ha richiesto agli Stati di recepire quanto espresso nel Seminario, relazionandosi con il Segretario- Generale e con la Commissione dei Diritti Umani[4].

Nel 1993, dopo più di quaranta anni, il lungo dialogo riguardo le basi su cui organizzare la costituzione di Autorità nazionali, ha portato alla definizione dei cosiddetti Principi di Parigi in un Seminario tenutosi nella capitale francese. Considerati un'evoluzione delle linee guida del 1978, venivano adottati dall'Assemblea Generale con Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

1.1. I Principi di Parigi

Il raggiungimento cristallizzato nella Risoluzione 48/134 è quindi dovuto ad una maturazione progressiva del concetto di diritti umani all'interno della comunità internazionale, consapevole della necessità di un coordinamento fra ordinamenti nazionale ed internazionale. Nello stesso anno difatti – 1993 – la Conferenza di Vienna poneva in evidenza il ruolo di un Istituto nazionale, il quale non solo avrebbe svolto una funzione consultiva nei confronti dei governi nazionali, ma anche di diffusione e promozione dei diritti umani.[5]

---

1 Human Rights Committee, Comment Générale No. 31, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, adottato il 29 marzo 2004.

[2] ECOSOC Risoluzione adottata il 21 giugno 1946, paragrafo 5.

[3] A.G. Risoluzione 32/123 adottata il 16 dicembre 1977

[4] A.G. Risoluzione 33/46 del 14 dicembre 1978.

[5] Dichiarazione e programma di azione della Conferenza di Vienna, punto 36, parte I.

Proprio a partire dal 1993, gli Stati hanno provveduto all'istituzione di *National Human Rights Institution* (NHRI), sebbene i modelli utilizzati siano stati vari sia per la struttura che per le finalità: gli Stati hanno potuto conformarsi ai Principi di Parigi con propria discrezionalità, tanto più per la natura non vincolante del documento. Tuttavia, i principi contenuti nella Risoluzione del '93, svolgono un ruolo fondamentale nello studio delle Autorità Nazionali per i Diritti Umani, in quanto individuano i requisiti per ogni Istituzione, permettendone un'analisi comparata a livello internazionale. Il loro successo, così come quello delle Autorità Nazionali, è testimoniato dalla constatazione che ad oggi solo l'Italia e Malta, in Europa, non hanno provveduto all'istituzione di un organo per i diritti umani, mentre in tutto il mondo 128 Istituzioni sono riconosciute.

I cardini fondamentali che, secondo la Risoluzione dell'Assemblea Generale, devono sorreggere la costituzione di un'Autorità sono: indipendenza, pluralismo, efficacia, *accountability*. I Principi stabiliscono la necessità di un mandato più ampio possibile, definito attraverso normativa ordinaria o costituzionale che specifichi la composizione e sfera di competenza. Il mandato deve quindi provenire da un organo parlamentare, rappresentante della nazione, il quale disponga con norma ordinaria o costituzionale l'istituzione di un'Autorità nazionale. L'indipendenza deve essere assicurata da un potere proprio di regolamentazione interna, dalla considerazione che i rappresentanti governativi al suo interno, ove presenti, abbiano solo un potere consultivo e non decisionale. Inoltre al fine di garantire un'autonomia dell'organo, la revoca dei membri deve essere disciplinata all'interno della normativa costitutiva con una delimitazione specifica in merito alle condizioni. Per quanto concerne il pluralismo, risulta evidente che l'Autorità deve essere rappresentativa della società civile al fine di poter operare nei confronti di ogni categoria sociale, pertanto al suo interno devono trovare riscontro tutte le sue componenti, minoranze, categorie specifiche. A tal fine il pluralismo deve trovare riscontro sia nella composizione dell'Autorità che del personale che vi lavora, potendo concretizzarsi con collaborazioni temporanee o a tempo parziale a seconda delle disponibilità di budget dell'ente stesso[6]. Per quanto riguarda l'efficacia, i Principi evidenziano che sia necessario, ai fini della corretta realizzazione del mandato, disporre di un fondo confacente che permetta di sostenere economicamente l'operato dell'Autorità stessa. I fondi devono trovare conferma, anche ai fini dell'indipendenza, all'interno della normativa che costituisce l'ente stesso. Per quanto concerne l'*accountability*, è necessario che l'Istituzione sia responsabile per le attività svolte e che il suo operato sia revisionabile dall'organo legislativo, a cui con cadenza annuale invia le proprie relazioni.

Fra le competenze e le responsabilità che si prevede debba avere un'Autorità Nazionale, seguendo un'idea che sin dall'origine era alla base della concezione di *National Human Rights Institution*, vi è come primo punto fondamentale il fatto che essa debba promuovere e proteggere i diritti umani. Sia nei confronti della società civile, sia per quanto riguarda le istituzioni nazionali preposte al governo della Nazione. Difatti i Principi di Parigi prevedono la facoltà che l'Autorità possa raccomandare, riportare e proporre al Governo, al Parlamento e ad ogni altro organo competente in merito per ciò che concerne le materie di competenza dell'Istituzione stessa, tale funzione consultiva può essere svolta su richiesta delle autorità compente o per sua stessa iniziativa. L'oggetto del parere o di proposta può essere una disposizione legislativa già in forza ma anche un disegno o una proposta di legge, avendo ampia discrezionalità di contenuto.

Nel contesto delle fonti di diritto, l'Autorità può quindi agire sia a livello primario che secondario, promuovendo l'armonizzazione dell'ordinamento nazionale alle convenzioni internazionali che impegnano lo Stato in tema di diritti umani. Difatti, l'Istituzione ha un ruolo primario a livello internazionale, relazionandosi con le strutture di riferimento per i diritti umani, riportando la situazione interna tramite un proprio contributo indipendente all'interno dei report che gli Stati

[6] Nello specifico, secondo i Principi di Parigi, i membri dell'Istituzione devono rappresentare organizzazioni non governative che lavorino a tutela dei diritti umani e contro ogni forma di discriminazione, organizzazioni sociali e professionali coinvolti nella materia, nonché associazioni commerciali, esperti di religione e filosofia, esperti del mondo Universitario o comunque qualificati, rappresentanti del Parlamento e Ministeri.

inviano alle istituzioni delle Nazioni Unite e ponendosi in dialogo con i principali attori a livello Europeo.

I Principi di Parigi prevedono inoltre una competenza opzionale per le Istituzioni, con riguardo ai poteri quasi-giuridici. Tale competenza permette all'Autorità di ricevere e decidere, sulla base delle istanze individuali ricevute, potendo quindi indagare sulla fattispecie specifica e raccomandare modifiche all'Autorità oggetto dell'istanza. La specifica portata del mandato ed i meccanismi di raccordo con il tradizionale potere giudiziario non vengono definiti dai Principi di Parigi, che lasciano ancora una volta ampia discrezionalità agli Stati in virtù delle peculiarità dei contesti nazionali. Una disamina più approfondita di tale elemento è svolta al paragrafo 3.5.

1.2. Tipologie di NHRI nel mondo: Ombudsman, Istituti, Comitati, Commissioni

All'interno della comunità internazionale, 121 sono le Autorità Nazionali per i Diritti Umani costituite, una comparazione dei modelli utilizzati permette di comprendere che le tipologie esistenti sono riassumibili in: le Commissioni secondo il modello inglese, i Comitati consultivi secondo il modello francese, l'Ombudsman secondo il modello svedese e gli Istituti di ricerca secondo il modello danese[7].Le differenze che si evidenziano per le tipologie menzionate comportano sia discrepanze in termini di struttura, numero di persone, sia in termini di finalità e di natura dell'ente.

Una parte della dottrina ritiene che vi sia modo di ricomporre in un'unica tipologia i Comitati e le Commissioni, in quanto la casistica in merito sia alla terminologia che alla peculiarità hanno spesso portato ad una confusione delle categorie, tuttavia originariamente la differenza fra le due si pone nel fatto che la Commissione possa esaminare reclami individuali ed abbia poteri investigativi mentre il Comitato abbia un ruolo prettamente consultivo. Entrambi ad ogni modo sono organi che prevedono una pluralità nella composizione dei membri, tuttavia il primo è per lo più impiegato nei paesi facenti parte del Commonwealth, nella regione africana e del pacifico, il secondo è tipico del sistema francese e dei paesi francofoni in generale.

L'Ombudsman ha un'origine svedese risalente al 1807, si è tuttavia diffuso rapidamente in tutto il mondo a partire dai paesi europei come Spagna e Portogallo sino all'America Latina. L'Ombudsman è caratterizzato per la presenza di una sola persona con posizione apicale coadiuvata da una struttura operativa all'interno dell'istituzione. Nei paesi ispanofoni, come Spagna, Bolivia e Perù, l'organo prende il nome di *Defensor del Pueblo*, restando fedele all'idea che sia un rappresentante del popolo, un difensore contro le istituzioni pubbliche. Anche nelle organizzazioni internazionali, si sottolinea l'esistenza del Mediatore Europeo, colui che appunto media fra le istituzioni europee ed i cittadini. Storicamente infatti l'organo ha visto un'area di attività di protezione delle persone contro l'agire delle pubbliche amministrazioni. L'Ombudsman ha quindi avuto sin dall'inizio poteri di mediazione e raccomandazione, nonché poteri di decisione su controversie, specialmente in tema di diritto all'accesso agli atti pubblici.

In ultimo gli Istituti di ricerca sui diritti umani sono diffusi per lo più in Europa, come ad esempio in Danimarca ed in Germania. Gli Istituti nascono con fini di promozione e diffusione dei diritti umani, avendo inoltre un'attività peculiare di impulso propositivo per quanto riguarda le nuove aree dei diritti umani. Sono infatti provviste al loro interno di uno staff altamente qualificato di esperti in ricerca, che provvedono a fornire documentazione ed analisi politica. Per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni di governo, hanno poteri di monitoraggio sul loro operato ma non hanno normalmente la facoltà di accettare reclami individuali contro quest'ultime, non essendo un organo con poteri decisionali.

[7] V. Aichele, "Nationale Menschenrecht institutionen in Europa", Deutches Institut fuer Menschenrechte, Berlin 2004, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2003, 225 p. nonché Anna-Elina Pohjolainen, The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations, The Danish Institute for Human Rights, 2006.

1.3. Rapporti con OHCHR e GANHRI

Proprio per il ruolo primario che le Autorità Nazionali svolgono nel contesto internazionale è necessario analizzare i principali organi di riferimento contestuali e con cui ogni Istituzione nazionale deve necessariamente collaborare secondo quanto stabilito dai Principi del 1993.

L' Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR l'acronimo inglese) è un'Agenzia delle Nazioni Unite che svolge un compito di rafforzamento e sviluppo dei diritti umani all'interno della comunità internazionale. È stata istituita dall'Assemblea Generale con Risoluzione 48/141 al fine di implementare un'azione internazionale di promozione e protezione dei diritti umani a lungo termine. All'interno dell'Alto Commissariato opera il NIRMS - *National Institutions and Regional Mechanisms Section* – il quale collabora con le Autorità Nazionali dei Diritti Umani per incentivare la diffusione di questi a livello nazionale e locale. Il NIRMS infatti svolge attività di supporto alle Autorità sia nell'ambito nazionale che nei network, di cui incentiva la costituzione a livello regionale e globale. La struttura può revisionare i disegni di legge che concernono l'istituzione di un'Autorità Garante e proporre raccomandazioni per eventuali modifiche del testo proposto. Nello stesso contesto svolge un ruolo di supporto e funzioni di Segretariato all'Alleanza Globale delle Autorità Nazionali dei Diritti Umani (GANHRI) e del Sotto-Comitato che si occupa dell'accreditamento delle Istituzioni che vi fanno richiesta.

Il GANHRI è stato istituito nel 1993 nell'occasione di una Conferenza Internazionale in Tunisia su impulso delle stesse Autorità, con l'iniziale nome di *International Coordinating Committee of NHRIs* (ICC), al fine di coordinare le attività dei network regionali. All'interno dell'organo trovano rappresentanza quindi le quattro aree, tuttavia per avere facoltà di voto all'interno del network globale è necessario avere uno status di prima categoria - A - che viene assegnato dal Sotto-Comitato per l'Accreditamento (SCA) con un confronto dell'Autorità Nazionale con i Principi di Parigi. Il Sotto-Comitato valuta quindi, su domanda della stessa Autorità nazionale il rispetto dei Principi di Parigi, a tale scopo solo chi garantisce un totale rispetto dei Principi suddetti può partecipare nelle conferenze regionali ed internazionali, nonché nelle sedute del Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU, potendo richiedere di esprimere dichiarazioni ufficiali sullo stato dei diritti umani e sulle azioni che l'organo stesso raccomanda per un futuro sviluppo. Lo SCA, secondo l'art. 11, par. 2, dello Statuto del ICC, valuta la documentazione portata dall'Istituzione richiedente, è formato da quattro membri, rappresentativi ciascuno di tutti e quattro i gruppi regionali – Africa, America, Asia, Europa. Secondo gli artt. 15 e 16 dello Statuto, gli incontri del Sotto-Comitato hanno cadenza semestrale ed hanno ad oggetto l'analisi delle candidature, una periodica valutazione delle domande già definite, nonché specifiche revisioni. Il meccanismo di accreditamento seguito dallo SCA trova legittimazione nello Statuto del Comitato stesso nonché nello specifico Regolamento procedurale allegato allo Statuto del 2008. Gli status concessi sono di tre tipologie, distinguendo gli organi in totalmente conformi, parzialmente conformi e non conformi ai Principi di Parigi. La procedura con cui vengono assegnati gli status- A, B o C, è indipendente dagli organi delle Nazioni Unite o dalle Agenzie in tema di diritti umani, provenendo dallo stesso network e quindi dalle stesse Autorità Nazionali, sebbene vi siano forme di collaborazione con l'organizzazione internazionale. I network regionali, fra cui quello europeo EENHRI, operano un ruolo di supporto nella procedura di preparazione delle singole Autorità nel momento della procedura per l'assegnazione dello status.

1.4. Le Autorità Nazionali e l'OSCE

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) sostiene l'istituzione e il lavoro delle Autorità Nazionali nei 57 Paesi partecipanti non solo europei ma anche americani e asiatici. Con impegno formalmente riconosciuto, a Copenaghen nel 1990, gli Stati partecipanti si sono impegnati a "…facilitare l'istituzione e il rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti nel campo dei diritti umani e dello stato di diritto…". All'interno dell'OSCE, opera l'ODIHR, competente per la promozione e protezione dei diritti umani, il quale supporta le Autorità nazionali con attività di formazione, tramite gli eventi annuali dell'Accademia NHRI rivolti ai funzionari NHRI, azioni di supporto e sviluppo di competenze volte all'istituzione di nuove NHRI negli Stati partecipanti; l'organizzazione di momenti di scambio di buone pratiche e di esperienze tra le NHRI. L'ODIHR svolge inoltre un'azione di sostegno alle autorità anche nei casi di pericolo per l'autonomia e efficacia delle istituzioni e, nei casi di Stati in cui vi è un processo di istituzione di autorità indipendente, fornisce pareri sulla legislazione nazionale. Nel corso della pandemia l'ODIHR ha aiutato il lavoro delle Autorità nazionali fornendo uno strumento di riferimento per le istituzioni concernente il monitoraggio della legislazione pandemica che ha derogato e deroga tutt'ora ad alcune delle normative alla base della tutela di molte delle garanzie e dei diritti individuali[8].

1.5. Europa e NHRI, La struttura europea di difesa dei diritti fondamentali a più livello

Il contesto europeo presenta numerosi strumenti a difesa dei diritti umani, le NHRI possono svolgere potenzialmente un ruolo di grande incisività per l'effettività ed efficacia dell'operato di tali organi. Innanzitutto i meccanismi a livello europeo possono essere ripartiti a seconda che abbiano o meno poteri giudiziari.

Nel primo caso ricadono i tribunali internazionali per i diritti umani fra cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), tali organi sono istituiti tramite trattati internazionali di comune accordo fra gli Stati, la competenza delle Corti ricade pertanto all'interno del contenuto dell'accordo internazionale che ne esplicita le condizioni ed i criteri di funzionamento. Lo Statuto della Corte stessa è stipulato convenzionalmente fra gli Stati. Gli Stati parte dell'Accordo, e che non hanno posto riserve in tal senso, sono vincolati alle sentenze emesse dall'organo giudicante.

Una seconda tipologia di organi ricomprende gli organismi internazionali che presentano poteri detti *quasi-giudiziali*. Essi sono organismi istituiti da trattati internazionali al fine di verificare l'adempimento degli Stati alle disposizioni ivi contenute, monitorano l'attuazione del trattato, esaminando le relazioni presentate regolarmente dagli Stati. Le decisioni che emettono tuttavia non presentano quella particolare "forza vincolante" che detiene una Corte, non potendo sanzionare od azionare alcun meccanismo costrittivo per indurre lo Stato ad adempiere. Il Comitato europeo per i diritti sociali, istituito per vigilare l'adempimento degli Stati parte della Carta sociale riveduta, da parte del Consiglio d'Europa, appartiene a tale categoria ed ha la caratteristica peculiare di poter ricevere solamente ricorsi collettivi per violazioni statali di uno o più diritti sanciti dalla Carta stessa.

La terza tipologia comprende gli organi che non presentano poteri giudiziari, svolgono una funzione di monitoraggio e di comunicazione rispetto a violazioni dei Diritti Umani da parte di Stati. Esempi di tale tipologia possono riscontrarsi nel Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.

[8] ODIHR, National Human Rights Institutions in a Public Emergency, Reference Tool, 2020.

1.5.1. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Nell'ambito dei meccanismi istituiti dal Consiglio d'Europa principalmente, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è un organismo di giustizia internazionale istituito nel 1959 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). L'istituzione di una Corte risponde all'esigenza che i 47 Stati parte del Consiglio rispettino i diritti pattuiti nella Convenzione stessa al Titolo I, nonché nei Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12 e 13. La Corte ha competenza nella soluzione di contenziosi fra individui e Stato, potendo inoltre emettere pareri consultivi su richiesta degli organi interni.

Nel Preambolo della Convenzione, è espressa la finalità della Corte: «garantire il riconoscimento e l'applicazione universali ed effettivi dei diritti che vi sono enunciati […] assicurare la garanzia collettiva di certi diritti enunciati nella Dichiarazione universale». I ricorsi possono essere proposti da individui e da Stati qualora ritengano che uno Stato contraente abbia violato uno dei diritti pattuiti. Nell'identificare la violazione o meno da parte di un organo statale è necessario non riferirsi alla situazione con un'analisi formale, ma, come precisato dalla stessa Corte[9], adottare un criterio basato sulla concretezza ed effettività della tutela stessa.

La Corte è amministrativamente ripartita in cinque sezioni, nelle quali sono presenti Comitati composti da tre giudici, i quali compiono un esame preliminare delle questioni sottoposte, le Camere composte da sette giudici, le quali decidono in via ordinaria sui casi proposti. La decisione finale in alcuni specifici casi è presa dalla Grande Camera, la quale consta di 17 giudici, di cui fanno parte il Presidente ed i Vice-Presidenti della Corte, nonché i Presidenti delle Sezioni, il giudice della nazione interessata ed altri giudici sorteggiati. Quest'ultima possibilità concerne i casi per cui il ricorso proposto comporti il discernimento di una questione di particolare rilevanza sull' interpretazione delle norme della Convenzione, una svolta giurisprudenziale o su istanza di una delle parti (anche se tale possibilità è da considerarsi eccezionale). La Corte viene supportata sia negli aspetti amministrativi che legali da una struttura composta da 640 membri del *Registry*. I giudici vengono eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio, su proposta dello Stato di provenienza, con un mandato di 9 anni. Il Regolamento della Corte, art. 7, stabilisce che la revoca di un giudice possa avvenire solo con decisione degli altri giudici, riuniti in sessione plenaria, con maggioranza di due terzi. La proposta può provenire da un altro giudice e le motivazioni comprendono la non ottemperanza alle "condizioni richieste", nello specifico dei criteri di incompatibilità.

Il meccanismo della CEDU comporta che la Corte possa dichiarare ammissibile il ricorso sulla base di criteri ben definiti, difatti sia per materia che per territorialità, la giurisdizione della Corte è limitata nella tutela.

I limiti per materia sono definiti dai diritti pattuiti all'interno della Carta stessa, al Titolo 1, o nei Protocolli successivamente ratificati che hanno integrato l'accordo del 1950, nello specifico i Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12 e 13. Una enunciazione dei diritti in questione comprende: il diritto alla vita, divieto di tortura, divieto di schiavitù, diritto alla libertà, diritto ad un equo processo, *nullum poena sine lege*, diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto alla libertà di pensiero, espressione, libertà di riunione, divieto di discriminazione, diritto al matrimonio, diritto ad un ricorso effettivo, libertà d'elezione, diritto alla proprietà, divieto di espellere i cittadini e divieto di espulsione collettiva di stranieri, nonché diritto alle garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri residenti.

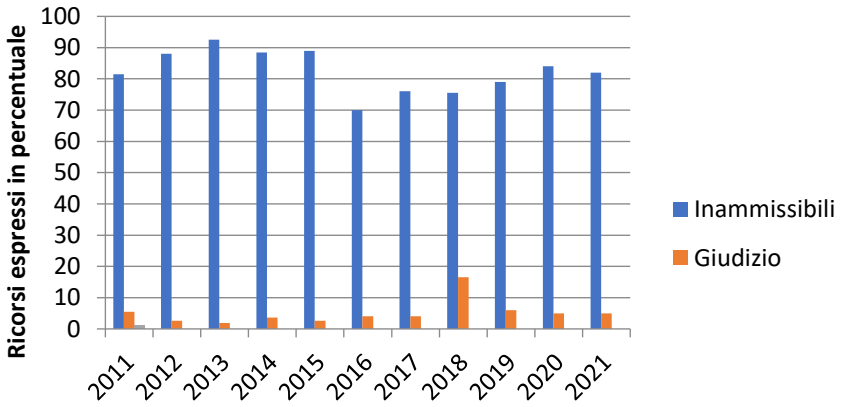
I limiti sono definiti anche geograficamente, la giurisdizione della Corte comprende sia i territori facenti parte di uno Stato contraente, sia le aree in cui lo Stato eserciti un controllo effettivo, anche attraverso suoi funzionari. Tale interpretazione, estendendosi anche nei casi di controllo dello Stato esercitato nei confronti di persone, permette di considerare in ognuna delle fattispecie la competenza

[9] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza *Artico c. Italia*, 13 maggio 1980.

della Corte[10]. L'Italia in tal senso è stata oggetto di sentenza nel 2012, per violazione del principio di *non-refoulement* e l'esposizione a rischio di maltrattamenti, avendo le autorità italiane intercettato in acque internazionali una nave di migranti e consegnato questi alle autorità libiche senza previo esame[11].

Una volta stabilita la giurisdizione, è necessario definire successivamente la ricevibilità del ricorso stesso che deve rispettare determinate condizioni definite dalla Convenzione e dai Protocolli stessi. Tali condizioni vengono esaminate in una fase preliminare ed ove non fossero rispettate comportano la non ricevibilità del ricorso o la cancellazione dal ruolo. Il Protocollo XIV ha modificato l'art. 27 della Convenzione prevedendo la figura del giudice unico che, in alternativa ai Comitati, esamina i ricorsi in via preliminare proprio considerandone la ricevibilità. Tale esame preliminare è fondamentale poiché la maggioranza dei ricorsi presentati è considerata irricevibile: nel 2020 ad esempio le statistiche della Corte precisano che il numero dei ricorsi facenti parte di questa categoria è stato 37.289[12]. Risulta interessante notare il numero invece di casi cosiddetti *pending*, gli ultimi dati riportano una dinamica pressoché costante di 68.450 casi[13]. Attraverso la seguente immagine si comprende la proporzione fra i ricorsi decisi o comunicati, rispetto a quelli considerati inammissibili:

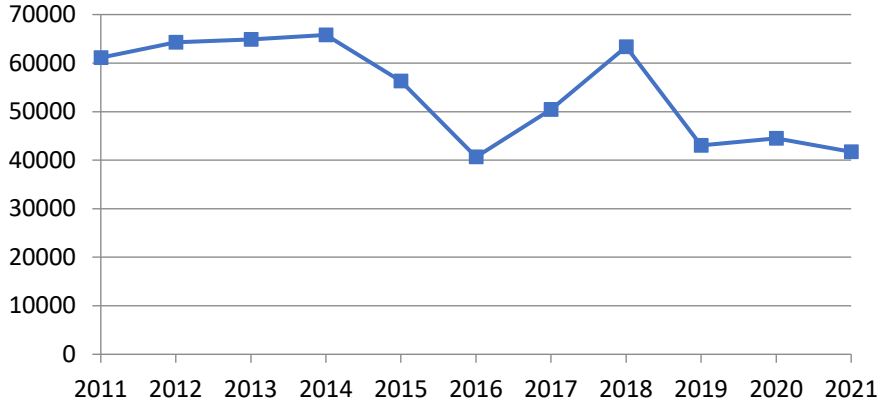
Grafico 1. Ricorsi presso Corte EDU (inammissibili o in corso di giudizio)



Il grafico non considera i ricorsi smaltiti dalla Corte con un procedimento di alternativo unilaterale o di conciliazione amichevole, tuttavia non può non rilevarsi che nel corso degli ultimi dieci anni, 2011-2021, benché le variazioni quantitative dei ricorsi ricevuti complessivamente siano state considerevoli, le percentuali sono rimaste quasi costanti nel tempo, con una presenza di casi inammissibili fra il 70% ed il 90%.

[10] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Al-Saadoon and Mufdhi c the United Kingdom*, n. 61498/08, sentenza del 2 marzo 2010; *Medvedyev e altri c. Francia*, n. 3394/03, sentenza del 29 marzo 2010.
[11] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.
[12] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Analysis of statistics 2018*, gennaio 2019, p. 9.
[13] Dati al 30 settembre 2021, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2021_BIL.PDF

Grafico 2. Totale ricorsi assegnati a giudizio della Corte EDU



Il grafico mostra come nello stesso periodo di anni la variazione totale dei ricorsi abbia subito sbalzi consistenti, Tali istanze sono state assegnate all'esaminazione di un giudice unico, una Commissione o una Camera della Corte e non includono le domande che sono state dichiarate in complete in una fase preliminare.

Ai fini della dichiarazione di inammissibilità rilevano oltre ai criteri per materia e per territorio, ulteriori aspetti. Innanzitutto la legittimazione e l'interesse ad agire, difatti solo le persone che, individualmente o in gruppo, ritengono di essere state vittime di un comportamento dello Stato lesivo di un diritto possono proporre ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La violazione deve aver leso un loro specifico diritto riconducibile ad uno dei diritti tutelati dalla Convenzione e deve essere riconducibile ad un comportamento dello Stato, sia esso omissivo o commissivo.

Le precise condizioni di ricevibilità del ricorso sono disposte all'art. 35 della Convenzione stessa, comportano l'aver esperito tutti i rimedi interni previsti dallo Stato ed aver fatto ricorso entro i quattro mesi successivi alla data di decisione interna definitiva (a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XV che ha ridotto i termini da 6 a 4 mesi)[14], la non manifesta infondatezza del ricorso, l'aver subito uno svantaggio significativo, la considerazione che non sia un ricorso uguale per ogni suo elemento ad un altro già deciso dalla Corte o che tratti una questione già ampiamente discussa e decisa dall'organo.

In merito allo svantaggio significativo, la valutazione deve avere sia un approccio soggettivo che oggettivo nei confronti della lesione avvenuta. Inoltre lo svantaggio non deve avere necessariamente una caratteristica di rilevanza economica e, secondo il paragrafo 3, lett.b, dell'art. 35, anche qualora non vi fosse un pregiudizio importante ma il ricorrente attesti una violazione dei diritti umani, la Corte deve dichiarare il ricorso ricevibile. Il Protocollo XV, ratificato dall'Italia con legge 11 del 15 gennaio 2021, prevede una restrizione all'accessibilità dei ricorsi, la Corte infatti potrà dichiarare l'irricevibilità in caso di assenza di uno svantaggio significativo anche in caso non sia stato preso adeguatamente in considerazione dalle corti nazionali[15].

Proprio rispetto all'esperimento dei meccanismi di tutela interni, i giudici di Strasburgo hanno precisato che le tutele giurisdizionali interne devono essere adeguate ed efficaci, tali da poter rimediare concretamente alla violazione subita dall'individuo. Se il rimedio interno non soddisfa i requisiti, l'individuo può scegliere di non attendere la definizione del giudizio interno, o può decidere di non esperirlo, ricorrendo direttamente alla procedura della Corte EDU. Ad ogni modo,

[14]Il Protocollo XV, non ancora entrato in vigore per la ratifica di 45 Stati su 47, comporta una riduzione a 4 mesi dei termini di decadenza. Proprio l'Italia è uno dei due paesi che, pur firmando, non ha ratificato.

[15] M. Castellaneta, Ratificato il Protocollo n. 15 ...aspettando il Prot. 16. Al via le modifiche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in *GiustiziaInsieme*,15 febbraio 2021; I. Anro, Il Protocollo n° 15 alla CEDU in vigore dal 1° agosto 2021 …non senza qualche preoccupazione, in *Eurojus*, 26 aprile 2021.

sull'individuo ricade l'onere di prova relativo al fatto che un rimedio interno sia "destinato a fallire", non possono essere considerati semplicemente "i meri dubbi"[16]. Un ulteriore requisito che permette di indicare il rimedio interno non effettivo è l'irragionevole durata del processo, la quale in Italia ha avuto ed ha tutt'ora una rilevante importanza sia per quanto riguarda il potere giudiziario che per quanto concerne quello legislativo.

Difatti nel 2012, 8.000 ricorsi erano pendenti presso la Corte EDU per eccessiva durata dei processi e per l'attuazione delle decisioni assunte in base alla Legge Pinto, che era stata disposta proprio a rimedio dell'irragionevole durata del processo ma che aveva portato ad ulteriori ricorsi per ritardo nell'elargizione degli indennizzi stabiliti da Strasburgo[17]. L'Italia era tra i primi paesi del Consiglio d'Europa con il più alto numero di ricorsi ripetitivi pendenti. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva sottolineato la necessità di arrestare «il flusso di ulteriori ricorsi alla Corte europea e l'urgenza di trovare una soluzione sostenibile» poiché veniva considerato ed è considerato tutt'ora un serio ostacolo alla effettività ed efficacia del sistema di protezione della Convenzione.

Ai fini di uno studio concernente le tutele giurisdizionali e le non-giurisdizionali in Italia è necessario sottolineare le parole contenute nel Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa del luglio 2012, secondo cui si rileva «l'evidente cattivo funzionamento delle vie di ricorso previste nella normativa interna in materia di durata eccessiva dei procedimenti, e fa appello alle autorità italiane affinché siano liquidati d'urgenza i danni riconosciuti dai tribunali italiani. Sollecita, inoltre, le autorità a rivedere l'istituto del rimedio risarcitorio e ad integrarlo con un rimedio maggiormente preventivo, ad effetto acceleratore, onde evitare la presentazione di ulteriori istanze di ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo»[18].

Al 2018, stante le persistenti difficoltà interne sia in tema di durata dei processi che di erogazione degli indennizzi arretrati, ancora 2.000 casi erano pendenti per violazione del principio di ragionevole durata[19].

Una statistica della Corte EDU dettaglia le violazioni che dal 1959 al 2021 sono state compiute per ogni Stato. L'Italia è uno degli Stati con più violazioni accertate e la maggioranza dei casi che la concerne riguarda la violazione dell'art. 6 della Convenzione sia in termini di irragionevole durata (1.202 casi) sia per quanto riguarda il diritto ad un equo processo (290 casi), in 373 ricorsi è stata riscontrata la violazione del diritto alla proprietà secondo il Protocollo I, mentre in 172 ricorsi è stata riscontrata violazione della vita privata e familiare ed in 96 una violazione al diritto ad avere un rimedio effettivo[20].

[16] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Na c. Regno Unito*, n. 25904/07, sentenza 17 luglio 2008, p. 89.

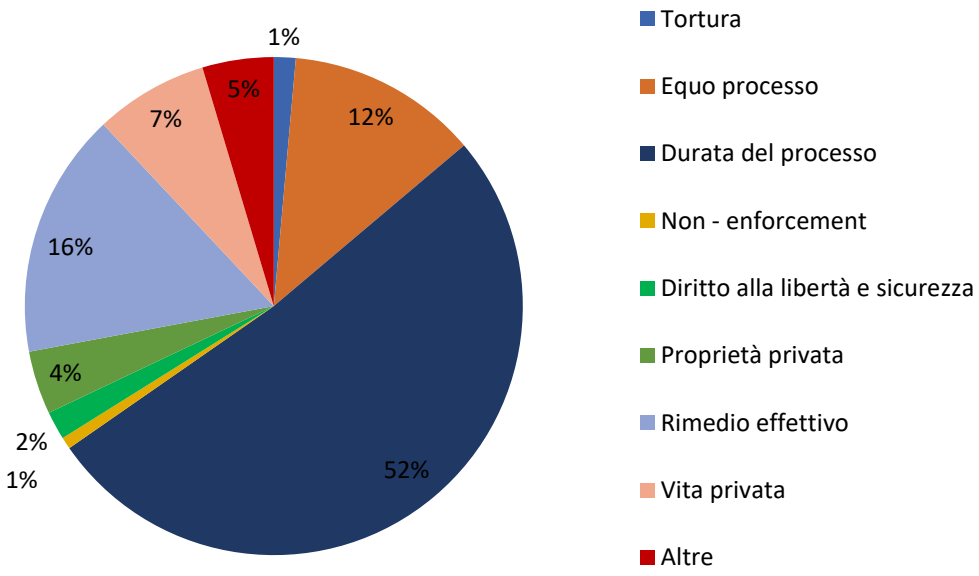
[17] I ritardi nei pagamenti dell'indennizzo riconosciuto in base alla legge Pinto, erano stimati dalla CEDU tra i 9 ed i 49 mesi dall'emanazione della decisione.

[18] Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012.

[19] Camera dei Deputati, Servizio Studi, Ragionevole durata dei processi, marzo 2018. Per comparazione: nel 2015 la Relazione sull'Amministrazione della Giustizia del Ministero della Giustizia ha rilevato il dato di 8.050 ricorsi pendenti alla Corte EDU nei confronti dell'Italia per irragionevole durata del processo.

[20] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Violations by Article and by State* - 1959-2021.

Grafico 3. Principali violazioni accertate dell'Italia 1959 - 2021



Il ricorso, se dichiarato ammissibile e se presenta una violazione accertata di una disposizione contenuta nella Convenzione o nei protocolli, comporta un'equa compensazione per la parte che ha subito un danno e che non può aspettarsi una rimozione delle cause da parte dello Stato stesso. La compensazione ex art. 41 della Convenzione può prevedere l'indennizzo per i danni materiali, morali e per le spese processuali. La richiesta, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, può essere fatta senza aver esperito in precedenza i rimedi interni previsti dall'ordinamento nazionale[21].

La Corte Europea dei Diritti Umani ha ricevuto nel corso del tempo numerosi ricorsi ed ha avuto un ruolo preminente nello sviluppo in tema di diritti umani in Europa, influenzando sia le corti nazionali che internazionali. Proprio in virtù dell'alto numero di ricorsi, specie da 5 paesi specifici quali Russia, Polonia, Turchia, Ungheria, Romania, e della considerazione che circa il 90% è stimato come inammissibile, il meccanismo con cui i giudici emettono le decisioni o le sentenze ha subito delle modifiche. Basti pensare che nel 2011 il numero di casi in arretrato era di 160.000 mentre nel 2014 era sceso, seppur restando considerevole a 100.000 casi arretrati. I cambiamenti attuati all'interno della Corte si sono espressi nel 2009 attraverso il prioritarizzare le violazioni rispetto all'urgenza e alla lesione dei "*core rights*"[22], nonché attraverso il Protocollo XIV che ha previsto l'istituzione del giudice unico, prediletto rispetto ai Comitati da tre giudici, nel vaglio di ammissibilità[23].

1.5.1.1. Il ruolo delle NHRI in relazione alla Corte di Strasburgo

Nel sistema descritto nel paragrafo precedentemente il ruolo che le Autorità possono svolgere può essere riscontrato in ognuna delle fasi che compongono il procedimento innanzi alla Corte EDU. Innanzitutto come si è riscontrato dalle statistiche relative ai ricorsi ritenuti inammissibili nel corso degli anni, le Autorità possono svolgere un ruolo primario nella fase che precede l'effettivo procedimento giudiziale presso la Corte EDU. Difatti le Autorità svolgono un ruolo di promozione,

[21] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza *Jalloh v. Germany*, n. 54810/00, par. 129, 2006.
[22] Sulla *Priority Police* si veda https://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf
[23] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Analysis of statistics*, 2018, p. 5.

che si esplica in un incentivo alla prevenzione in termini di violazione dei diritti fondamentali a livello nazionale. Inoltre le Autorità nazionali, nel contesto della promozione dei diritti umani, promuovono e quindi diffondono gli strumenti a tutela di tali diritti, in primo luogo il meccanismo di tutela della CEDU. La diffusione di un'informazione adeguata, nei confronti di un pubblico di esperti e non, permette una maggiore consapevolezza in termini dei criteri di ammissibilità del ricorso stesso. In Italia, dove la problematica dell'ingente numero di ricorsi fuori criterio è presente, tale attività potrebbe svolgersi in termini di divulgazione delle condizioni alla società civili ed agli esperti che operano nel settore, o ponendo una preliminare valutazione delle condizioni di ammissibilità da parte dell'Autorità stessa. Lo stesso Consiglio d'Europa è consapevole dell'importanza delle Autorità nazionali in tal senso, come ha avuto modo di ribadire nella Dichiarazione di Brighton, incentivando gli Stati a collaborare con le Autorità Nazionali al fine di salvaguardare il corretto funzionamento del sistema di tutele della CEDU[24].

Anche nella fase del procedimento, le Autorità Nazionali, in virtù dell'art 36 della CEDU, possono intervenire come terze parti, in qualità di *amicus curiae*, sia direttamente attraverso l'invito del Presidente della Corte, sia indirettamente riferendo al Commissario dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa, il quale è legittimato ad intervenire sia nelle udienze che con commenti scritti. Le Autorità Nazionali istituite in Europa sono già intervenute nel corso di procedimenti innanzi alla Corte EDU, permettendo a quest'ultima di avere una panoramica complessiva più ampia della situazione in cui si è verificata la violazione. La Corte ha mostrato di tenere in considerazione l'operato delle Autorità Nazionali pur non essendo, chiaramente vincolata alle loro raccomandazioni agli organi di Governo[25].

Nella fase successiva all'emanazione della decisione o della sentenza, la CEDU dispone all'art. 46 che "*1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties. 2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution*." Pertanto, vi è un obbligo degli Stati contraenti a provvedere all'esecuzione del giudizio della Corte, con la supervisione del Comitato dei Ministri sull'esecuzione stessa. Le Autorità Nazionali in tal senso hanno la possibilità di collaborare con le istituzioni governative al fine di assicurare l'effettività del giudicato espresso, avendo una conoscenza maggiore della situazione reale tutelata e del contesto in cui opera il comportamento lesivo. In aggiunta, il Regolamento del Comitato dei Ministri, per la supervisione e l'esecuzione delle sentenze del 2006, prevedere alla *Rule* 9, par.2, la facoltà per le NHRI di inviare documentazione utile per definire lo stato di attuazione delle sentenze nel contest nazionale[26]. Nel 2015 il Comitato dei Ministri ha richiamato gli Stati Membri per coinvolgere le Autorità nel processo di esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo.[27] Il network europeo EENHRI a tale scopo ha pubblicato delle linee guida nel 2016 per facilitare l'operato delle singole Autorità in tale tematica[28].

La modalità con cui si assicura l'esecuzione del giudicato prevede che il Comitato dei Ministri di Strasburgo abbia il compito di supervisionare il procedimento sin dal momento dell'emanazione del giudizio finale da parte della Corte. Dal 2011 sono previste due tipi di iter procedurale: la *enhanced procedure*, la quale è prevista per i casi in cui sono richieste misure individuali urgenti o per le cosiddette sentenze-pilota (che rilevano patologie sistemiche strutturali[29]) o per le controversie fra Stati, la *standard procedure* per la maggioranza dei casi residuali. Per quanto riguarda i casi in Italia,

---

[24] A. Buyse, The Court's ears and arms: NHRI and the European Court of Human Rights, in *National Human Rights Institution in Europe*, Intersentia, 2013, p. 173.

[25] Per un esempio di casistica, si può consultare on-line il report della Commissione greca sui casi in cui la Corte ha tenuto in considerazione i rilievi dell'Autorità: The Greek National Human Rights Commission in the case law of the European Court of Human Rights, January 2019.

[26] Il Regolamento può essere consultato al seguente sito web https://rm.coe.int/16806eebf0.

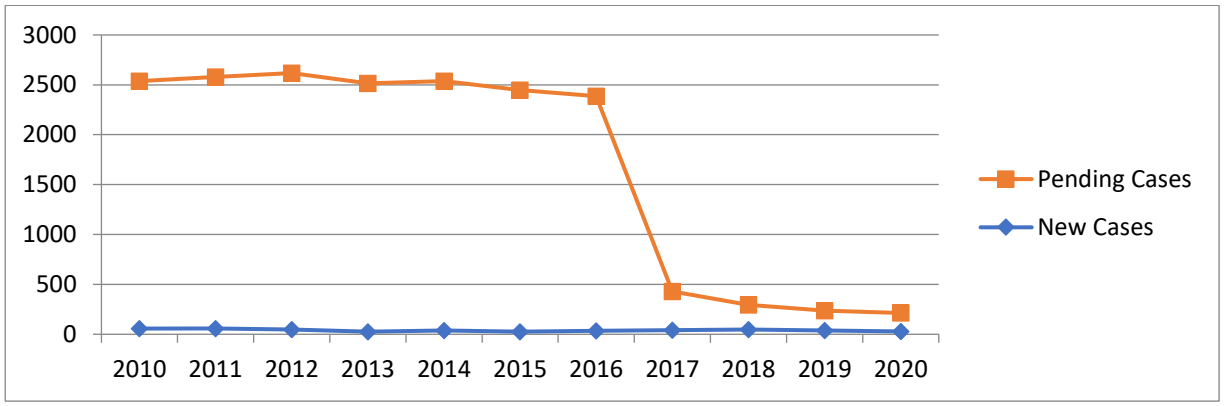
[27] Committee of Ministers of the Council of Europe, High-level Conference on the '*Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility'*, Brussels Declaration, 27 March 2015.

[28] http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_guidelines-v2_a4_web.pdf

[29] Per una definizione completa di sentenza-pilota si veda l'art.61 del Regolamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

i dati ufficiali per il 2020 sono preoccupanti nel definire la quantità di giudicati la cui esecuzione è oggetto di controllo da parte del Comitato, i nuovi casi per l'anno 2020 sono infatti 28 – con una maggioranza di 23 per i cosiddetti *repetitive case* mentre 5 sono i *leading case*[30].Tuttavia il dato più incisivo è la quantità di casi pendenti, la cui esecuzione quindi è ancora non completa, che per l'anno 2020 seppur in calo si attesta a 198 casi.

Grafico 4. Giudizi presso Comitato EDU concernenti l'Italia



Sebbene dal 2017 i casi pendenti presso il Comitato dei Ministri siano nettamente in calo, il dato complessivo, per tutti gli Stati parte della CEDU, colloca l'Italia fra i primi Paesi per numero di casi pendenti, con una maggioranza dei casi che necessita una supervisione maggiore ai 5 anni[31]. Anche per quanto riguarda l'equa riparazione l'Italia è uno degli Stati che nel 2019 e nel 2020 è stata condannata ad erogare uno dei valori più alti, nel primo anno 16.964.113€ e nell'anno successivo 5.134.678 €. Inoltre tali ristori sono effettuati nella stragrande maggioranza dei casi in ritardo: nel 2019 se in 21 casi il pagamento è stato erogato in tempo, in 42 casi al di fuori; nel 2020 invece per 14 casi regolari, 16 sono stati fuori il termine[32].

1.5.2. Il Comitato europeo sui Diritti Sociali

La Carta Sociale Europea del 1961 istituisce, agli artt. 24 e 25, il Comitato europeo sui Diritti Sociali con il mandato di monitorare l'operato degli Stati in relazione al rispetto dei diritti sociali contenuti nella Carta. La composizione ed anche lo stesso nome del Comitato è cambiato nel corso degli anni, così come le competenze che gli sono state conferite sono state oggetto di estensione. Difatti, stante la difficoltà insita nella tutela di tale tipologia diritti, il Consiglio d'Europa ha intentato un processo di rilancio della Carta, promuovendone a partire dagli anni '80, e proseguendo negli anni '90, dei Trattati che hanno esteso i diritti e le modalità di tutela degli individui nonché gli obblighi degli Stati.

Ad oggi la Carta Sociale Europea Riveduta del 1996, prevede al suo interno un sistema di trattati internazionali in cui si ricomprendono gli accordi che si sono aggiunti nel tempo al documento iniziale: il Protocollo Addizionale del 1998, il Protocollo di Torino del 1991, il Protocollo addizionale sul sistema dei reclami collettivi del 1995 e, naturalmente, la Carta Sociale Europea Riveduta dell'anno successivo.

[30] I casi ripetitivi sono casi il cui oggetto di contenzioso è già stato presentato alla Corte e che quindi non mettono luce su nuovi problemi strutturali, mentre i *leading case* sono i casi che comportano un quesito su cui la Corte non si è mai espressa.
[31] Committee of Ministers, Annual Report of the Committee of Ministers 2020. https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports
[32] *Ibidem*, pg. 67.

Il Comitato è composto da 15 membri, nominati dal Comitato dei Ministri fra personalità di rilevante esperienza e caratura proposti dagli Stati membri. Il mandato ha una durata di sei anni e prevede l'elezione interna di un Presidente e di un Vice-Presidente. Il lavoro del Comitato è coadiuvato da Relatori che provvedono all'esposizione del *case law* ove necessario e supportano le decisioni e relazioni del Comitato. Le decisioni del Comitato sono prese nel corso di sessioni non pubbliche, attraverso un voto a maggioranza, secondo quanto stabilito dall'art. 16 del Regolamento del Comitato stesso.

Il mandato del Comitato, che si riunisce regolarmente nel corso di sessioni programmate nel corso dell'anno, comporta la revisione delle relazioni inviate dagli Stati membri e, dal 1995, le decisioni in merito ai ricorsi collettivi inviategli.

Per incentivare la ratifica della Carta Sociale Europea Revisionata, gli Stati contraenti hanno stabilito che le autorità, oltre all'impegno nei confronti di tutte le disposizioni della parte I, concernente le dichiarazioni di obiettivi, possono scegliere le disposizioni a cui vincolarsi. Ogni Stato, infatti, deve vincolarsi ad almeno sedici articoli o sessantatré paragrafi numerati e nel contesto della parte II deve impegnarsi a sei dei 9 articoli seguenti: art. 1 Diritto a guadagnarsi da vivere con un'occupazione; art. 5 Diritto ad associarsi liberamente in organizzazioni che proteggano i diritti sociali ed economici; art. 6 Diritto alla contrattazione collettiva; art. 7 Diritto dei bambini e dei giovani ad una protezione dai rischi morali e fisici; art.12 Diritto ad una sicurezza sociale; art. 13 Diritto per chi non può permetterselo ad un'assistenza sociale e medica; art. 16 Diritto ad una protezione economica, sociale e legale appropriata; art. 19 Diritto dei lavoratori migranti a protezione ed assistenza.

L'Italia si è obbligata a tutte le disposizioni contenute nel testo ad eccezione dell'art. 25 contenente il diritto alla tutela dei crediti dei lavoratori in caso di insolvenza del datore, come da Dichiarazione ufficiale dello Stato al momento della ratifica.

Gli Stati inviano a cadenza annuale dei rapporti sullo stato di implementazione della Carta e rispondono alle richieste del Comitato relative al rapporto precedente, con un approccio settoriale, ripartito in gruppi tematici che concernono solo alcune delle diposizioni accettate: nel primo gruppo sono ricompresi impiego, formazione e pari opportunità; nel secondo, salute, sicurezza sociale e protezione sociale; nel terzo, diritti dei lavoratori; nel quarto, bambini, famiglie e migranti.

La possibilità di proporre ricorsi collettivi nei confronti degli Stati che hanno ratificato il Protocollo del 1996 può provenire da organizzazioni specifiche che hanno uno status consultivo accreditato presso il Consiglio d'Europa, dalla Confederazione dei sindacati europei, Business Europe, l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro, da organizzazioni non governative nazionali e da organizzazioni di datori di lavoro e di sindacati nel Paese oggetto del reclamo. I criteri di ammissibilità sono esplicitati all'art. 4 del Protocollo Aggiuntivo del 1996 per cui il reclamo deve essere presentato per iscritto e fondato su una norma della Carta accettata dalla Parte contraente, deve inoltre indicare le specifiche modalità con cui lo Stato ha attuato la violazione. Su tali basi il Comitato adotta una preliminare dichiarazione di ammissibilità del reclamo stesso.

A differenza del ricorso alla Corte EDU, non vi è l'onere di presentare delle prove del danno subito e non è necessario, ai fini dell'ammissibilità del ricorso stesso, di esperire ogni rimedio interno, poiché il sistema del reclamo collettivo non si pone come rimedio giudiziale non potendo quantificare e sanzionare lo Stato in caso di violazione riscontrata, ma è un sistema che rileva all'interno del quadro normativo del trattato se uno Stato abbia o meno violato le disposizioni ivi contenute, arrivando al più a indurre lo Stato a interrompere la violazione o prevenire qualora non fosse ancora in atto.

Difatti il Comitato adotta, *ex* art. 9, una risoluzione a maggioranza in merito alla questione, qualora riscontri che la Carta non sia stata applicata in maniera soddisfacente, con maggioranza di due terzi, dispone una raccomandazione allo Stato, può inoltre indicare delle misure cautelari atte ad evitare un danno maggiore. A seguito della decisione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa può decidere a maggioranza qualificata di adottare raccomandazioni o risoluzioni specifiche, in modo da indurre la Parte ad adottare delle misure idonee. Lo Stato è tenuto a definire le azioni da adottare per

porre rimedio alla violazione delle disposizioni e a comunicarle all'interno delle relazioni successive da inviare al Comitato Europeo sui Diritti Sociali.

Negli ultimi dieci anni, l'Italia è stata oggetto del reclamo in più di venti casi, nei quali le dichiarazioni di merito hanno riguardato differenti temi di interesse: la disciplina normativa sugli ammortizzatori sociali, il diritto alla protezione della salute della donna, l'obiezione di coscienza negli ospedali, i diritti dei lavoratori migranti, l'accesso ad un alloggio adeguato ed il sistema pensionistico. Le violazioni invece dell'Italia agli articoli della Carta sociale sono state definite dal Comitato nel corso delle diverse Conclusioni da esso pubblicate nel corso degli anni[33].

Grafico 5. Alcune delle violazioni dell'Italia accertate

Non può non essere rilevato che il Comitato presenta criticità in tema di riconoscimento della propria autorità nei confronti delle istituzioni europee come evidenziato da eminente dottrina[34]. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ritiene le norme convenute nella Carta e l'interpretazione del Comitato come fattori da prendere in considerazione, come fonte d'ispirazione, ma non le ritiene autorevoli tanto da sentirsene vincolata. A prescindere da una discussione sull'effettività dei diritti sociali e delle norme viste come principi di indirizzo programmatico e non come diritti concreti ed effettivi, il Comitato non ha con le istituzioni europee la stessa relazione che ha invece la Corte EDU. Ad esempio quest'ultima riconosce una presunzione di conformità agli atti dell'Unione, mentre invece il Comitato ha espressamente negato tale riconoscimento, rendendo difficile una maggiore incisività dell'operato dell'organo stesso sia a livello europeo che nazionale[35].

1.5.3. Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali e EENHRI

L'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) è un Agenzia decentralizzata dell'Unione Europea, istituita con Regolamento n. 168/2007 il 15 febbraio 2007 dal Consiglio

[33] Consultabili all'interno del database HUDOC della Carta: https://hudoc.esc.coe.int
[34] O. De Shutter, *Study on the European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, 14 novembre 2018, CoE – FRA- EENNRI - Equinet Platform on Economic and Social Rights, p. 5
[35]European Committee on Social Rights, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, 2010.

dell'Unione Europea. L'istituzione dell'organo risponde all'esigenza di avere un meccanismo che assicuri la tutela dei diritti umani, provvedendo a fornire consulenza alle istituzioni europee sulla materia.

I Trattati dell'organismo internazionale prevedono che siano rispettati e promossi i diritti fondamentali fra gli Stati contraenti, secondo l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) si esplicita il riconoscimento della Carta di Nizza del 2000 sui diritti fondamentali che è posta allo stesso rango dei Trattati costituenti. Inoltre, il medesimo Trattato riconosce la Convenzione EDU riconoscendone i diritti ivi contenuti come principi generali facenti parte del diritto dell'Unione Europea.

FRA ha un mandato che le permette di raccogliere, diffondere e comunicare dati aggiornati e pertinenti, potendo consigliare i decisori pubblici e politici sulle tematiche concernenti, potendo inoltre incentivare la conoscenza e la consapevolezza nella società civile rispetto a situazioni critiche e vulnerabili, nonché in merito ai propri diritti e tutele.

L'Agenzia sviluppa con cadenza quinquennale le aree tematiche su cui incentra il proprio lavoro di promozione, di collaborazione e di ricerca, pubblicando un *Multi-annual Framework,* il quale per gli anni 2018-2022 prevede i seguenti settori tematici: vittime di reati e accesso alla giustizia; discriminazione; informazione e, in particolare, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali; cooperazione giudiziaria, eccetto in materia penale; immigrazione; razzismo, xenofobia; diritto dei minori; integrazione e inclusione sociale dei rom[36].

Sin dagli inizi del suo lavoro FRA ha richiesto il supporto necessario di esperti legali per ogni nazione, che provvedano alla raccolta ed elaborazione di dati in tema di diritti umani, il cosiddetto sistema FRALEX. Tale meccanismo riconosce il fondamentale contributo che un organismo nazionale può apportare all'organo europeo, proprio in base a tale idea la cooperazione di FRA con le Autorità Nazionali per i Diritti Umani è fortemente incentivata. FRA infatti collabora in maniera attiva con le Autorità dei diversi Stati, provvedendo da un lato a formare il personale che vi lavora in tema di diritti umani nel contesto europeo e traendo da esse la necessaria conoscenza del contesto territoriale che permette maggiore incisività nelle sue attività[37].

La collaborazione fra organismi nazionali ed istituti europei è coadiuvata dal network europeo delle Autorità Nazionali per i Diritti Umani (EENHRI), attivo a livello europeo e di cui fanno parte ventuno organismi nazionali. L'attività del EENHRI comporta la promozione e diffusione dei diritti umani nel contesto europeo, il supporto alle Autorità nella richiesta di accreditamento, l'assistenza alle Autorità nel loro operato di diffusione e comunicazione nei confronti della società civile. EENHRI collabora inoltre con organi internazionali fornendo consulenza in tema di diritti umani, lavorando con il Consiglio dell'Unione Europea, con l'Unione Europea e con le Nazioni Unite.

La rete di Autorità ha inoltre focalizzato la sua attività in cinque gruppi di lavoro, comprendenti le strutture legali europee, i diritti delle persone con disabilità, le migrazioni ed il diritto all'asilo, i diritti umani in relazione al business, i diritti sociali ed economici.

1.6. Modelli adottati nell'Unione Europea

La proposta legislativa in esame presso il Parlamento Italiano concerne l'istituzione di un'Autorità Nazionale su modello di una Commissione, per tale motivo si ritiene utile ai fini di un'analisi della proposta di legge, uno studio sulle principali Commissioni in Europa, con un'osservazione in merito alle strutture, alle competenze ed alle risorse messe a disposizione.

[36] Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione (UE) 2017/2269,* 7 dicembre 2017.
[37] EU Fundamental Rights Agency, National Human Rights Institutions in the EU Member States, 2010

La premessa alla seguente parte è quella per cui ognuna delle Commissioni di seguito analizzate è stata riconosciuta dallo SCA conforme ai Principi di Parigi con status A.

1.6.1. La Commission National Consultive de Droits de l'Homme in Francia

La Commissione nasce nel 1947 come organo consultivo all'interno del Ministero degli Affari Esteri, su impulso di René Cassin. Il ruolo originario consisteva nel supportare il Ministro degli Esteri, relativamente all'azione internazionale della Francia in tema di diritto internazionale umanitario e diritti umani. Proprio la Commissione, nata precedentemente all'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, sotto la guida del Presidente Cassin, ha svolto un ruolo di promozione a livello internazionale dei diritti umani e dei doveri degli Stati nei confronti degli individui. Il Decreto n. 84-72 del 30 gennaio 1984[38] ne ha riformulato la struttura pur prevedendone la competenza solo a livello internazionale, stabilendo che la Commissione fosse un organo consultivo in seno al Ministero per gli Affari Esteri, il quale aveva piena potestà nella scelta dei membri, dovendo rispettare unicamente la necessaria esperienza in tema di diritti umani.

La Commissione era quindi improntata alla politica estera ed era parte dell'organo ministeriale, solo nel 1986 il suo mandato venne esteso all'ordinamento nazionale prevedendo lo spostamento della struttura nella struttura amministrativa. Difatti dal 1986, la Commissione è riportata all'interno del Segretariato per i Diritti dell'Uomo del Primo Ministro, dal 1989, ha facoltà di esprimere pareri e raccomandazioni in temi concernenti al suo mandato, di propria iniziativa.

Sin dal 1947, il percorso della Commissione è improntato alla promozione dei diritti umani nella comunità internazionale, proseguendo un lavoro che negli anni ha portato alla definizione dei Principi di Parigi proprio nella capitale francese. L'istituzione ha sviluppato dal 1993 un percorso di progressiva indipendenza che si è formalizzato nel 2007, con l'abrogazione del decreto del 1984 e l'istituzione con legge della Commissione. Il passaggio dal decreto, fonte del potere esecutivo ad una fonte espressione del potere legislativo, la legge 292 /2007[39], sottolinea l'autonomia della Commissione stessa, esplicitata nel 2017 con la modifica all'art. 1 che ha aggiunto il secondo comma: "*La commission exerce sa mission en toute indépendance. Elle ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale*."[40]

La legge del 2007 pertanto definisce la costituzione di una Commissione per i diritti dell'uomo, con competenze per il diritto internazionale umanitario e l'assistenza umanitaria. Il mandato della Commissione comporta la facoltà di essere consultata dall'Esecutivo, oltre al potere di iniziativa della Commissione stessa, raccomandando al Governo ed al Parlamento misure necessarie per lo sviluppo dei diritti umani sia nazionalmente che al di fuori. Per una finalità pluralistica, in linea con i Principi di Parigi, la medesima legge definisce i settori di provenienza da cui devono essere nominati i membri, sono definiti inoltre i criteri di revoca relativi al mantenimento delle qualità ed al rispetto dei doveri della carica. In linea con i Principi, si sono definite tali caratteristiche con legge, mentre l'effettiva organizzazione e composizione della struttura, è esplicitata da un decreto successivo, il n. 1137 del 2007.[41]

La Commissione è un organo consultivo nei confronti di progetti di legge, a cui con decreto del 2007 sono state assegnate ulteriori attività, afferenti alla promozione della ratifica dello Stato delle convenzioni internazionali sui diritti umani, contribuire ai rapporti che la Francia invia ai vari organismi internazionali a cui si è obbligata, educazione della società civile, con la possibilità di richiedere agli organi di governo spiegazioni in casi di situazioni umanitarie d'urgenza. Sin dal 2007,

[38] Consultabile presso https://www.legifrance.gouv.fr/

[39] Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

[40] Modificato con Loi n°2017-55 del 20 gennaio 2017 - art. 24.

[41] Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

con il decreto, veniva assegnato alla Commissione anche l'obbligo di rimettere, ogni due anni, al Governo una relazione sui tema della discriminazione e della lotta al razzismo[42], nel corso degli anni, sono stati assegnati all'organo anche le funzioni di Relatore nazionale in tema di tratte e di sfruttamento di esseri umani, dal 2014, e di Relatore nazionale in tema di imprese e diritti dell'uomo. La Commissione ha potere di iniziativa ed è stata equiparata a livello nazionale ad un'autorità amministrativa indipendente, con un ruolo di vigilanza, proposizione e promozione dei diritti umani.

L'art. 4 del Decreto del 2007 definisce la composizione, per un totale di 64 membri eletti dal Primo Ministro, previo consiglio di un Comitato apposito composto dal vice Presidente del Consiglio di Stato, i Presidenti della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. I membri sono divisi in 5 categorie. Trenta persone sono nominate dalle organizzazioni non governative che operano in tema di diritti umani, diritto internazionale umanitario e azione umanitaria, il Comitato in tale gruppo designa la lista di organizzazioni a cui viene lasciata facoltà di scelta. Trenta persone sono scelte come esperti in materia sia a livello nazionale che in tema di diritti umani nel contesto internazionale. Vengono inoltre nominati dal Primo Ministro un deputato, un senatore ed un membro del *Conseil économique, social et environnemental*. La nomina di 64 persone deve portare ad un effettivo pluralismo all'interno dell'organo, provenendo da più ambiti della società civile. Il decreto rispetto alla legge precisa che può essere considerato un motivo di revoca, per non ottemperanza ai propri doveri, il non aver presenziato a tre sedute consecutive di lavoro senza motivazione adeguata. Il Presidente non viene eletto fra i membri della Commissione bensì nominato dal Primo Ministro, per una durata di 3 anni complessivi, come ogni membro dell'organo, all'art. 17 del medesimo decreto viene stabilita la libertà della Commissione per ciò che concerne la disposizione del proprio budget finanziario.

Le risorse finanziarie, liberamente gestite ex art. 17 del decreto 2007, sono assegnate da fondi del Primo Ministro che infatti ripartisce a vari organi di promozione dei diritti umani (come ad esempio l'Ombudsman, il Garante Nazionale per le persone private della libertà) attraverso la legge finanziaria annuale, che per il 2021 ha stanziato 4.045.979€ al titolo 6 (Altre autorità indipendenti) che ricomprende insieme ad altre due Autorità anche la Commissione, la quale da sola dispone di più di 1.400.000€[43].

Il lavoro della Commissione è organizzato in 5 aree d'interesse: questione europee e internazionali; razzismo, discriminazione e intolleranza; società, etica ed educazione ai diritti dell'uomo; Stato di diritto e libertà; diritto internazionale umanitario, ambiente e sviluppo. Ognuna delle aree menzionate è incaricata di elaborare il parere o lo studio a seconda della competenza per materia, potendo chiedere il supporto di altri esperti a seconda delle esigenze. Tali centri sono assistiti nei loro lavori dal Presidente e dal Segretariato Generale che è rappresentato dai due Segretari e da uno staff di 23 persone, ripartito in 4 assi: giuridico, internazionale, società e comunicazione.

I cinque centri di interesse sono a loro volta strutturati con un Presidente e due vice-Presidenti per ognuno. Le modalità di organizzazione prevedono che il Comitato di Coordinamento composto dal Presidente e dai vice, nonché dai Presidente e dai vice Presidente di ogni centro, determinano gli indirizzi di ricerca e di interesse della Commissione, lasciando ai centri l'effettivo studio e redazione del parere che viene adottato in sede di Assemblea Plenaria. Il parere qualora fosse adottato viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, ove vengono pubblicati gli atti legislativi a livello nazionale. I pareri della Commissione tuttavia non hanno una forza vincolante per gli organi che li ricevono ma svolgono una funzione consultiva.

[42] Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

[43] PLF 2021 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : répartition de l'action du Gouvernement. Programme 308: Protection des droits et des libertés, p. 31.

I pareri emessi nel corso degli anni sono riportati nella seguente tabella e riprendono dati tratti dal piano di azione di Governo, che considera il numero dei pareri emessi o studi pubblicati annualmente come indicatore delle performance dell'Autorità stessa[44]:

Tabella 1. Indicatore ufficiale di performance della CNCDH

Anno	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
n. pareri o studi	21	24	18	19	20	20

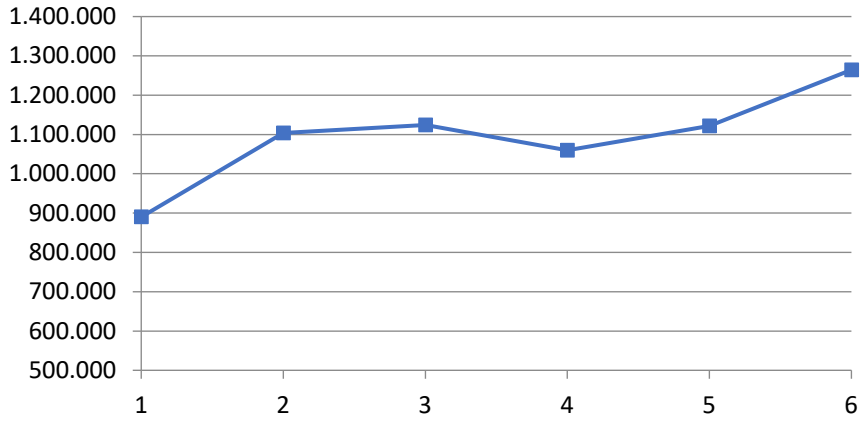
Dal maggio 2013 è stata accreditata con status A presso il GANHRI[45], certificando la piena conformità ai Principi di Parigi e conferendole la possibilità di partecipare alle sessioni del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Nel contesto delle relazioni con l'organizzazione internazionale, la Commissione partecipa attivamente all'*Universal Periodic Review* (UPR) che provvede, con cadenza di quattro anni e mezzo, alla revisione della situazione dei diritti umani in ognuno dei Paesi membri. Nell'ultimo contributo della Commissione al rapporto dello Stato per l'UPR[46] si rileva la raccomandazione della Commissione contro la permanenza dello stato *d'urgence* a seguito degli attentati terroristici, dell'aumento dei fenomeni di discriminazione ed intolleranza, dell'abuso di potere delle forze dell'ordine.

I fondi della Commissione hanno avuto un importante aumento dal 2014, l'anno in cui ha visto il proprio mandato ampliarsi, divenendo Relatore nazionale sulla lotta al razzismo, all'antisemitismo e alla xenofobia; Relatore nazionale sulla lotta alla tratta di esseri umani; Relatore nazionale sull'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su business & diritti umani; Valutatore del Piano di Mobilitazione contro l'odio e la discriminazione anti-Lgbt, oltre ad aver avuto in passato competenze in tema di violazione di diritto in *état d'urgence.*

Nel 2020, la Commissione ha istituito un Osservatorio nazionale sull'emergenza sanitaria per esaminare le violazioni dei diritti e delle libertà, assicurarne il rispetto delle normative sui diritti e produrre raccomandazioni destinate alle autorità pubbliche. Nel quadro dell'Osservatorio, il CNCDH ha pubblicato 9 "lettere dall'Osservatorio" su temi specifici tra aprile e giugno 2020, ha inoltre adottato 6 pareri direttamente collegati al rispetto dei diritti umani durante la crisi sanitaria e si è fortemente mobilitata con le autorità governative e parlamentari durante le discussioni sui disegni di legge relativi all'istituzione o alla proroga dello stato di emergenza sanitaria.

[44] Ibidem, p. 35.
[45] https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf
[46] Contribution de la CNCDH au 3ème cycle de l'EPU de la France 28 juin 2017.

Grafico 6. Budget della CNCDH (variazione dal 2014)



La Commissione lavora collaborando con organismi sia nel contesto internazionale, come ad esempio l'EENHRI, sia nel contesto nazionale con organi come l'Autorità per i diritti delle persone private della libertà, il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, istituito con legge 1545 del 2007, e *le Défenseur des droits*, l'Ombudsman francese, istituito con legge n.333 del 2011. Proprio la creazione di quest'ultimo istituto, che svolge attività di risposta a reclami individuali contro violazioni e forme di discriminazioni, ha visto la corrispettiva cessazione di attività di molti organi che avevano le medesime funzioni. Il *Défenseur des droits* ha il ruolo di *Equality Body* in Francia ed è riconosciuto dal network europeo Equinet come organo di riferimento a Parigi per la promozione dell'uguaglianza. Al momento della costituzione, la Commissione ha espresso parere negativo sulla soppressione degli istituti, considerando il rischio di un abbassamento delle tutele prestate dagli organi pregressi.

Il Difensore dispone di un budget ed un organico nettamente superiori pari a più di 22 milioni di € e 219 risorse, in qualità di *Ombudsman*, può prendere in carico casi individuali di violazioni dei diritti. Le competenze di quest'ultimo afferiscono, infatti, alle violazioni della pubblica amministrazione, la garanzia dell'infanzia, la promozione dell'uguaglianza, il rispetto dei codici deontologici e professionali e l'orientamento delle persone che segnalano pericoli[47].

Tabella 2. Schema riassunto delle differenze fra CNCDH e *Défenseur des droits*

	Commission nationale	**Défenseur de droits**
Competenza	Diritti Umani, diritto internazionale umanitario e assistenza umanitaria; Relatore nazionale per: lotta al razzismo, all'antisemitismo e alla xenofobia, lotta alla tratta di esseri umani, Principi guida delle Nazioni Unite su business & diritti umani,	Pubblica amministrazione, Garanzia dell'infanzia, Promozione dell'uguaglianza, Rispetto dei codici deontologici e professionali, Orientamento alle persone che segnalano pericoli, Lotta alle discriminazioni

[47] https://www.defenseurdesdroits.fr/

	Piano di Mobilitazione contro l'odio e la discriminazione anti-Lgbt,	
Poteri	Monitorare, Raccomandare, Emettere pareri, Proporre modifiche a proposte di legge, Promuovere una cultura dei diritti	Ricevere reclami individuali

1.6.2. Il modello nel Regno Unito, le Commissioni in Scozia e Irlanda del Nord

La Commissione sull'eguaglianza e i diritti umani è stata istituita con *l'Equality Act* del 2006, giuridicamente l'organo è un *Non Departmental Public Body*, il suo ampio mandato prevede la promozione di due aree: quella dell'eguaglianza e quella della tutela dei diritti umani. La Commissione, istituita nel 2007, ha assunto le competenze di tre Commissioni precedentemente esistenti: la *Commission for Racial Equality*, la *Equal Opportunities Commission* e la *Disability Rights Commission*.

L'organo nasce quindi come ricomposizione unitaria di vari organismi che tutelavano aree diverse dei diritti umani, parte della dottrina ha sottolineato gli aspetti positivi di una riunificazione di istituti, nel senso della possibilità di avere un maggiore impatto nei confronti della società pubblica e di poter esprimere al meglio l'indivisibilità dei diritti umani, fronteggiando in maniera più efficiente violazioni di plurimi diritti con la stessa azione. Senza contare i benefici in termine di economia di risorse dati dall'avere un'unica istituzione, che permettono ad esempio un abbassamento dei costi di funzionamento ed un dispiegamento maggiore di risorse in attività operative. Una Commissione, ad ogni modo, che unisca in un mandato così ampio l'uguaglianza e i diritti umani incorre in possibili criticità nelle relazioni fra le azioni messe in atto a promozione dell'uno e a promozione dell'altro. Difatti si è sottolineato come l'approccio della tutela all'uguaglianza rispetto a quello per i diritti umani è nettamente diverso, pertanto un'istituzione generale che impiegasse lo stesso metodo per entrambe sarebbe inefficace, essendo la prima di gran lunga più tecnica, sia dal punto di vista della legislazione che regolamentare[48]. Inoltre vi sarebbe il probabile rischio che l'istituzione a difesa dei diritti umani, nella ripartizione delle risorse economiche, provveda ad disporre una quota minore alle attività che promuovono l'uguaglianza[49].Non è inoltre scontato né che si ottenga un maggiore impatto a livello della percezione pubblica per entrambi i fattori, potendo benissimo in realtà essere svantaggiato uno dei due agli occhi dell'opinione pubblica, né che non vi siano potenziali conflittualità fra la tutela dei diritti umani e quella all'uguaglianza fra esseri umani.

Tuttavia la prospettiva di una Commissione unica nel Regno Unito presenta caratteristiche che, come rilevato da dottrina, ne permettono potenzialmente la possibilità di un corretto funzionamento in entrambe le aree di interesse, vista la lunga tradizione in tema di legislazione anti-discriminatoria[50].

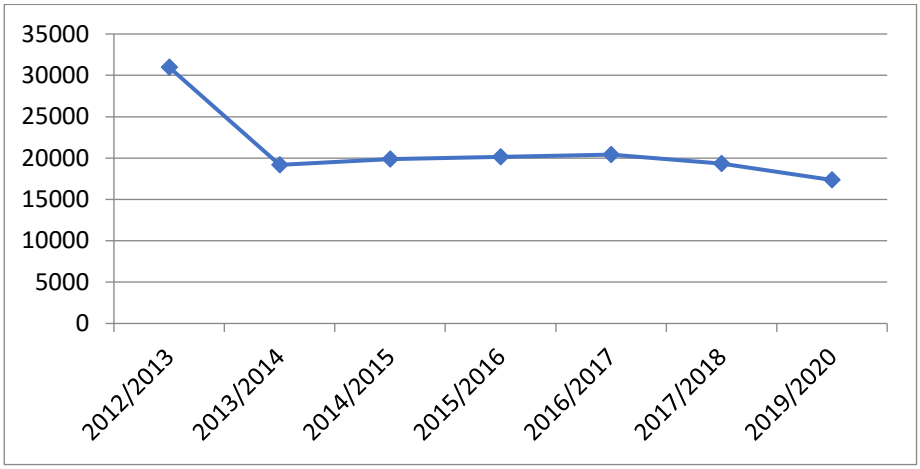
Il processo di *devolution* ha portato il Regno Unito ad operare forme di trasferimenti di poteri nei confronti di organi regionali o locali che continuano a dipendere dall'organo centrale ma esercitano con autonomia le competenze devolutegli. Tale processo si riflette anche nella considerazione delle Autorità Nazionali per i Diritti Umani presenti nel territorio, difatti oltre alla *Equality and Human Rights Commission*, la quale presenta al suo interno dei *Committees* sia in Scozia che in Galles, sono

[48] J. Hatchard, *The inter-relationship between Commonwealth human rights Commissions and other National human rights institutions*, 2003, consultabile a www.britishcouncil.org, p. 25.
[49] Equinet, *Equality bodies and National human rights institutions making the link to maximise impac*t, Bruxelles, Equinet, 2011, p.2.
[50] J. Vrielink, S. Sottiaux, Federalism, Equality Bodies and NHRIs: a critical analysis of the Belgian debate on equality bodies and NHRIs, in National Human Rights Institution in Europe, Intersentia, 2013, p. 122.

presenti due ulteriori Autorità nazionali, accreditate con status A come la prima: la *Scottish Human Rights Commission* in Scozia e la *Northern Ireland Human Rights Commission* in Irlanda. Per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, la UK *Commission* non opera nel territorio irlandese a seguito degli accordi di Belfast, mentre per quanto riguarda il territorio scozzese il Comitato scozzese, ramo della UK *Commission*, è distinto dalla indipendente Commissione per i Diritti Umani scozzese. Sebbene vi sia una collaborazione fra i due organi, essi restano non collegati, il primo non ha poteri nei confronti degli atti emanati dal Parlamento o dal Governo scozzese, che sono competenza difatti del secondo. Il mandato della Commissione è quindi limitato territorialmente al Galles, alla Scozia e all'Inghilterra.

La Commissione del Regno Unito per i diritti umani e l'uguaglianza è un'istituzione pubblica collegata al Dipartimento per l'Educazione del Governo, da cui riceve annualmente i propri fondi, tuttavia per il periodo 2018/2019 (dal 1 Aprile al 31 Marzo) i fondi sono dislocati dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale a seguito del cambio del Ministero per le Donne. I fondi dislocati nell'anno 2017/2018 sono stati £ 19.345.000 mentre i fondi disposti per il periodo 2019/2020 sono di £ 17.346.000, in una progressione che negli ultimi anni è in calo. Per quanto riguarda il periodo 2019/2020, i fondi, di cui le Commissioni della Scozia e dell'Irlanda del Nord hanno usufruito, erano per l'organo scozzese circa £ 990.000 mentre per la Commissione dell'Irlanda del Nord più di £ 1.120.000.

Grafico 7. Fondi per la UK Commission



La Commissione è formata da 12 membri nominati dal Segretario di Stato, secondo la Schedule 1 dell'*Equality Act* del 2006 i membri dell'organo devono essere minimo 10 o massimo 15 membri e restano in carica per un periodo di massimo 5 o minimo 2 anni. I commissari, il cui Presidente viene nominato dal Segretario di Stato, devono avere comprovata esperienza nel settore e, fra questi, uno deve avere specifica conoscenza della Scozia ed avere il consenso dei Ministri scozzesi, uno deve avere consenso dell'Assemblea Nazionale del Galles ed uno deve essere in una condizione di disabilità. Le condizioni di revoca sono decise dallo stesso Segretario di Stato secondo i seguenti criteri espressi nella Schedule 1: "*The Secretary of State may dismiss a Commissioner who is, in the opinion of the Secretary of State, unable, unfit or unwilling to perform his functions.*" La Commissione al suo interno può prevedere qualifiche specifiche per i singoli Commissari, afferenti alla possibilità di condurre investigazioni, nonché può costituire dei Comitati specializzati in temi peculiari (come quello dei disabili, quello per la Scozia e quello per il Galles).

Il mandato della Commissione, in tema di diritti umani, oltre a quello di promuovere la loro diffusione nel territorio, attraverso ad esempio la ratifica delle convenzioni internazionali, prevede il monitoraggio dello stato attuale dei diritti sia attraverso la legislazione che adottando codici di

condotta o consigliando il Governo riguardo ai progetti di legge in discussione. Le decisioni vengono prese per *consensus*. I poteri della Commissione inglese, a differenza della Commissione francese meramente consultiva, si estendono alla possibilità di condurre inchieste e di investigare su presunte violazioni, in caso di riscontrata violazione può richiedere che la persona interrompa la violazione e predisponga un *Action Plan* con le azioni che intraprenderà a tal fine. In caso, di non ottemperamento, il Commissione può promuovere un procedimento dinanzi ad un tribunale, richiedendo un'ingiunzione nei confronti della persona. Anche i ricorsi nei confronti della *notice* inviata dalla Commissione possono essere esperiti dinanzi un'autorità giudiziaria.

La Commissione pertanto può ricevere segnalazioni o richieste formali di assistenza, promuovendo inoltre azioni di conciliazione e assistenza legale nei procedimenti giudiziali presso i tribunali inglesi, inoltre ha la possibilità di fornire fondi a organizzazioni che sostengono la parità e i diritti umani. Nel 2017/2018 ha condotto 223 investigazioni e ricevute 76 richieste di assistenza di cui 52 effettivamente supportate dal lavoro della Commissione. Il personale che lavora nella Commissione e nei Comitati è di 196 persone. L'Autorità in un'ottica di valutazione del proprio lavoro, oltre al dovere di inviare un rapporto annuale in conformità all'*Equality Act,* ha previsto la disposizione di un Piano Strategico quadriennale, 2016-2019, oltre ad un Comitato interno che valuta il rischio delle azioni intraprese (ARAC- *Audit and Risk Committee*). L'ARAC, formato da tre Commissari ed un esperto esterno, si riunisce quattro volte l'anno e provvede ad approvare, a seguito di una valutazione di impatto basata sulla teoria del cambiamento, la strategia e le azioni della Commissione stessa. Ogni anno la Commissione provvede a redigere gli indicatori atti a misurare l'efficacia dell'organo stesso, fra cui si annoverano la percentuale di reclami ricevuti, le richieste di pareri espresse, la diffusione nei social media, il numero di azioni legali intraprese o sostenute con successo.

1.6.3. La Commissione Nazionale per i diritti umani in Grecia

La Commissione Nazionale in Grecia opera dal 1998, anno in cui è istituita con legge 2667, viene definita all'art. 1 come un organo indipendente e consultivo in tema di protezione dei diritti umani. L'organo è istituito al fine di promuovere la diffusione dei diritti nei confronti della società civile e di esaminare l'esecuzione delle normative internazionali in tema di protezione dei diritti umani, potendo monitorare e raccomandare allo Stato riguardo l'impatto delle politiche messe in atto e rilevando i casi di discriminazione, razzismo ed intolleranza. La norma costitutiva della Commissione prevede l'obbligo di mantenere una stretta collaborazione con gli organi internazionali e nazionali, riportare annualmente lo stato di tutele e obbliga inoltre, all'art. 1, l'organo ad istituire un Centro di Documentazione sui Diritti Umani.

L'Autorità è direttamente collegata al Primo Ministro, difatti la legge del 1998 prevedeva che i locali e le risorse umane fossero messe a disposizione dal Segretariato Generale del Governo stesso, ad oggi invece la Commissione possiede un proprio ufficio e dispone di uno staff autonomo di 4 persone che si occupano di ricerca e di un Segretariato Generale con un Segretario ed un assistente amministrativo (la legge dispone un massimo di cinque assistenti). Non presenta invece uffici dislocati a livello locale.

I membri della Commissione sono disposti all'art. 2 della l. 2667/1998, per una durata di tre anni, e sono: il Presidente del Comitato parlamentare speciale su Istituzioni e Trasparenza; una persona designata dalla Confederazione Nazionale delle Persone Disabili; due persone da organizzazioni sindacali; quattro persone rappresentanti di organizzazioni non governative; un rappresentante di ogni partito riconosciuto dal Regolamento parlamentare; l'Ombudsman greco; un membro del Garante per la privacy; un membro del Consiglio nazionale per la Radio e Televisione; un membro della Commissione nazionale per le Bioetiche; due persone con esperienza riconosciuta nell'area, scelte

dal Primo Ministro; un rappresentante per ogni Ministero[51], scelto dal Ministro stesso, tre professori di Diritto pubblico o di Diritto Internazionale Pubblico, selezionati da specifiche Università, un membro dall'Ordine degli Avvocati di Atene.

I rappresentanti dei Ministeri ed il Presidente del Comitato parlamentare speciale su Istituzioni e Trasparenza non hanno diritto al voto, il Presidente ed i vice Presidenti sono eletti con maggioranza assoluta dalla Commissione stessa, la legge definisce inoltre la revoca del mandato in caso di decisione di una Corte irrevocabile che imponga, secondo il Codice regolante il lavoro dei dipendenti pubblici – l. 3528/2007, un'interdizione alle cariche pubbliche. Ad ogni modo i membri della Commissione non sono perseguibili per le opinioni o voti espressi nell'ambito dell'esercizio delle funzioni conferitegli con l. 2667/1998. Il quorum per le decisioni prevede la maggioranza assoluta presente o la presenza del Presidente o di un vice ed il procedimento prevede un voto a maggioranza dei presenti. La struttura organizzativa dell'Autorità ripartisce i lavori in più sotto-Commissioni, precisamente in cinque: Diritti Civili e Politici, Socio-Economici e Culturali, Tutela delle persone straniere, Promozione dei Diritti Umani, Cooperazione e Comunicazione internazionale.

La Commissione ha ottenuto dallo SCA del GANHRI nel 2016, lo status A, essendo quindi stata ritenuta perfettamente conforme ai Principi di Parigi, svolge un ruolo consultivo sia a livello nazionale che a livello internazionale. Sotto il secondo aspetto, nello specifico, oltre a far parte delle reti internazionali di Autorità, ha svolto in molte occasioni le funzioni di *amicus curiae* presso la Corte EDU[52], inoltre partecipa con propri apporti indipendenti al report dello Stato sulla situazione dei diritti umani in Grecia, nell'ambito della *Universal Periodic Review* del Consiglio per i Diritti Umani. Le risorse economiche della Commissione vengono dislocate dallo Stato annualmente, con fondi tratti dal budget del Ministero delle Finanze, negli ultimi anni ha visto l'allocazione di fondi annuali pari quasi a € 150.000, di cui circa € 88.000 per il pagamento del personale che vi lavora. Il restante è impiegato maggiormente in attività di diffusione e promozione dei diritti umani nel territorio.

1.6.4. La Irish Human Rights and Equality Commission

La Commissione irlandese per i diritti umani è stata fondata nel 2000, in seguito al cosiddetto accordo di Belfast, che prevedeva anche l'istituzione della Commissione per i diritti umani dell'Irlanda del Nord e di un comitato misto comprendente rappresentanti delle due commissioni. L'Autorità irlandese è stata riconosciuta pienamente conforme ai Principi di Parigi nel 2004 e nel 2008, mentre invece ha avuto negli anni 2002-2003 uno status di riserva. Nel novembre del 2014, con *l'Act* 25, la Commissione ha visto un ampliamento delle proprie competenze attraverso la fusione con l'Equality Body nazionale, per tale motivo ad oggi l'Autorità svolge compiti sia nei confronti dei diritti umani che di contrasto ai fenomeni discriminatori, razzisti ed intolleranti.

In conformità all'*Act* del 2014 che prevedeva la possibilità di avere dai 12 ai 15 membri, la Commissione è attualmente composta da 15esperti, nominati dal Presidente irlandese su consiglio del Governo, e in seguito all'approvazione di una risoluzione di ciascuna Camera del Parlamento – come definito nelle *section* 12 e 13. Il Service della Commissione per la *section* 13 ha l'obbligo di comporre una giuria di esperti, di cui almeno uno deve essere nominato dal Direttore dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA). I membri devono riflettere la varietà della società civile ed essere esperti nel campo dei diritti umani o dell'uguaglianza, nella decisione dei nominativi deve essere rispettata un'equa ripartizione di genere. All'interno della Commissione, viene nominato uno degli

[51] Precisamente i Ministeri che nominano un membro sono: Ministero degli Interni, Pubblica Amministrazione e Decentralizzazione, degli Esteri, della Giustizia, dell'Ordine Pubblico, dell'Educazione e Affari Religiosi, del Lavoro e della Sicurezza Sociale, della Stampa e dei Media.

[52] Si veda nota 24.

esperti per divenire membro della *Management Board* dell'Agenzia FRA, secondo la *section* 17 dell'*Act* 25. La Commissione, assistita da 47 funzionari (i quali possono svolgere funzioni di ricerca, di comunicazione o amministrative), riporta annualmente al Parlamento irlandese. La Commissione ha adottato il *Code of Practice for the Governance of State Bodies* ed è anche vincolata alla *Corporate Governance Standard for the Civil Service*. Nel 2014, il budget della Commissione è aumentato del 45% arrivando negli ultimi anni ad una cifra complessiva di 6.310.000€ annualmente predisposti.

I poteri dell'Autorità possono essere riassunte come segue: promuovere la consapevolezza e la comprensione dei diritti umani e dell'uguaglianza; monitorare la conformità della legge e della prassi irlandesi con le norme sui diritti umani; emettere raccomandazioni nei confronti del governo e del Parlamento; intraprendere ricerche e attività educative; condurre indagini; intervenire come *amicus curiae* davanti ai tribunali superiori; dare assistenza legale alle persone che istituiscono o desiderano istituire procedimenti legali, in materie rilevanti; cooperare con organismi internazionali ed europei.

1.6.5. I modelli europei e le proposte di legge in esame

I sistemi precedentemente analizzati comportano differenze notevoli dal punto di vista strutturale, sebbene ognuna di esse sia perfettamente conforme ai Principi di Parigi. Tale punto è facilmente spiegabile se si considera l'alto livello di discrezione che essi lasciano agli Stati nel definire le forme più confacenti al loro sistema. Alcune differenze concernono i membri dell'Istituzione, diversi sia per quantità che per durata del mandato. Le Commissioni analizzate infatti, variano dai 12 membri del Regno Unito ai 64 della Francia, tipici di un'Istituzione avente natura consultiva come quella francese.

Tabella 3. Schema delle Commissioni Nazionali per i Diritti Umani

Paese	Francia	UK	Grecia	Irlanda
Status	A	A	A	A
Durata	3	Dai 2 ai 5 anni	3	5
Membri	64	12 Irlanda del Nord NHRI: 7 Scozia NHRI: 4	27	15
Personale	23	196	6	47
Fondi annui	€1.400.000	£ 17.346.000	€150.000	€ 6.310.000
Mandato	Diritti Umani, diritto internazionale umanitario e assistenza umanitaria	Diritti Umani e Equality	Diritti Umani	Diritti Umani e Equality

La Commissione francese nasce con un focus improntato alla politica estera e alla diffusione nel mondo dei diritti fondamentali, solo in seguito la sua competenza è estesa al contesto nazionale. Per tale ragione, l'istituzione francese resta un organo consultivo con un limitato personale a disposizione

ma un'ampia composizione interna. La capacità di intervenire in situazioni individuali non è parte della sua natura ed è infatti stato istituito un organo nazionale con tali poteri, il *Défenseur de droits*, il quale ha competenza in specifiche violazioni di diritti (ad esempio in tema di P.A. o di tutela dell'infanzia), in tal senso ha una struttura simile a quella dei Garanti della Persona che alcune Regioni hanno recentemente istituito in Italia.

La Commissione del Regno Unito, come quella irlandese, hanno un mandato più ampio che comprende sia la promozione e protezione dei diritti umani che il contrasto ad ogni forma di discriminazione, favorendo l'uguaglianza degli individui. Seppur i membri della Commissione siano inferiori rispetto a quella francese, la struttura è più ampia con 196 persone che vi lavorano come nel caso inglese. La motivazione è dovuta alla maggiore ampiezza del mandato, entrambe le Istituzioni possono promuovere, emettere pareri, assistere legalmente gli individui lesi, monitorare e – nel caso inglese - rispondere a reclami individuali, avendo poteri di indagine e decisionali. Nel Regno Unito, il mandato non copre tutto il territorio (l'Irlanda del Nord afferisce ad una specifica Commissione) e presenta al proprio interno delle strutture che riflettono le differenti esigenze locali, come il Comitato per il Galles e quello per la Scozia. Sul tema di raccordo con le peculiarità regionali, nel caso irlandese, oltre ad avere previsto uno speciale strumento di raccordo con la parte nord, la Commissione ha sviluppato progetti pilota nei confronti delle autorità locali in tema di *Public Sector Equality* e *Human Rights Duty*.

La Commissione greca invece, presentando un budget limitato, svolge maggiormente un compito di promozione dei diritti umani nel territorio nazionale, collaborando con gli organi internazionali, a ragione delle convenzioni a cui la Grecia si è obbligata, come ad esempio la Corte EDU ed il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani. L'Autorità, rappresentativa del pluralismo societario, indipendente nelle sue funzioni e nella scelta operativa, supporta lo sviluppo dei diritti umani, con poteri consultivi e orientativi nei confronti della società civile.

Tabella 4. Differenze fra i poteri concessi per mandato alle Commissioni Nazionali

Commissione	Poteri
Francia	Promuovere la diffusione dei diritti; esaminare l'esecuzione delle normative internazionali; monitorare; rendere pareri agli organi di Governo
U.K.	Promuovere i diritti umani e l'uguaglianza, esaminare le esecuzioni delle norme internazionali, condurre inchieste e investigare, ordinare la cessazione di una violazione, promuovere un procedimento dinanzi ad un tribunale, predisporre fondi per progetti
Irlanda	Promuovere i diritti umani e l'uguaglianza; monitorare la conformità della legge e della prassi nazionali; raccomandare; intraprendere ricerche e attività educative; condurre indagini; intervenire come *amicus curiae* davanti ai tribunali superiori; dare assistenza legale; cooperare con organismi internazionali ed europei
Grecia	Promuovere la diffusione dei diritti; esaminare l'esecuzione delle normative internazionali; monitorare; raccomandare

2. Il quadro di riferimento in Italia. Le autorità esistenti a garanzia dei diritti fondamentali

Il panorama italiano concernente le autorità esistenti a garanzia dei diritti fondamentali, è connotato da una forte presenza di figure regionali e figure settoriali rispetto a figure unitarie. È necessario in primo luogo sottolineare l'assenza di una figura nazionale che operi un'attività focalizzata sui diritti umani e la contestuale presenza di autorità od organi ministeriali che si occupano di diritti fondamentali trasversalmente.

Il sistema così delineato comporta un rischio di frammentazione in merito sia alle fattispecie tutelate dalle varie figure, sia alle competenze che vengono definite con le norme costitutive. Data una così grande varietà non risulta uniforme neanche il grado di conformità ai Principi di Parigi, sia in merito all'indipendenza che alla disposizione di risorse finanziarie. Si pensi ad esempio alla differenza fra l'Autorità garante per i diritti della privacy, a tutti gli effetti un'Autorità amministrativa indipendente, la quale ha vasti poteri in tema di sanzioni e decisionali, rispetto all'Autorità Garante per l'Infanzia che invece ha un mandato più orientato verso la promozione dei diritti del fanciullo ed una dotazione molto inferiore.

Storicamente l'istituzione di garanti a tutela delle persone è stata promossa in primo luogo dalle Regioni, con la creazione negli anni '70 delle prime figure. Tale tendenza regionale non si è affievolita ed anzi ha trovato, sia nelle spinte sociali che nell'ordinamento internazionale, ulteriore impulso nel creare nuove figure. Gli organi presenti nel contesto regionale sono vari e presentano mandati differenti, dalla garanzia per il minore, a quella per i detenuti, nonché la protezione dei consumatori e da ultimo la protezione ambientale. Spesso le Regioni in tale contesto hanno anticipato l'operato dello Stato, rispondendo per prime ai doveri imposti da Convenzioni internazionali ratificate, si faccia l'esempio della Regione Campania che con l. 25 del 7 agosto 2017 ha previsto il Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità proprio al "*fine di assicurare il rispetto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia on legge 3 marzo 2009, n. 18*"[53]. A livello statale mancano forme unitarie che comportino una figura nazionale di riferimento, come ad esempio nel caso del Difensore civico nazionale, figura auspicata da ogni organo regionale corrispettivo, mentre in altri casi l'istituzione di una successiva figura di riferimento a livello statale ha comportato la creazione di meccanismi di cooperazione fra gli organi come ad esempio nel 2013 a seguito dell'istituzione del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

I meccanismi di raccordo creati hanno previsto due modalità: la forma "reticolare" e la forma "a sportello". Nel primo caso, gli stessi Garanti hanno optato per forme di coordinamento orizzontale, con l'elezione di un Presidente, come nel caso del Coordinamento dei Difensori civici, nonché in forme di coordinamento intersettoriale, al fine di non lasciare dei vuoti di tutela vista la variabilità delle violazioni. Nel secondo caso, da una previsione solo regionale si è passati ad una forma centralizzata, come per il Garante dell'Infanzia: tale modalità ha comportato problematiche relative al cambiamento di ruolo e all'inserimento di una gerarchia in un organizzazione già di per sé avviata, con aspetti di disomogeneità fra Regione e Regione.

L'esigenza di una figura unitaria che comprenda l'universalità dei diritti umani ha portato quattro Regioni ad istituire un organo Garante dei Diritti della Persona, con differenti funzioni. Le Regioni interessate sono: il Friuli Venezia Giulia, il Molise, le Marche ed il Veneto.

Il Friuli Venezia Giulia ha istituito il Garante dei Diritti della Persona con l. reg. del 16 maggio 2014, n. 9, il quale tutela le persone in tema di infanzia, discriminazioni e in condizione di privazione della libertà (ma non in materia di difesa civica). Il Presidente ed i componenti sono eletti dal Consiglio

[53] Legge Regionale Campania, n. 25 del 7 agosto 2017, art. 1.

regionale, con distinte votazioni, a maggioranza di due terzi dei consiglieri assegnati, tra i soggetti in possesso dei requisiti previsti. Svolge attività in tema di promozione dei diritti e dell'educazione sia nelle scuole sia nei confronti del personale operativo[54].

Il Molise ha istituito con l. reg. n.17 del 9 dicembre 2015 la figura del Garante dei diritti delle persone nei confronti della Pubblica Amministrazione, in tema di infanzia e per la protezione degli individui privati della libertà personale. Eletto con le stesse modalità del corrispettivo organo friulano, il suo mandato comprende anche il potere di impulso, difatti "*formula, su richiesta o di propria iniziativa, pareri su progetti di legge o atti di indirizzo relativamente alle materie riguardanti i diritti fondamentali della persona, i diritti dei minori e quelli dei detenuti*"[55].

Le Marche hanno costituito una Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini con l. reg. 23 del 28 luglio 2008, allo scopo di tutelare l'infanzia, le persone detenute, i casi di mala amministrazione e con compiti specifici per la tutela dei cittadini stranieri immigrati. L'art. 10 della predetta legge infatti stabilisce che "verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero anche non accompagnato". L'elezione è svolta dall'Assemblea legislativa con scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi.

Il Veneto ha disposto all'art. 63 dello Statuto della Regione la figura del Garante e con l. reg. 37 del 23 dicembre 2013 ha descritto le competenze della figura unitaria per la difesa civica, per l'infanzia, e nei casi di privazione della libertà personale. Tale legge del 2013 ha comportato anche un cambiamento di collocazione a garanzia dell'istituto stesso, prevedendo infatti il passaggio dalla Giunta regionale al Consiglio regionale, organo di rappresentanza dell'intera comunità.

2.1. Il Difensore civico

Gli anni '70 hanno segnato l'inizio della diffusione della figura dell'Ombudsman di stampo svedese in Italia, vengono infatti previsti Difensori civici regionali che rispondano ai casi di mala amministrazione e delle prime figure si citano quelle della Liguria creata con l. reg. 6/6/1974 n.17 e quella del Piemonte istituita con l. reg. 21/1/1974 n.8. Con il progressivo diffondersi del principio di autonomia degli enti locali, i corrispettivi Difensori provinciale e comunale prendono forma, a seguito della riforma alla Pubblica Amministrazione nel 1990. Tale riforma, sancita con l'emanazione della l. 142 e alla l. 241 del 1990, presuppone l'esigenza delle amministrazioni sia nazionali che locali di essere governate secondo principi di legalità, trasparenza e di buon andamento in accordo all'art. 97 della Carta Costituzionale[56]. Le due leggi esprimono quel principio di sussidiarietà che le successive leggi Bassanini del 1997 hanno posto a pilastro della riforma normativa in tema.

L'emanazione nel 2000 del Testo Unico sulle autorità locali ha disposto la possibilità per il Difensore, su richiesta e non di sua iniziativa, di vagliare la legittimità delle deliberazioni aventi ad oggetto: assunzioni, dotazioni organiche, appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario. All'art. 136, vengono concessi al Difensore Civico poteri di nomina di un commissario *ad acta* che provveda entro 60 giorni all'emanazione del provvedimento, nel caso in cui l'ente locale abbia adottato un comportamento di inerzia o omissivo, disponendo quindi di un potere nei confronti della P.A. di carattere molto incisivo. Nell'anno 2010, con legge Finanziaria, in

[54] Si veda le Proposte in tema di Educazione ai Diritti per l'anno 2018/2019:
http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/garante-diritti persona/garante/.allegati/Educazione-ai-diritti-2018-19-agg.to-settembre-2018.pdf

[55] Art. 6, comma 1, della L. reg. del 9 dicembre 2015.

[56] La legge nazionale 142 del 1990 stabilisce all'art. 8, I comma, che "Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità' e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

un'ottica di *spending review* viene soppressa la figura del Difensore Civico comunale, prevedendo la possibilità di convenzione fra i Comuni ed il Difensore civico della rispettiva Provincia.

Per quanto finora detto il Difensore civico è un organo che le amministrazioni provinciali e regionali hanno facoltà ma non obbligo di istituire, avendo inoltre una grande discrezionalità anche nelle modalità con cui istituire la figura. Difatti la normativa prevede che le decisioni sul suo funzionamento siano previste dallo Statuto, sia per quanto riguarda le competenze che per quanto riguarda i mezzi finanziari. Pertanto i singoli enti locali possono prevedere modalità diversificate per ciò che concerne l'elezione della carica, nella generalità dei casi si procede con la pubblicazione di un bando dall'amministrazione con una descrizione delle competenze ricercate, mentre la nomina avviene con delibera dell'Assemblea consiliare. Avverso la decisione, in considerazione dei criteri espressi nel bando sebbene la natura sia fiduciaria[57], è possibile ricorrere con i mezzi di impugnazioni previsti presso il Tribunale Regionale Amministrativo di competenza o con ricorso straordinario al Capo di Stato.

La definizione giuridica del Difensore civico ha aperto un dibattito all'interno della dottrina italiana, fra posizioni che lo riconducono ad organo della Regione o della Provincia[58], alcuni autori lo ritengono invece assimilabile ad un'autorità amministrativa indipendente e altri infine rimarcano un'autonomia concettuale che lo differenzia da ogni altro organo, essendo una trasposizione di un istituto svedese. È necessario sottolineare che il Difensore Civico non è un organo giudiziario, non svolge quindi la funzione di un Tribunale Amministrativo Regionale, pertanto non ha poteri decisionali, vincolanti per le parti, né poteri sanzionatori. Vi sono vari elementi che permettono di considerarlo un organo parte dell'ente locale, tuttavia la necessaria indipendenza del Difensore che è istituito al fine di intervenire in casi mala amministrazione stride con tale natura. Inoltre, la disposizione all'art. 136 del Testo Unico, che definisce il potere sostitutivo del Difensore, ha permesso alla Corte Costituzionale di chiarire che tale figura non è un organo di governo della Regione, pur non puntualizzando ulteriormente sulla natura della stessa.[59] Ad ogni modo forti sono i dubbi che concernono l'equiparazione del Difensore Civico alle autorità amministrative indipendenti, in virtù della natura paragiudiziale delle funzioni[60], difatti bisogna considerare che la mancanza di poteri gestionali, finanziari e contabili autonomi comportano una differenza sostanziale con le autorità classiche.

L'istituzione del Difensore Civico permette di avvicinare il privato alla P.A., attraverso una tutela non giurisdizionale gratuita nei confronti delle disfunzionalità dell'ente stesso. Inoltre la difesa civica è stata oggetto di notevoli evoluzioni nel corso del tempo, frutto di un cambiamento della concezione stessa della figura e dell'impulso stesso dei Difensori civici regionali. È fondamentale sottolineare tale percorso che lo ha portato ad essere una figura del tutto peculiare nel nostro ordinamento, un'istituzione che funge da mediatore, da consigliere, da garante sia nei confronti degli enti pubblici che delle persone. Le materie coperte sono le più varie e presentano delle variazioni nelle Regioni, dovute alle competenze assegnate ma anche alle esigenze territoriali: tutela dell'ambiente, trasporto, assistenza sanitaria, viabilità, disabilità, conferimento di incarichi, appalti, assunzioni, accesso documentale e generalizzato, protezione dei dati sensibili sono solo alcune delle materie trattate.

In via generale, il Difensore Civico ha competenza in materia non solo di illegittimità di provvedimenti ma in ogni caso di mala amministrazione, sin dal 1990 la l. 241 prevedeva all'art. 25, la possibilità di un ricorso al Difensore nei casi di silenzio o diniego riguardanti l'accesso a documenti, in tali casi la persona può "presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito

[57] Si veda ad esempio la sentenza del T.A.R. Sicilia, Catania, sez . I, n. 388 del 2005.
[58] V. Cerulli Irelli, Lineamenti di diritto amministrativo, Torino, Giappichelli, 2016, p.137.
[59] Corte Costituzionale, sentenza 112 del 2004.
[60] R. Lombardi, Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione, in *Dir. Amm*. I,I,1997, pp.153 ss.; T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, n. 1178 del 1998.

territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione". In tal senso il meccanismo prevedeva una domanda alternativa al ricorso al TAR, che permetteva al cittadino un risparmio ed una riduzione della tempistica. A seguito del d.lgs. 33 del 2013 e del d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97, l'accesso tradizionale del 1990, il cosiddetto accesso documentale, viene accompagnato ad altre due tipologie di accessi, quello semplice e quello generalizzato.[61] Il Difensore civico è competente anche per i casi di richiesta di accesso generalizzato, con l'obbligo di pronunciarsi entro 30 giorni dalla richiesta effettuata.

Con la Legge Gelli, l. 24 del 8 marzo 2017, è stata disposta la possibilità agli enti locali di attribuire al Difensore Civico la funzione di garante per il diritto alla salute, riconoscendo un ruolo peculiare di assistenza di tale organo ai cittadini. Pertanto secondo la disposizione all'art. 2, le Regioni e le Provincie, qualora abbiano istituito la figura, possono attribuire ad essa la facoltà di ricevere reclami di soggetti privati in caso di disfunzioni del sistema sanitario. In caso sia attiva tale funzione, l'organo dovrà garantire al suo interno una rappresentanza delle associazioni dei pazienti ed il supporto tecnico adeguato. L'ambito è ristretto alle strutture sanitarie regionali in quanto assimilate ad amministrazioni pubbliche e tralascia quindi le imprese private. Benché la funzione a garanzia della salute sia ristretta al solo ambito pubblico, alcuni Difensori Civici regionali auspicano l'inclusione anche delle strutture private in un'ottica di efficacia e di uguaglianza fra persone che scelgono la sanità privata rispetto a quella pubblica[62]. A seguito della legge Gelli, in alcune Regioni (ove il Difensore detiene anche tale funzione) sono state istituite Commissioni Miste Conciliative presso le Aziende sanitarie, organismi di tutela di secondo livello presieduti dal Difensore Civico.

È necessario considerare alcuni aspetti critici per la figura: la prima è la mancanza di un Difensore Civico nazionale, che ha comportato sin dal 1994 la necessaria creazione di un Coordinamento di Difensori che possa relazionarsi così in maniera unitaria con le istituzioni sia nazionali che europee, riferendo nello specifico al Mediatore Europeo; la seconda è la considerazione che molte domande presentano aspetti di interesse travalicanti la competenza amministrativa e che per essere correttamente valutate presuppongono il supporto di altre Autorità presenti.

Una panoramica complessiva della situazione in Italia permette di comprendere la situazione multiforme e le funzionalità differenti sia per efficienza che per ampiezza d'azione all'interno di ogni Regione. Nello Stato Italiano quasi tutte le Regioni, comprese le due Province Autonome di Trento e Bolzano, hanno istituito con legge apposita un Difensore civico o hanno attribuito la funzione ad un'Autorità con un più ampio mandato: solamente la Sicilia non ha mai attivato la carica. I casi della Puglia e della Calabria sono peculiari poiché, pur avendo istituito l'Ombudsman, non hanno mai disposto l'assegnazione della carica ad un esperto[63].

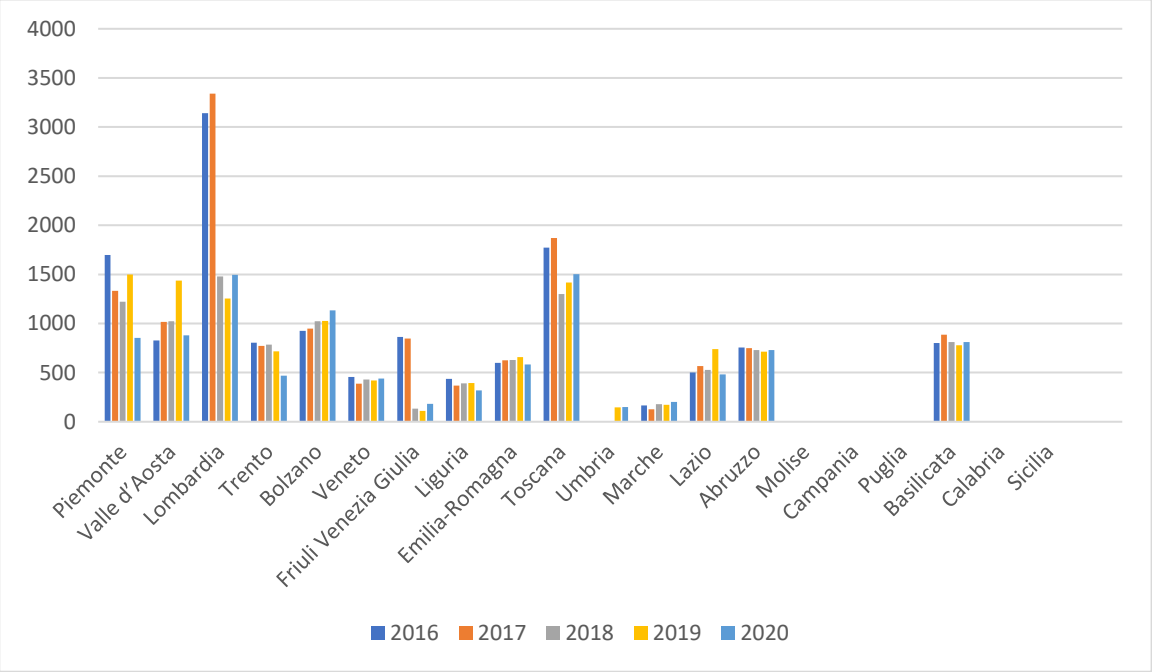
Per ciò che concerne la diffusione dell'operato, i Difensori Civici hanno l'obbligo di presentare annualmente una relazione sulle attività svolte, molte sono le Regioni che hanno previsto l'obbligo di invio ai Presidenti del Consiglio e della Giunta Comunale, nonché ai Presidenti della Camera e del Senato, altre invece hanno optato per l'invio al solo Consiglio Regionale[64]. Alcuni Difensori hanno promosso inoltre, proprio per principi di trasparenza e diffusione dell'operato, la pubblicazione dei Rapporti annuali on-line: i Difensori di Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Trento, Valle d'Aosta, *l'Ombudsman* delle Marche ed il Garante dei Diritti della persona per il Veneto[65].

Da una lettura dei Rapporti pubblicati emergono innanzitutto la considerevole mole di richiesta che ogni Difensore riceve – tra le 600 e le 1300 pratiche aperte annualmente: si veda ad esempio il caso

[61] La ripartizione segue quella compiuta dal Tribunale Regionale Amministrativo della Regione Lazio: Tar Lazio, sez. II bis, 2 luglio 2018, n. 7326.
[62] Si veda ad esempio la Relazione sulle attività 2017, Difensore Civico della Regione Emilia-Romagna, p.9.
[63] R. Medda, L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia, in Istituzioni del federalismo, vol. 4, 2017, p. 975.
[64] Come il Difensore della Regione Campania, Articolo 17 dello Statuto della Regione Campania.
[65] https://www.difesacivicaitalia.it/relazioni-annuali/

della Basilicata, una Regione relativamente fra le meno popolose che ha lavorato, nel 2017, 885 pratiche[66]. In una comparazione fra le pratiche lavorate per ogni singolo Difensore Civico negli ultimi due anni di mandato, si può riscontrare una generale costanza nei reclami inviati con leggero aumento per quanto riguarda ad esempio la Regione Piemonte o leggeri cali, per quanto riguarda la Toscana e la Lombardia. Il dato è comprensivo del totale delle istanze ricevute, quindi comprensivo dei reclami considerati inammissibili, per il quale quindi non è stata aperta una pratica, tale casistica è, in alcune Regioni, molto rilevante attestandosi su percentuali del 40-50%.

Grafico 8. Totale istanze ricevute per ogni Regione (2016-2020)



2.2. L'esperienza dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Meccanismo decentrato a livello regionale

L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) è stata istituita con legge nazionale n. 112 del 2011, in precedenza molte Regioni avevano optato per la costituzione di una figura di riferimento al fine di ottemperare agli obblighi internazionali, quali Convenzioni ONU per il diritto all'infanzia[67]. Infatti, si cita la legge della Regione Lazio, n. 38, che sin dal 2002, ne aveva previsto l'istituzione presso il Consiglio Regionale, assicurandone piena autonomia ed indipendenza nella valutazione, nonché esentandola da ogni forma di controllo e di gerarchia (art.1).

La figura è da annoverarsi nella categoria degli *Ombudsman*, in quanto è un organo monocratico indipendente ed autonomo, il quale viene nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera e dei Deputati e del Senato. La selezione deve assicurare la scelta nei confronti di una persona con dimostrate competenze e professionalità nella tutela dei minori, con ampia conoscenza delle problematiche familiari ed educative. La durata della carica è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta, la legge definisce le condizioni di incompatibilità con altre cariche o posizioni lavorative: l'Autorità non può svolgere infatti attività professionali, imprenditoriali o di consulenza né far parte di ordini professionali concernenti la garanzia all'infanzia o detenere cariche

[66] http://www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/files/docs/03/40/74/60/DOCUMENT_FILE_3407460.pdf,p. 54
[67] Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, a New York il 20 novembre 1989).

pubbliche. La legge 112 del 2011 prevede che il regolamento di organizzazione, su proposta dell'Autorità, sia adottato con decreto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre le disposizioni interne, necessarie al funzionamento dell'Istituzione stessa, siano disposte dal Garante stesso con decreto.

Il mandato disposto dalla norma costitutiva è molto ampio, prevedendo una tutela del minore in ogni ambito della vita, dalla famiglia, dalla scuola, dalla salute e nei casi di privazione della libertà, di modo che siano garantiti in ogni sfaccettatura i diritti sociali, economici, civili, politici e culturali. Comporta pertanto doveri di promozione ed educazione innanzitutto nei confronti dei soggetti tutelati, affinché abbiano piena conoscenza dei propri diritti, di segnalazione al Governo e ad ogni altra autorità locale competente in merito ad iniziative opportune nei settori dell'istruzione, della famiglia, della salute e dell'educazione. In tale ambito, considerando le differenze regionali, il Garante ha proposto dei "Livelli essenziali per le prestazioni concernenti i minori"[68], secondo quanto previsto dall'art. 117, lett. m, della Costituzione, affinché tali differenze non si riflettano in una discriminazione nella tutela dello Stato. AGIA segnala inoltre alle Autorità giudiziarie competenti i casi in cui sia necessario un intervento a tutela del minore, specialmente per abbandono. Dispone inoltre di poteri di indagine, che gli permettono di richiedere informazioni ad ogni ente pubblico o privato, ove sia a rischio la protezione di un minore (ivi compreso Commissione per le adozioni internazionali, al Comitato per i minori stranieri), di fare ispezioni o richiedere ai dovuti enti di competenza di ispezionare strutture pubbliche e private deputate all'erogazione di servizi socio-assistenziali e sanitari. Proprio a tal fine viene incentivata dalla normativa la consultazione sia da parte di associazioni e di organizzazioni non governative operanti nel settore, sia da parte degli organi di Governo a cui l'Autorità può fornire raccomandazioni e pareri, oltre alla relazione annuale sulle proprie attività.

Al fine di assicurare al Garante efficacia nella realizzazione delle attività descritte, viene assicurata dalla stessa legge una copertura finanziaria nonché la possibilità di effettuare controlli e richiedere accertamenti, accedere a banche dati, informazioni a qualsiasi amministrazione, ente pubblico o privato ai fini della tutela dei minori. Tuttavia proprio sotto il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza, la stessa Autorità ha posto vari rilievi in merito, sia per ciò che concerne le risorse economiche ad esso dislocate, sia per l'organico messo a disposizione[69]. Per quest'ultimo punto AGIA è stata dotata, nella legge costitutiva, di 10 unità facenti parte dell'Amministrazione pubblica, in posizione di dirigente generale, ad eccezione di una sola unità. La ristrutturazione compiuta nel 2013 dallo stesso Garante, per ragioni di razionalizzazione delle risorse, ha comportato il dimezzamento delle Aree di cui era composto l'organo. Al momento infatti sono 4 le Aree che svolgono attività sia strumentali che finali, di cui solo una –l'Area II- attua le competenze istituzionali dell'organismo, con risorse umane impiegate pari a 6.

Le criticità riguardano inoltre le dotazioni che il Garante può utilizzare e che sono oggetto di un fondo creato appositamente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, su cui confluiscono trasferimenti derivanti dai capitoli 2118 e 2119 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e Finanza. Da tali allocazioni devono essere esclusi i pagamenti per il personale dirigenziale che vi lavora, poiché, provenendo da Ministeri (del Lavoro e della Difesa), ricevono la retribuzione spettante dalle amministrazioni di provenienza, mentre l'Autorità Garante fornisce solo il trattamento accessorio. L'instabilità, che lo stesso Garante sottolinea, si palesa inoltre nella considerazione che l'apporto aggiuntivo di 10 risorse viene assegnato attraverso legge finanziaria per la durata di 3 anni. Anche la sede lavorativa viene concessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in un locale, senza pagamento di canone locativo. Inoltre quando si avvale dell'operato di collaboratori esterni, riscontra un'ulteriore limitazione, poiché le disposizioni normative la vincolano

[68] https://www.unicef.it/Allegati/Documento_LEP_30mar15.pdf

[69] Si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2017, p. 109. https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/relazione-parlamento-2017.pdf

ad un massimo di spesa concessa del 4,2% rispetto al totale speso per il personale dipendente, quindi il solo trattamento accessorio.

Come riscontrato da eminente dottrina[70], la legge che istituisce l'Autorità nazionale ha previsto un sistema gerarchizzato nei confronti dei Garanti regionali, prevedendo come strumento di raccordo la Conferenza nazionale per la Garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in cui vengono adottate le linee comuni di azione a livello regionale e nazionale. Il Garante regionale non è titolare di attribuzioni in merito a competenze esclusivamente assegnategli e pertanto il rispetto del principio di sussidiarietà si riscontra nella considerazione che l'Autorità ha il dovere di assicurare un'idonea collaborazione con le figure regionali.

Lo stesso Garante Nazionale ha riconosciuto sin dall'inizio del suo operato il panorama multicentrico delle garanzie per i minori ed ha reso prioritario in primo luogo la conoscenza delle Istituzioni a cui compete e che effettivamente sono attive nella difesa dei minori, in secondo luogo la conoscenza per i diretti soggetti tutelati dei propri diritti. Come istituzione nazionale partecipa attivamente nei progetti e nei lavori della Rete europea dei garanti (*European Network of Ombudspersons for Children- ENOC*) oltre che alle attività del Consiglio d'Europa nel settore della protezione dei diritti dei minori. La collaborazione con le procure ha permesso uno studio sulla condizione dei minori in comunità, nonché la pubblicazione di testi vicini al linguaggio dei destinatari, permettendo la divulgazione dei diritti attraverso fiabe e della Costituzione stessa attraverso racconti incentrati sui ragazzi stessi. La collaborazione con le organizzazioni è invece stata fondamentale per ciò che concerne gli studi sulle condizioni dei minori rispetto a temi come la salute, la problematica dei genitori nelle carceri e i maltrattamenti. Si vedano ad esempio i dati emersi dall'*Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia*, che nel 2015 ha fatto emergere il dato per cui ben 91 mila minorenni maltrattati vengono seguiti dai Servizi sociali.

Ai sensi dell'art. 3 della legge istitutiva del 2011, l'Autorità partecipa con un proprio parere, come organo indipendente, al Rapporto governativo al comitato ONU sui diritti del fanciullo e sullo stato di attuazione della Convenzione di New York in tema. Emette proprie raccomandazioni agli organi statali di competenze, come l'auspicio alla ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990. Dal 2014, partecipa ai lavori del Parlamento con proprio pareri, aventi ad oggetto proposte di legge in tema di tutela ai minori di età e protezione dell'Infanzia.

L'Autorità non dispone di un potere sanzionatorio, sebbene nelle Relazioni annuali al Parlamento auspica più volte una tale possibilità, ma si avvale dei cosiddetti poteri di persuasione che rientrano negli strumenti della *soft law*. L'autonomia dell'istituzione, necessarie ad un corretto operato persuasivo, è riscontrabile dalla possibilità che essa detiene di determinare le proprie attività su base annuale senza alcun vincolo ad eccezione del controllo della Corte dei Conti e delle Relazioni annuali trasmesse al potere legislativo.

Proprio la Corte dei Conti in una relazione sulle attività dell'Autorità, nel controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (delib. N. 2/2018/G), rileva che il Garante non presenta degli strumenti atti a monitorare l'effettivo riscontro delle attività con gli obiettivi generali dell'Istituzione in termini di performance, ma prevede solo un revisore dei conti che attesti la simmetria delle spese con le attività dichiarate. Con un raffronto agli Obiettivi gestionali degli anni 2014-2015-2016, ha evidenziato come questi riescano "a realizzare parzialmente le finalità per le quali è stata istituita", esplicitando le carenze nelle attività a tutela della salute, del diritto alla parità di accesso all'istruzione per i minori costretti a permanere in strutture sanitarie[71].

A livello internazionale, nell'ultima relazione del Comitato dei Diritti del Fanciullo, istituito dalla Convenzione di New York del 1989, CRC/C/ITA/CO 5-6, ma anche nella precedente del 2013, si rileva che il Comitato ha espresso l'auspicio che l'Autorità sia resa conforme ai Principi di Parigi,

[70] Istituzioni del Federalismo, *ibidem*, p. 936.
[71] Corte dei Conti, delibera n.2/2018/G, p. 47.

trovando non adeguate le risorse umane, tecniche e finanziarie assegnategli. L'Autorità manca quindi di una totale indipendenza e autonomia, non opera in un sistema coordinato ed uniforme a livello regionale e nazionale. Infatti la situazione dei minori a livello regionale è, secondo il Comitato, tutt'ora difforme in tema di servizi per la salute, condizioni minime di vita, sviluppo ed educazione.

Tuttavia proprio dal 2017, le leggi nn. 47 e 71 prevedono un allargamento delle competenze dell'Autorità in due settori: la tutela dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio e la prevenzione nei confronti del fenomeno del cyber bullismo. Il primo aspetto sarà approfondito nel paragrafo seguente.

2.2.1. La figura del Tutore volontario e il ruolo dei Garanti Regionali

Nel contesto internazionale è forte il monito delle istituzioni europee agli Stati affinché attuino un'effettiva tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Una Risoluzione del Parlamento Europeo, n. 2018/2666, ha espresso l'urgenza a che gli Stati istituiscano le figure dei tutori, dispongano strutture di accoglienza apposite ed un registro dei minori stranieri con la cooperazione di ogni istituzione interessata.

La necessità di istituire una figura a tutela dei minori stranieri presenti sul territorio, vista la procedura d'infrazione avviata nel 2014 contro l'Italia dalla Commissione per violazione della disciplina europea sui minori non accompagnati, ha fatto sì che si sia provveduto con legge 47 del 2017. L'art. 11 ha attribuito ad AGIA competenza in tema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, intervenendo come soggetto attuatore sussidiario nelle attività di selezione e formazione dei tutori volontari. Prevedendo l'istituzione di elenchi di tutori volontari presso i tribunali per i minorenni, attribuisce la competenza alla selezione e formazione dei tutori volontari proprio ai Garanti regionali e delle province autonome, nonché all'Autorità garante nelle regioni sprovviste di figura di garanzia. Rileva l'inversione nella relazione fra l'organo nazionale e quello regionale, che assume in tale frangente un ruolo primario, è difatti sostituito da quello nazionale solo nei casi di mancanza della figura a livello regionale. Del Garante nazionale è invece la competenza per la predisposizione delle Linee guida ad uso delle figure regionali per la selezione dei tutori, all'opera di coordinamento con le istituzioni nazionali e internazionali nella formazione dei volontari. Inoltre il successivo d.lgs. n. 220 /2017 gli attribuisce il potere di monitorare lo stato di attuazione concernente l'operato dei tutori, che è stato infatti attuato avvalendosi delle risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, con una progettualità quindi temporanea o quantomeno incerta nella sua prosecuzione.

La formazione svolta dai Garanti regionali è totalmente gratuita e prevede la partecipazione del *European Asylum Support Office*, per un supporto logistico - organizzativo e previa siglatura di apposito accordo fra le parti. Per ciò che concerne la figura del tutore volontario, la legge prevede che il tutore possa avere fino ad un massimo di 3 minori a carico e la sua preparazione viene affidata ai Garanti regionali che ogni due mesi inviano una relazione all'Autorità stessa, sull'andamento sia della selezione che della formazione.

Visto il ruolo conferitogli dalla legge del 2017, le Regioni si sono adoperate per istituirne la figura, si rileva infatti che prima del 2017 non tutti gli enti avevano optato per la creazione di un'Autorità regionale. Il 13 luglio 2017, la regione Molise ha provveduto alla nomina del Garante dei diritti della persona, il 22 novembre 2017 è stata nominata la prima Garante per l'infanzia della regione Sardegna, la cui nomina è avvenuta successivamente al primo corso di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda l'Abruzzo, la figura del Garante dei minori è stata istituita nel luglio 2018 ma per lungo tempo non ha visto nessuno ricoprire il ruolo fino ad una recente nomina. La Valle d'Aosta invece non si è adoperata per l'istituzione di una figura, tuttavia in considerazione anche dell'unica sede a Torino del Tribunale dei minorenni del Piemonte e della Valle

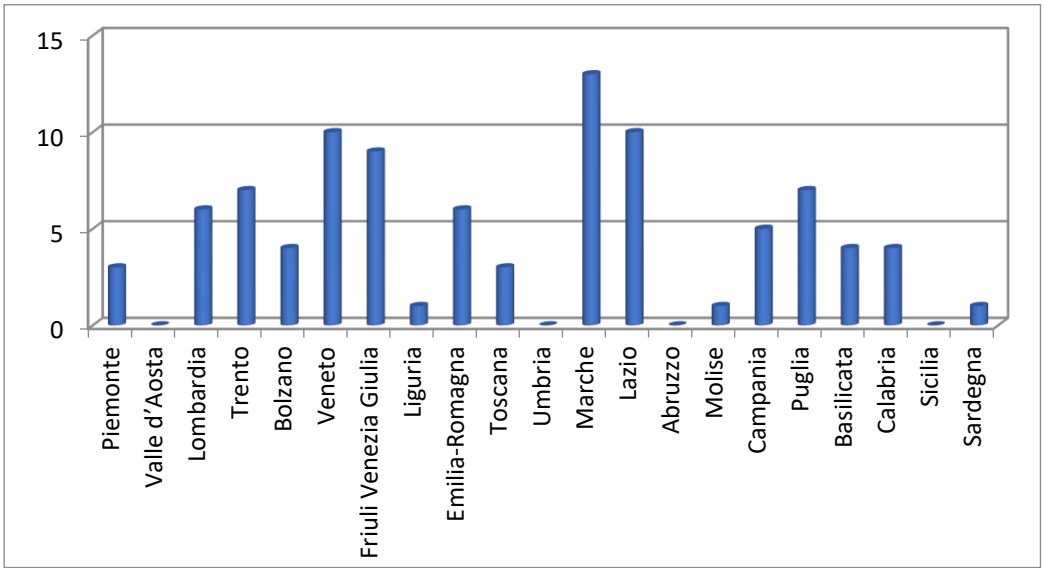
d'Aosta, la tutela dei minori stranieri non accompagnati è stata delegata al Garante piemontese. In Toscana la nomina di una figura è avvenuta solo nell'aprile del 2019.

L'attuazione di un tale complesso meccanismo, basato sul coordinamento di istituzioni differenti come i Tribunali per i minori, i Garanti Regionali, il Garante nazionale ed i Ministeri competenti ha dato prova di molteplici difficoltà, ma ha visto una risposta considerevole: al 31 dicembre 2020, a fonte di 70 corsi organizzati in tutto il territorio, 3.469 persone sono iscritte nelle liste dei Tribunali[72].

Stante l'importanza dei Garanti regionali nella riuscita del sistema di tutoraggio volontario, si rileva la difficoltà di una realizzazione omogenea e conforme agli standard in tutto il territorio, viste le differenze, sia in termini di risorse economiche che umane, messe a disposizione dei singoli organi. Si pensi alla Sicilia ad esempio, il cui Garante per l'infanzia lamenta la totale incapacità di lavorare per l'assenza di risorse e di fondi, l'organo infatti non ha al momento personale impiegato o beni a disposizione. I dati relativi allo stanziamento di fondi annuale che ciascuna Regione ha previsto per il Garante dell'Infanzia, oscillano fortemente fra i 12.600€ della Regione Umbria ai 340.000€ del Veneto (tuttavia in tal caso la cifra deve essere ripartita fra le funzioni di Difensore civico e Garante delle persone private della libertà). Solo in alcune Regioni la dotazione finanziaria è stata disposta dalla legge istitutiva della figura, come nel caso della Regione Piemonte che ha assegnato 200.000€ annualmente, mentre la maggior parte delle Regioni hanno predisposto il rinvio alle disposizioni annuali regolanti i bilanci regioni (o provinciali nei casi di Trento e Bolzano).

Il dato delle risorse economiche si riflette sulle risorse umane messe a disposizione per ogni Garante, le risorse riportate nel grafico sono comprensive anche dei volontari che prestano servizio all'interno dell'ufficio, degli stagisti e del personale che lavora con contratto part-time.

Grafico 9. Risorse umane per ogni Garante dell'Infanzia



[72] Rapporto AGIA, 2020, Monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati. "Le informazioni al 31.12.2020 non sono disponibili per i tribunali di Sassari e Caltanissetta, mentre le informazioni al 30.06.2019 non erano disponibili per i tribunali di Napoli, Reggio Calabria, Cagliari e Caltanissetta, infine il dato del tribunale per i minorenni di Ancona riferito al 30.06.19 non è riportato poiché non confrontabile".

2.3. Il Garante per la protezione dei dati personali

Il Garante per la protezione dei dati personali, istituito con l. 675 del 31 dicembre 1996, è un'autorità amministrativa indipendente che tutela i diritti fondamentali in materi di utilizzo e trattamento di dati personali. Le norme che regolano la materia sono: il Regolamento Generale sulla protezione dei Dati (GDPR) 2016/679, direttamente applicabile dal 25 maggio 2018, giorno dell'entrata in vigore; il d.lgs. 196 del 2003 nelle disposizioni che non configgono con il Regolamento del 2016.

Le informazioni personali sono considerate come "frammenti di libertà che incorporano sempre più relazioni tra persone e rapporti di potere"[73] ed in tal senso sia a livello nazionale che europeo si è approfondito nel tempo il sistema a tutela di queste. Sin dalla legge 675 del 1996, si è colmata quella che veniva percepita come una lacuna nel sistema di tutele, attraverso la costituzione di un Garante per la privacy. A seguito di tale disposizione, i titolari dei dati personali sono sottoposti a specifiche regole di trattamento a tutela dei diritti delle persone fisiche, garantendo il diritto alla riservatezza e disponendo una tutela ancor più rigida in tema di diritti sensibili, atti a rivelare "l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"(art. 22).

Il mandato dell'Autorità Nazionale per la protezione dei dati personali prevede il potere di controllo sui trattamenti in merito al rispetto della normativa, nei casi di raccolta e trattamento dei dati nonché con riferimento alla conservazione dei dati di traffico, presenta inoltre ampia discrezionalità nel regolare in maniera autonoma le modalità specifiche di attuazione della normativa. È previsto che il Garante promuova i diritti fondamentali e tuteli, ad esempio incentivando negli Ordini professionali l'adozione di regole deontologiche e trattando i reclami individuali presentati. Il Garante agisce come autorità di controllo sia di enti pubblici che di privati, pur essendo un organo amministrativo e pertanto legato alle amministrazioni pubbliche: si pensi ad esempio al fatto che venga difeso in giudizio dall'Avvocatura di Stato e che i suoi provvedimenti vengano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, all'obbligo di relazione annuale al Parlamento ed al Governo e a successiva pubblicazione on-line.

In considerazioni delle esigenze di autonomia ed indipendenza, l'art. 153 del Codice della privacy ha stabilito che il Garante operasse attraverso un organo collegiale formato da 4 persone le quali, per metà elette dalla Camera dei Deputati e per l'altra metà elette dal Senato, restano in carica per un mandato di sette anni non rinnovabile. Il Codice del 2003 prevedeva una durata di quattro anni che nel 2008 è stata estesa a sette anni per conferire maggiore autonomia al suo operato, svincolandolo dalle possibili influenze di un cambio della Legislatura. Le personalità scelte devono presentare come requisiti una comprovata professionalità nell'area giuridica o informatica.

L'ufficio dell'Autorità è composto da 131 unità, di cui 129 in servizio e 7 fuori ruolo. L'organo ha inoltre la possibilità di contrattare personale esterno ai fini di consulenza ove ne avesse bisogno e nel rispetto delle disponibilità economiche dell'ente stesso. In tal senso l'Autorità dispone di fondi che provengono da trasferimenti dal Ministero dell'economia e delle finanze e per il 2020 sono pari a 23.814.282€.

In caso di violazione della normativa che disciplina il trattamento dei dati personali è possibile agire dinanzi all'autorità giudiziaria o con ricorso al Garante, la parte che si ritiene lesa può richiedere l'intervento del Garante solo dopo aver tentato una soluzione stragiudiziale con il soggetto ritenuto responsabile della violazione. Qualora si sia riscontrata l'impossibilità di giungere ad una conclusione concordata, si inizia il procedimento innanzi al Garante alternativo al procedimento in sede

[73] Dichiarazione del Garante della Privacy, Antonello Soro, visionabile in: https://www.primaonline.it/2019/01/29/283994/soro-privacy-sia-diritto-universalmente-tutelato-senza-regole-si-rischia-regime-di-sorveglianza/, del 29 gennaio 2019.

giudiziaria. In relazione alle Autorità precedentemente descritte, il Garante per la protezione dei dati personali è un'autorità amministrativa indipendente con forte poteri decisori la quale presenta la facoltà di interdire e sanzionare il comportamento che violi i diritti della persona.

L'Autorità svolge un ruolo fondamentale nella tutela della privacy, difatti ogni trattamento dei dati necessità di essere segnalato al Garante stesso, nel caso dei cosiddetti dati sensibili si necessita un'autorizzazione previo invio di richiesta motivata all'Autorità stessa. In caso di un utilizzo non consentito o di diffusione di dati non veritieri, la persona lesa può segnalare all'Autorità il comportamento o avanzare formale reclamo innanzi ad essa. Quest'ultima, qualora si esprima in senso favorevole per la persona che ha asserito la violazione, impone alla controparte la cessazione dell'attività ed il ripristino della tutela nei confronti del soggetto, agendo in tal senso con poteri sanzionatori. Difatti, l'Autorità ha facoltà di comminare sanzioni pecuniarie che nel 2020 hanno portato ad incassare sul capitolo del Tesoro € 38.448.895,38. Di questi, € 2.185.782,06 vengono dalla riscossione coattiva e € 36.263.113,32 da pagamenti spontanei dei contravventori[74]. I ricorsi trattati sono stati pari a 56 mentre 8.984 sono stati i riscontri dovuti a segnalazioni e reclami e 422 quelli concernenti questi posti all'Autorità. Le ordinanze-ingiunzione emesse sono state 3, mentre i provvedimenti collegiali di vario genere adottati sono stati 278 e i pareri emessi 87.

L'Autorità agisce sulla base di proprie indagini, segnalando ove riscontri profili di interesse penalistico alla competente autorità giudiziaria, riceve inoltre segnalazioni dalla società civile, rispondendo inoltre a quesiti posti dalle persone interessate al tema in un'ottica di diffusione delle informazioni relative alla tutela della privacy.

La sua attività ha portato a chiarire e ad approfondire alcune tematiche relative ai diritti fondamentali, connesse con la protezione dei dati personali, agendo in maniera propulsiva rispetto alla legislazione ordinaria. Ad esempio in tema di consenso al trattamento dei dati, l'attività interpretativa dell'Autorità ha portato a stabilire delle linee-guida in tema di modalità con cui può essere concesso l'autorizzazione al trattamento, ad esempio quando tale consenso è richiesto in via digitale. In tema di diritto all'oblio, il diritto di ogni persona a rettificare i propri dati personali e a richiederne la cancellazione, i provvedimenti dell'Autorità hanno svolto un ruolo "d'avanguardia", implementando la portata del diritto stesso. Si veda ad esempio il provvedimento n. 557 del 21 dicembre 2017, contro la società Google, la quale non aveva provveduto a deindicizzare globalmente alcuni riferimenti ritenuti offensivi dalla parte ricorrente. Con tale provvedimento si è confermato un indirizzo, già adottato in altre sedi europee, per cui la deindicizzazione non può essere parziale, riferita al dominio nazionale, ma deve avere portata globale per essere effettiva.

2.4. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Attraverso un iter legislativo iniziato nel 1997, la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è stata approvata nel 2013, con d.l. 146 convertito con legge n.10 del 2014. Tuttavia l'effettivo inizio dei lavori del Garante non è avvenuto contestualmente ma solo nel 2016, quando è stata prevista la costituzione di una struttura operativa e funzionale allo svolgimento del mandato assegnatogli, nonché l'effettiva nomina di esperti nella Commissione.

La nascita della figura del Garante è inizialmente legata alla critica condizione dei detenuti e delle carceri italiane. La situazione in Italia è stata oggetto di sentenze della Corte di Strasburgo e dell'apertura di procedimenti di infrazione da parte dell'Europa nei confronti dello Stato, che nel 2010 hanno portato, anche a seguito della sentenza *Sulejmanovic* della Corte EDU, a far dichiarare lo "stato di emergenza" dal Governo. In quell'anno infatti 67.691 persone erano detenute, un numero di

[74] Garante della Privacy, Relazione annuale 2020, p. 215.

gran lunga maggiore rispetto ai 47.709 posti regolarmente pianificati[75]. Le sentenze della Corte hanno portato a disposizioni emergenziali di breve veduta, che hanno permesso all'Italia di uscire dallo stato di crisi, raggiungendo un livello di detenuti nelle carceri nel 2014 pari a 52.164. Tuttavia nel corso degli anni i numeri sono pericolosamente cresciuti ed al 30 settembre 2018 i detenuti presenti erano 59.275 a fronte di una capienza di 50.622, organizzati in 190 istituti. La gravità è sottolineata dalle persone che sviluppano forme di autolesionismo o che si suicidano, dal 2000 al 2018 si contano più di mille suicidi.[76]

Proprio a seguito della sentenza di condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia*, dell'8 gennaio 2013, il Governo con decreto-legge si è adoperato per istituire, presso il Ministero di Giustizia, l'Autorità Garante per i detenuti e le persone private della libertà con compiti di vigilanza al fine di garantire i diritti fondamentali per le persone private della libertà, in detenzione, sottoposte a custodia cautelare, internate, secondo quanto stabilito dalle norme costituzionali ed internazionali in materia. Tale organo era inoltre necessario ai fini dell'istituzione di un sistema interno e indipendente di monitoraggio sui luoghi di privazione della libertà personale, da realizzare in ottemperanza alla ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il cui art. 3 prevede che «ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».

L'Autorità è un organo collegiale composto da tre membri che restano in carica per 5 anni, in considerazione del ruolo del Presidente, scelto all'interno dell'organo, anche l'Autorità per le persone private di libertà viene ricondotta al modello classico svedese dell'Ombudsman da cui si differenzia per l'approccio prevalentemente da meccanismo preventivo e non reattivo. Essa è un'istituzione pubblica non governativa ed indipendente, che ad oggi presenta 4 aree di interesse:

- L'area penale
- L'area della sicurezza
- L'area del controllo migrazioni
- L'area sanitaria

Stante l'istituzione da parte di decreto-legge, seppur convertito in legge, dell'organo, l'Autorità dispone di un'autonomia di regolamentazione interna in termini di organizzazione ed articolazione interna del proprio Ufficio, tuttavia tale autonomia è conferita con Decreto del Ministro della Giustizia, n. 36 del 2015, quindi in un contesto potenzialmente modificabile dall'Esecutivo. Inoltre, in tema di indipendenza si deve rilevare che l'Autorità pur avendo piena autonomia decisionale rispetto allo stanziamento assegnato dalla legge finanziaria, non ha autonomia delle funzioni di cassa non essendo titolare di un centro costo indipendente, ma gestito dagli Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Per quanto riguarda l'effettività del proprio operato rileva evidenziare come l'organo dispone di 25 unità, il personale è selezionato autonomamente all'interno di altre Amministrazioni, alle quali ciascuna delle unità non può ritornare senza il consenso del Garante e che continuano a provvedere alla retribuzione del personale. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, o incarichi in partiti politici. I casi di revoca sono costituiti da incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio o nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo.

Per ciò che concerne la sua regolamentazione, l'Autorità relaziona annualmente al Parlamento e provvede ad inviare una Relazione al Presidente della Repubblica, al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Difesa, al Ministro della Giustizia, al Ministro

[75] Ministero della Giustizia, Detenuti presenti italiani e stranieri, 1991-2017.
[76] Centro Studi Ristretti Orizzonti, Morire di carcere dossier 2000-2018.

dell'interno e al Ministro della Salute. Il documento prevede un'analisi degli obiettivi e dei risultati e viene pubblicata sul sito on-line del Garante stesso. L'organo adotta indipendentemente il Codice di autoregolamentazione delle attività dell'ufficio ed il Codice Etico, recanti la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante.

La disponibilità di risorse finanziarie è stanziata annualmente con legge, nel 2021 l'Autorità ha riportato un bilancio di € 380.061, ripartito in spese per l'indennità del Collegio, spese per il funzionamento, spese per convegni e missioni.[77] Nell'ambito delle misure di accompagnamento previste dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020 del Ministero dell'Interno (FAMI) a sostegno delle attività connesse al rimpatrio forzato degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, il Garante gestisce un progetto del valore di € 943.350,00 (Relazione, 2022).

I locali oggetto di visita periodica, senza autorizzazione, dal Garante sono esplicitati all'art. 3 del Codice di autoregolamentazione, ne fanno parte gli istituti penitenziari, le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche, strutture che accolgono le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private ove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori, le camere di sicurezza delle Forze di polizia.

L'istituto ha visto in breve tempo l'allargamento delle competenze, al Garante è stato affidato il compito di monitorare il sistema dei rimpatri forzati, stante lo stato di emergenza seguito all'apertura del procedimento di infrazione 2014/2235 da parte dell'Unione Europea, per il mancato recepimento della Direttiva 2008/115/CE nella art.8 p.6, in cui si prevedeva l'istituzione di un Sistema di monitoraggio efficace ed indipendente dei rimpatri forzati (sebbene l'Italia avesse recepito la Direttiva con legge n.89 del 2011 non prevedendo nessun Sistema tuttavia). Inoltre con decreto-legge del 17 febbraio 2017, n. 13, è stata potenziata la rete dei centri di identificazione ed espulsione, che sono stati rinominati "centri di permanenza per il rimpatrio", il controllo delle misure e dell'organizzazione interna della struttura è stato assegnato al Garante, come stabilito dall'art. 19, comma 3. Attraverso una progettualità a valere sui fondi FAMI, il Garante opera un monitoraggio dei rimpatri forzati, teso a rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione o respingimento[78].

Per quanto riguarda l'area sanitaria, è necessario considerare che il Garante può verificare la tutela del diritto fondamentale alla salute, in caso di detenzione o privazione della libertà, agendo anche nei casi di particolare vulnerabilità dovuta all'età o ad una disabilità. A tal fine, svolge un'azione di monitoraggio della situazione nei luoghi sanitari che ospitano persone sottoposte a effettiva privazione della libertà, nelle strutture residenziali (*social health care*) ove le persone volontariamente hanno scelto di farsi curare o dove non hanno di propria volontà potuto scegliere.

Il 22 giugno 2006 è entrato in vigore il Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura o altre pene o trattamenti crudeli del 1984, l'Italia ha ratificato tale strumento con l. 9 novembre 2012, n. 195, pur avendo firmato l'accordo nel 2003. Il Protocollo prevede la creazione di Meccanismi Nazionali di prevenzione (MNP) in ogni Stato e, a livello internazionale, di un Sottocomitato per la prevenzione della tortura. Gli MNP ed il Sottocomitato, operando in cooperazione costante, hanno la facoltà di accedere in ogni luogo di detenzione o privazione della libertà senza il preventivo assenso dello Stato, che anzi è tenuto a collaborare per attuare le disposizioni degli organi. L'Italia ha disposto

[77] http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/bilanci.page

[78] Per maggiori informazioni,
https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG3465

dal 2014 che il MNP nazionale sia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Il Protocollo definisce la necessaria indipendenza del MNP che deve essere garantita dagli Stati al momento della definizione dell'organo, inoltre l'accordo internazionale dispone che ogni Stato tenga in debita considerazione i Principi di Parigi nella definizione della struttura dell'organo stesso.

Il MNP ha poteri infatti sia di verifica delle condizioni e del trattamento dei soggetti a cui è stata privata la libertà, inoltre può raccomodare gli organi competenti al fine di migliorare le condizioni e può inoltre avanzare proposte e osservazioni circa la legislazione esistente e disegni di legge sulla tematica (articolo 19). Viene inoltre definita la discrezionalità del MNP nella scelta dei luoghi di detenzione e delle relative strutture, nonché la facoltà di richiedere l'accesso a tutte le informazioni che ritenga opportune al fine di tratte un quadro completo sulla condizione degli individui, al numero delle persone e al trattamento loro riservato[79].

Il Garante nazionale deve nel suo operato interagire con istituzioni regionali, provinciali e comunali pregresse, stante la considerazione che sin dal 2003 gli Enti locali hanno iniziato a prevedere organi a tutela delle persone private della libertà, sebbene ad esempio alla metà del 2017, ben 6 Regioni e la Provincia di Trento erano sprovviste di una figura di riferimento. I criteri di indipendenza ed autonomia non sono applicati in maniera uniforme per quanto riguarda gli Enti locali, sia per ciò che concerne la nomina dell'Autorità da parte di un organo non esecutivo, sia per quanto riguarda la durata del mandato. Lo stesso Garante nazionale sottolinea nella sua Relazione annuale tale difformità, esemplificando che, per quanto riguarda l'Abruzzo, il Garante decade con lo scioglimento del Consiglio regionale mentre nel caso della Sicilia, la nomina viene effettuata con Decreto del Presidente della Regione.

2.5. La Consigliera di Parità e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

In merito alla tutela dalle discriminazioni basate sul genere, sesso e razza o da qualsiasi altra forma di intolleranza che sia xenofobica, razzista o antisemita, l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa hanno richiesto che ogni Stato contraente adotti una legislazione e realizzi dei meccanismi a contrasto di ogni forma di discriminazione.

L'Unione Europea ha indicato agli Stati membri la necessità di istituire degli organi a tutela delle discriminazioni razziali e di genere in due distinte Direttive, la prima del 2000 per quanto concerne il diritto all'uguaglianza in riferimento a razza o etnia, la seconda del 2004 per quanto concerne la parità di trattamento per ogni genere. Si è rilevato criticamente che l'Unione Europea abbia richiesto tale istituzione solo in riferimento a due aspetti discriminatori, non considerando le altre forme di intolleranza richiamate nei trattati istitutivi, come ad esempio le discriminazioni dovute a religione,

[79] Secondo l'articolo 20 del Protocollo Opzionale: "Al fine di consentire ai meccanismi nazionali di prevenzione di svolgere il loro mandato, gli Stati Parte del presente Protocollo si impegnano a concedere loro:
a) l'accesso a tutte le informazioni relative al numero di persone private della loro libertà presenti nei luoghi di detenzione, secondo la definizione fornita dall'articolo 4, nonché al numero dei luoghi di detenzione e alla loro ubicazione;
b) l'accesso a tutte le informazioni relative al trattamento di queste persone e alle condizioni della loro detenzione;
c) l'accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative strutture e servizi;
d) la possibilità di incontrare le persone private della loro libertà, in assenza di testimoni, direttamente, o, se necessario, tramite l'assistenza di un interprete, così come qualsiasi altra persona che il meccanismo nazionale di prevenzione ritenga in grado di fornire informazioni rilevanti;
e) la libertà di selezionare i luoghi che intendono visitare e le persone che desiderano incontrare;
f) il diritto di mantenere contatti con il Sottocomitato per la prevenzione, di dargli informazioni e di organizzare riunioni con esso."

credo, orientamento sessuale, età. Il mandato definito dalle Direttive comprende la possibilità di fare ricerche indipendenti, di pubblicare report, di raccomandare gli organismi in tema di discriminazione, potendo inoltre assistere persone eventualmente discriminate su tali basi.

Il Consiglio d'Europa, attraverso la Commissione Europea contro Razzismo ed Intolleranza (ECRI), ha invitato, con una Raccomandazione del 1996, i 47 Stati membri a disporre un organismo nazionale e di predisporne il potere di promuovere, investigare e partecipare in procedimenti giudiziari.

2.5.1. La Consigliera di Parità

In risposta alla Direttiva 2004/113/EC, è stata istituita con d.lgs. 198/2006 la Consigliera di Parità, la quale presenta degli elementi affini con le precedenti figure di Autorità previamente descritte, in quanto è un organismo a garanzia dei diritti umani, di tutela quasi giurisdizionale di individui lesi nel loro diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione. Tuttavia si distingue dai precedenti non avendo le caratteristiche di autonomia ed indipendenza che definiscono un'Autorità classica.

Considerando la disposizione normativa costitutiva, essa non proviene dall'organo espressione della rappresentanza popolare, ma è un atto del potere esecutivo su delega del Parlamento. In tal senso la genesi della Consigliera è quasi opposta rispetto alle precedenti Autorità, quest'ultime sono nate su impulso delle Regioni e su successivo intervento del legislatore nazionale, mentre – con le dovute specifiche - la struttura tripartita e gerarchica dei Consiglieri nazionali, regionali e provinciali proviene direttamente da legge statale[80]. Vi è quindi una maggiore uniformità regionale in tutto il territorio rispetto agli organi descritti in precedenza.

La figura del Consigliere di Parità, sia a livello statale che locale, è nominata con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro delle Pari Opportunità, risponde all'esigenza di parità dei generi soprattutto in ambito lavorativo, tale aspetto si evidenzia anche nei criteri di selezione stante la necessità che l'esperto abbia una vasta conoscenza del mercato del lavoro e nello specifico del lavoro femminile. L'art. 12 del predetto decreto legislativo, al terzo comma, esplicita che a livello locale i Consiglieri siano nominati con decreto ministeriale, su designazione delle Regioni o delle Province. Tale specifica procedurale nell'elezione dei Consiglieri rende labile il confine di autonomia anche nelle relazioni fra gli organi territoriali. Questo aspetto è sottolineato ancor di più dal potere di sostituzione dello Stato alle Regioni o Province in caso di mancata nomina nei successivi sessanta giorni o in caso di designazione di un esperto, che secondo il Ministero, sia privo dei requisiti richiesti. Il mandato della Consigliera ha durata di quattro anni ed è rinnovabile una volta *ex* art. 14. Il decreto legislativo non precisa inoltre le modalità di revoca, ad ulteriore discapito in termini di stabilità della figura, distanziandosi ulteriormente dalle figure analizzate e dai Principi di Parigi già descritti.

Le funzioni del Consigliere si concentrano nell'obiettivo di rendere il più possibile paritario e non discriminatorio l'ambiente lavorativo, avendo quindi un'ampia possibilità in termini di modalità di azione. Difatti l'art. 15 presenta una lista non esclusiva di attività che l'organo monocratico deve attuare, definendo il potere di promozione, di controllo sull'amministrazione locale e statale in tema di coerenza legislativa e programmatica, verificandone i risultati. In tema di difesa giudiziaria in ambito processuale, una peculiarità della figura del Consigliere è quella di poter intervenire in giudizio, innanzi al tribunale ordinario o amministrativo, sia per quanto riguarda ricorsi individuali che per quanto riguarda ricorsi collettivi.

In via preliminare può inoltre ricevere richieste inerenti a tentativi di conciliazione di individui che lamentano una lesione dei propri diritti in tema di parità di genere nei luoghi di lavoro. La Consigliera è quindi competente sia nei rapporti lavorativi privati che per quanto riguarda i dipendenti pubblici. In considerazione delle disposizioni legislative successive al Codice, la figura della Consigliera di

[80] Sebbene le Regioni fossero intervenute prima dello Stato anche in tale settore, sin dal 1984 infatti le Consigliere erano parte delle ex Commissioni regionali e provinciali per l'impiego preposte alle politiche attive del lavoro.

Parità ha visto un ampliamento delle proprie prerogative, con legge n. 215 del 2012. Infatti, le Consigliere devono tutelare la parità di genere nelle commissioni di concorso, inoltre sono legittimate ad agire nei confronti delle Giunte comunali che non ottemperano alle disposizioni in tema di presenza paritaria all'interno, possono inoltre costituirsi parte civile nei procedimenti penali aventi ad oggetto reati lesivi della libertà sessuale degli individui.

Un'ulteriore rilevante differenza rispetto alle precedenti istituzioni concerne le Relazioni al Parlamento che sono onere del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a seguito di concertazione con il Ministero delle Pari Opportunità. Nella relazione biennale, che concerne l'evoluzione del sistema di monitoraggio e valutazione degli apporti legislativi in materia, vi sono fra i vari apporti anche le indicazioni del Consigliere. Gli organi anche a livello locale, secondo l'art.15 del Codice delle Pari Opportunità, provvedono ad inviare annualmente le relazioni all'ente che li ha nominati, pena la decadenza dalle proprie funzioni.

Le risorse finanziarie sono previste dal decreto legislativo all'art. 18, ove si dispone l'utilizzo delle risorse contenute in un Fondo apposito, previsto dalla legge 144 del 1999 e successivamente confermato con legge finanziaria, nello specifico la ripartizione dei Fondi essendo unica per Regioni e Stato, comporta una divisione in percentuali, per cui il 30% dell'ammontare predisposto è assegnato alla Consigliera Nazionale mentre il restante 70% è ripartito fra gli enti regionali, con un criterio che risponde alla quantità di consiglieri provinciali, dati demografici ed occupazionali.

2.5.2. L'UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

In risposta alla Direttiva 2000/43/EC, il d.lgs 215 del 12 agosto 2003 ha istituito all'interno del Ministero per le Pari Opportunità l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), nel contesto di un decreto legislativo che supporta la parità di opportunità e di trattamento negli specifici temi definiti all'art. 3: lavoro, assistenza sanitaria, istruzione, accesso a beni e servizi come l'alloggio, protezione sociale. Le competenze dell'ufficio sono orientate alla promozione e diffusione dei principi non discriminatori e dalla possibilità di compiere inchieste in tema di discriminazione a base razziale come specificato nei settori di cui all'art. 3. Rileva che in campo processuale, la tutela dei soggetti basata sul Testo Unico in tema di immigrazione, art. 44, prevede che l'UNAR possa intervenire secondo il decreto legislativo su istanza di parte fornendo documentazioni ed informazioni secondo l'art. 425 c.p.c.

L'UNAR, costituito con fonte legislativa proveniente dall'Esecutivo, è a tutti gli effetti un organo ricompreso nel sistema ministeriale, come si evince dalla considerazione che il personale è determinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, compresa la figura direttiva. La tutela dell'UNAR è basata sul supporto, non di propria iniziativa ma su richiesta della parte lesa, di media riceve ogni anno dalle 3.000 alle 5.000 segnalazioni. Tuttavia il potere di inchiesta opera in maniera limitata non essendo rivolto alle pubbliche amministrazioni stesse in maniera esplicita. L'UNAR, in base al d.lgs costituente l'Ufficio, detiene un Registro delle associazioni e degli enti specializzati nel settore legittimate ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno dei soggetti discriminati. Anche nell'ambito del suo potere di ricerca e di inchiesta sulle discriminazioni potenziali a base razziale, l'UNAR svolge tale funzione con rispetto delle prerogative dell'Autorità giudiziale, monitorando la giurisprudenza e le sentenze in tema.

Il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, nel corso della procedura di *Universal Periodic Review*, ha evidenziato l'esigenza di rafforzare le risorse e l'autonomia dell'Ufficio nel contrasto alle discriminazioni verso le categorie vulnerabili (comunità rom, sinti, migranti), incrementando l'autorevolezza ed il ruolo dell'ente all'interno del contesto italiano. Se posto a confronto con i Principi di Parigi, infatti, l'organo non può essere considerato alla stregua di un'Autorità nazionale essendo un ufficio ministeriale, manchevole di autonomia ed indipendenza, sia in termini di budget che di possibilità operative. L'UNAR collabora con l'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti

Discriminatori (OSCAD) nella trasmissione dei casi penalmente rilevanti, non avendo competenza in tale ambito.

Dal punto di vista del dislocamento sul territorio, l'iniziativa di creare dei collegamenti regionali, che fungano da reti per le province e comuni, ha portato alla costituzione di Centri Regionali Antidiscriminazioni, a partire dal 2007 l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali ha promosso in tutta Italia. Ad oggi tali Centri sono sparsi nel territorio pur non ricoprendo ogni Regione, detenendo un ruolo di coordinamento rispetto ai nodi provinciali o locali eventualmente presenti.

2.6. Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) è stato istituito con decreto ministeriale n. 519 del 15 febbraio 1978, presso il Ministero degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale, in risposta all'esigenza delle istituzioni italiane di ottemperare agli obblighi convenuti nei Trattati internazionali stipulati. Il Comitato svolge un ruolo di dialogo con le organizzazioni internazionali come Nazioni Unite, Unione Europea e Consiglio d'Europa, nello specifico rappresenta il referente italiano in tema di ottemperanza della Nazione agli obblighi internazionali per la difesa dei diritti umani. Difatti, la sua istituzione è diretta conseguenza dell'impegno italiano nella difesa dei diritti civili e politici con l'adesione al Patto delle Nazioni Unite.

Il ruolo del CIDU, che ai fini del regolare funzionamento della struttura riceve fondi espressamente assegnatigli con legge 80 del 1999, consiste nel monitorare le attività istituzionali in riferimento ai singoli Trattati ratificati dall'Italia nonché inviare relazioni periodiche concernenti i risultati del monitoraggio stesso. Le principali Convenzioni ratificate sono: il Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali; il Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici; la Convenzione sull'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale; Convenzione sull'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione contro le Donne; Convenzione contro la Tortura ed altri Trattamenti Crudeli, Inumani e Degradanti; Convenzione sui Diritti del Fanciullo e relativi Protocolli; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e relativo Protocollo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti.

Il Comitato si riunisce in sessioni plenarie, il Presidente è Ministro plenipotenziario mentre i membri sono rappresentanti di organi istituzionali, ministeriali, regionali e locali e di organizzazioni qualificate nel settore. Il Presidente è inoltre il referente preposto alla collaborazione con l'Agenzia FRA e con la Commissione ECRI del Consiglio d'Europa.

L'attività del CIDU, che secondo l'art. 1 della legge 80 del 1999 è oggetto di una Relazione del MAECI al Parlamento, comporta anche il relazionarsi con il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. Dal 2011 infatti è stata istituita la Revisione Periodica Universale, una procedura revisionata che analizza la situazione di ogni singolo Stato in merito alla tutela dei diritti umani al suo interno.

Il Comitato svolge inoltre un compito di promozione e di implementazione di politiche nazionali in tema di diritti umani, difatti promuove in due settori la garanzia di tali diritti: in tema di impresa ed in tema di pace e sicurezza. Per quanto riguarda quest'ultimo, su impulso della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n.1325, il CIDU si è adoperato per la modifica al Piano d'Azione Nazionale 2016-2019 in tema di "Donne, Pace e Sicurezza"[81]. Per quanto concerne il primo punto, il CIDU ha avuto un ruolo primario nell'adozione da parte dell'Italia del Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani, relativo agli anni 2016-2021, in ossequio ai *Guiding Principles on Business and Human Rights* adottati all'unanimità dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2011.[82]

[81] https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/it/informazione_formazione/piano_nazionale_donne_pace_sicurezza
[82] https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2018/11/all_2_pan_bhr_ita_2018_.pdf

3. L'Istituzione di un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani in Italia

Dal gennaio 2019, l'Italia è parte dei 47 membri del Consiglio dei Diritti Umani eletti dall'Assemblea Generale per la durata di un triennio, mentre nella recente Revisione Periodica Universale, conclusasi nel marzo 2020[83], il Governo italiano ha accettato le numerose raccomandazioni aventi ad oggetto la creazione di una Autorità sulle 296 accettate 45 hanno ad oggetto la creazione di un'istituzione nazionale. Le associazioni del terzo settore, le organizzazioni non governative hanno riportato nei loro report di monitoraggio e nelle loro osservazioni al Consiglio onusiano la necessità impellente di istituire un'istituzione nazionale[84]. In aggiunta a ciò, negli anni sono stati assunti impegni solenni da varie autorità italiane, anche in occasione delle candidature del Paese al Consiglio per i diritti umani, impegni disattesi nel corso del tempo. Eppure molti degli organi onusiani hanno riscontrato questo elemento deficitario nelle loro relazioni concernenti l'Italia, non da ultimo il *Working Group on Business and Human Rights* nella sua missione dell'ottobre 2021[85].

Gli elementi descritti compongono il quadro di un ritardo quasi trentennale dell'Italia nell'attuazione delle disposizioni internazionali e nella partecipazione a pieno del Paese al sistema internazionale e multilivello di protezione dei diritti umani. In varie legislature si è tentata l'approvazione di una proposta di legge concernente l'Autorità Nazionale, tuttavia fino ad oggi non vi è stato mai un passaggio successivo rispetto alla discussione nelle sedi parlamentari. Anche in questa legislatura sono state presentate due proposte, riunite in sede di discussione e in attesa di una decisione dell'organo legislativo.

3.1. Le Proposte di Legge presentate

Nella XVIII Legislatura sono infatti state presentate due proposte di legge, A.C. 855 e A.C. 1323, le quali sono attualmente oggetto di discussione ed esame in commissione. Entrambe prevedono l'istituzione di una Commissione nazionale allo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani fondamentali.

La A.C. 855 prevede la costituzione di un organo di 4 membri, scelti fra esperti e professionisti in tema di diritti umani. La ripartizione della nomina prevede un apporto egualitario del Senato e della Camera dei Deputati, le quali detengono la nomina di due membri ciascuno. La nomina tuttavia deve essere concertata con la società civile prevedendo meccanismi di audizione e consultazione delle organizzazioni non governative da parte delle Commissioni parlamentari.

La A.C. 1323 prevede la costituzione di un organo collegiale di 7 membri, questi devono essere scelti secondo criteri stabiliti al 3 comma dell'art. 2 , pertanto devono offrire *"garanzie di indiscussa moralità, riconosciuta indipendenza, integrità ed elevata professionalità, con competenza ed esperienza comprovate nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere e che abbiano svolto attività volte alla protezione dei diritti della persona, in Italia e all'estero."* La durata del mandato è - in entrambi i progetti di legge - di 5 anni.

---

[83] HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Itay, 2020. https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2020/02/HRC-Italy-URP-Report-29Dec19.pdf

[84] Si veda ad esempio il report del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, network di associazioni e organizzazione a difesa dei diritti umani.

[85] WGBHR, Statement at the end of visit to Italy by the United Nations Working Group on Business and Human Rights, october 2021, in https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27607&LangID=F

In tema di personale e struttura di supporto, il pdl A.C. 855 definisce un ufficio composto inizialmente da un organico di 50 unità mentre il pdl A.C. 1323 prevede invece l'impiego iniziale di 10 unità ripartite in 7 dipendenti, un direttore, un vice-direttore e d un segretario generale. In tema di risorse, il pdl A.C. 855 prevede che le modalità di reclutamento del personale dell'ufficio, il funzionamento, l'organizzazione siano demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare nei successivi 6 mesi (art. 3). Tale decreto può aumentare l'organico fino a 120 unità e può essere modificato dalla Commissione con deliberazioni, tuttavia è stato rilevato in sede di esame che la proposta non concorda con il sistema delle fonti di diritto[86]. Il pdl A.C. 1323 invece dispone che il decreto del Presidente del Consiglio, avente le stesse caratteristiche, sia emanato entro i primi 3 mesi e che possa provvedere ad un generico aumento di unità per motivate ragioni.

In tema di mandato i due pdl si differenziano per vari aspetti, il pdl A.C. 855 presenta una Commissione fortemente indirizzata alla promozione dei diritti umani nel territorio italiano, con facoltà di monitorare l'esecuzione di convenzioni internazionali nel Paese, ricevendo segnalazioni da parte di interessati o associazioni di rappresentanza e potendo richiedere a pubbliche amministrazioni e soggetti ogni tipo di informazione o accesso a banche dati di cui necessita (previa comunicazione al Garante della privacy). La Commissione, secondo la medesima proposta, deve collaborare con gli altri organi istituzionali ed internazionali in tema ed ha facoltà di portare raccomandazioni o proposte al Governo o alle Camere, previa richiesta o di propria iniziativa, su progetti di leggi o norme regolamentari. L'art. 2 richiama inoltre la facoltà della Commissione alla verifica del rispetto dei diritti delle persone detenute o private della libertà, con possibilità di ispezioni e visione dei fascicoli, tale facoltà ricalca la competenza dell'Autorità Garante per le persone private della libertà, non prevedendo un meccanismo di raccordo in tal senso.

Il pdl A.C. 1323 precisa in maniera dettagliata i compiti della Commissione prevedendo anche competenze estese in tema di rispetto dei diritti umani al di fuori del territorio italiano, che arrivano alla valutazione di accordi internazionali in stato di negoziazione con Stati esteri, seppur non vincolante. L'organo monitora infatti sui potenziali abusi dei diritti umani in tutto il mondo, vigilando a che il Governo prenda in considerazione, nella determinazione della politica estera, la promozione e protezione dei diritti umani. Presenta inoltre un potere di raccomandazione al Governo in caso di negoziati internazionali sia bilaterali che multilaterali, al medesimo art. 3, par. d, si specifica inoltre che può "*proporre altresì al Governo di valutare, nei casi di palese e grave violazione dei diritti umani, la possibilità di annullamento di ogni tipo di contratto stipulato con il soggetto che ha commesso la violazione*". Vengono descritti poteri di monitoraggio in tema di esecuzione di convenzioni internazionali sui diritti umani in Italia ed il potere di formulare pareri su progetti legislativi degli organi istituzionali.

Il pdl A.C. 1323 definisce inoltre che la possibilità di ricevere istanze o denunce da parte dei individui a cui fa seguito una procedura di accertamento interna alla Commissione, il procedimento è definito all'art 3, nei commi 7, 8 e 9, e prevede una notifica alle parti interessate, un esame delle informazioni ed una decisione che stabilisce l'obbligo per l'autore di cessare il comportamento lesivo. Qualora l'individuo non ottemperi o non giustifichi adeguatamente il diniego, la Commissione ricorre all'autorità giudiziaria. A quest'ultima è, in ogni caso, obbligata a trasmettere rapporto in caso di fatti che costituiscano reato. Il pdl A.C. 855 non prevede la possibilità di procedimenti di accertamento. Entrambe le proposte di legge confermano che l'attività della Commissione debba essere oggetto di relazione annuale alle Camere, per ottemperare al dovere di *accountability* definito dai Principi di Parigi.

La proposta di legge 1323, abbinata con la proposta 855, è attualmente in esame presso la I Commissione della Camera dei Deputati.

---

[86] Servizio Studi, XVIII Legislatura, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge,* Dossier n. 66 – Schede di lettura, 28 novembre, Camera dei deputati, 2018.

3.2. Il ruolo dell'Autorità nel contesto degli organismi già esistenti: un coordinamento necessario con la società civile

In primo luogo è necessario rilevare che la situazione esistente è frammentaria e disomogenea sia per la natura delle istituzioni create sia per quanto riguarda le potenzialità dell'organo stesso. Il tema dei diritti umani comporta un'analisi a largo spettro di ogni possibile aspetto della vita in ogni ambito. Molte delle Autorità create svolgono quindi un operato che per natura è limitato poiché riferito al proprio ambito di competenze. Si pensi ad esempio ad alcuni Difensori Civici regionali che in virtù delle nuove competenze in tema di salute si chiedono se la competenza, rispetto alle sole strutture sanitarie pubbliche, non sia di per sé una violazione del principio costituzionale di non discriminazione, rispetto ai cittadini che invece si rivolgono a strutture sanitarie private.

In secondo luogo, le Autorità evidenziano per la maggior parte criticità, in tema di autonomia sia da un punto di vista strutturale che per quanto concerne le risorse finanziarie, specie nell'ultimo caso se si rilevano i dati in merito al budget messo a disposizione al Garante per l'Infanzia, si evidenzia che le azioni che possono essere messe in campo sono limitate e che pertanto la copertura di un mandato di tale rilevanza come quello dei diritti umani dei minori risulta complicata non solo nei risultati ma anche nelle azioni stesse. Le strutture infatti create hanno di media, ad eccezione del Garante per la Privacy, un ufficio di piccola o media grandezza. Nel caso del Garante dell'Infanzia, pari a 10 unità fisse più 10 unità dislocate temporaneamente, mentre nel caso del Garante per le persone private della libertà è pari a 25 unità complessive. Certo vi sono da considerare le consulenze esterne, sia in forma retribuita che a titolo gratuito, ma tuttavia il numero resta esiguo e ad ogni modo si tratta di prestazioni d'opera temporanee, la cui contrattazione è stata permessa dalle disponibilità del Fondo Europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020.

Tabella 5. Risorse umane previste per ogni Garante in riferimento al 2021

	Garante Infanzia	Garante persone private della libertà
Dipendenti	20	25
Consulenti retribuiti	5	13

Inoltre, le Autorità presentano una differente durata del mandato, si può notare come la durata di quest'ultimo sia connessa al grado di indipendenza delle Autorità rispetto agli organi di governo, mentre per quel che concerne il numero di persone che costituiscono l'organo, questo è un numero ristretto se comparato all'esperienze europee, con predilezione per gli organi monocratici di tipo svedese.

Tabella 6. Numero membri e durata dell'incarico per Garante

Istituzione	Infanzia	Persone private della libertà	Privacy	Parità
Durata	4	5	7	4
Membri	1	3	4	1

Per quanto riguarda le situazioni regionali, ivi compresi anche i Difensori Civici per le Regioni che vi hanno provveduto, la situazione è molto disomogenea in merito a strutture, risorse umane e risorse finanziarie messe a disposizione. Si oscilla fra strutture pienamente operative ad organi formalmente esistenti ma senza nessuna carica nominata o con scarse possibilità operative.

Il tema dei diritti umani porta ad ogni modo ad un'ulteriore considerazione in merito al panorama delle Autorità esistenti. L'universalità connaturata alla protezione dei diritti umani ha come conseguenza l'interconnessione fra le attività degli organi: infatti un aspetto può essere competenza di più di una sola Autorità, comportando sia per paradosso un'assenza o una duplicazione delle attività. L'effettivo coordinamento degli sforzi ha al momento natura orizzontale, provenendo da una volontà di collaborazione degli organi stessi, ma è manchevole di un meccanismo di coordinamento a struttura verticale, con una visione unitaria sui diritti umani.

L'Autorità Garante potrebbe essere, proprio per quanto già delineato, l'organo di riferimento per la società civile come Istituzione unitaria a promozione e a protezione dei diritti umani all'interno del territorio italiano.

In tal senso, la partecipazione della società civile deve essere posta come priorità nell'istituzione di un'Autorità Garante e, come definito dai Principi di Parigi, è necessaria la partecipazione delle associazioni e delle organizzazioni dedite alla difesa dei diritti nel processo di creazione. L'Autorità deve inoltre prevedere meccanismi periodici e definiti tali da permettere la partecipazione attiva di tali enti. Ove non si consolidi tale struttura inclusiva, l'Autorità stessa presenterebbe profili critici rispetto all'effettività e alla sua autorevolezza come NHRI italiana.

3.3. L'armonizzazione del sistema nazionale: CIDU, UNAP, Consigliera della Parità, Difensore Civico Nazionale

Il coordinamento da parte di una NHRI italiana comporta un'armonizzazione sicuramente complessa vista la natura diversa degli enti, alcuni governativi, altri indipendenti.

Dall'analisi delle esperienze europee, nello specifico per quanto riguarda il caso inglese e quello irlandese si rileva che il raccordo ha portato nel loro caso all'unificazione in un'unica Istituzione dell'Autorità per i Diritti Umani con *l'Equality Body.* Se da un punto di vista di funzionalità ed economia, l'unione delle due aree in un'unica struttura sembra propizia, di modo da evitare raddoppiamenti nei costi di gestione delle strutture; dall'altra si è avuto modo di sottolineare i punti critici. Ove non vi sia una forte volontà di perseguire in maniera paritaria la promozione e protezione di entrambe le aree, si può incorrere nel rischio che una oscuri l'altra. La dottrina ha rilevato come l'esperienza inglese e quell'irlandese siano positive, difatti sia la protezione dei diritti umani che le attività per la parità e la non discriminazione hanno eguale importanza e vengono perseguite allo stesso modo, sia da un punto di vista di risorse umane che finanziarie. Tuttavia gli autori sottolineano come tale risultato sia dovuto alla presenza pregressa di strutture autorevoli ed indipendenti a tutela di ogni forma di discriminazione. Tali strutture sono state in seguito accorpate ma l'influenza del loro operato permane nell'attuale Istituzione. Il caso francese ha visto l'unificazione degli organi che operavano per la lotta ad ogni forma di intolleranza o di trattamento diseguale, pur mantenendo la divisione fra Autorità per i Diritti Umani ed *Equality Body*, così come la Grecia.

Per quanto riguarda l'Italia, la storia dei due organi a tutela dell'uguaglianza – UNAR e Consigliera di Parità (con il Comitato Nazionale di Parità) - non presenta dei caratteri paragonabili a quelli delle esperienze europee, sia dal punto di vista strutturale che per la loro stessa natura di organi ministeriali. In tal senso, è possibile ipotizzare che un eventuale accorpamento di questi alla futura Autorità non porti agli stessi risultati positivi ottenuti in Irlanda o in Inghilterra. Dal punto di vista della comunità

internazionale, sono inoltre forti le richieste per rendere l'UNAR indipendente[87] e varie sono le riforme che nel corso degli anni hanno visto modificare la struttura dell'Ufficio, potenziandone l'operato. Tuttavia risulta difficile immaginare l'efficacia di un processo di evoluzione dell'UNAR verso un ruolo di Autorità, intesa sia come Equality Body che come NHRI, mentre qualora sia istituita un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani e non si provveda ad un coordinamento efficace fra i due, risulterà evidente lo sbilanciamento fra i due organi.

Un ulteriore elemento nella valutazione delle riforme necessarie risulta essere il coordinamento fra i Garanti Nazionali già istituiti e fra quelli regionali che non hanno una figura di riferimento centrale come i Difensori Civici. L'ipotizzata istituzione di un Difensore Civico Nazionale, auspicato dalle figure locali, deve essere considerata in una valutazione complessiva all'interno delle Autorità a garanzia dei diritti dei cittadini, dovendosi analizzare se sia possibile operare un'armonizzazione del sistema anche su tale aspetto.

Infatti, l'armonizzazione dell'Autorità Nazionale per i Diritti Umani rispetto ai Garanti Nazionali, già esistenti e pienamente operativi, necessita di un'attenta analisi delle procedure di coordinamento, tale da non porre a rischio le funzioni e le positive attività già messe in atto. Si ritiene pertanto che la struttura della NHRI non possa prevedere un raddoppiamento delle competenze con quelle già assegnate alle altre Autorità, ma che debba piuttosto prediligere un criterio di specialità che favorisca l'expertise dei Garanti Nazionali. Il meccanismo di armonizzazione potrebbe prevedere che ove vi sia una fattispecie trasversale che compete a più Garanti, sia necessario l'intervento dell'Autorità Nazionale. Potrebbe inoltre essere prevista la partecipazione dei Garanti Nazionali nei lavori della Commissione di modo da armonizzare gli operati, rispettando le rispettive competenze.

Infine per quanto riguarda il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, l'istituzione di un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani prevede una necessaria modifica delle prerogative del CIDU, tale da permettere di avere un solo organo di riferimento nei confronti della comunità internazionale che possa dialogare efficacemente ed in forma autonoma nel contesto internazionale.

3.4. I poteri quasi-giudiziali e i modelli europei

Ai fini dello studio di un'istituzione nazionale per i diritti umani risulta interessante valutare la possibilità di prevedere che tale autorità abbia poteri quasi-giudiziali. I principi di Parigi definiscono una competenza facoltativa di cui le Autorità nazionali possono essere dotate, riferendosi alla capacità di ricevere e considerare reclami e petizioni da parte di individui. Tale facoltà viene definita come quasi giudiziale in quanto presenta alcune delle caratteristiche afferenti al potere giurisdizionale, tuttavia l'organo che le esercita è un'autorità amministrativa. Le caratteristiche che ne permettono la comparazione si ricollegano alla possibilità di decidere una controversia, accertare dei fatti e rilevare la fattispecie, applicando principi di diritto. Oltre ai poteri di *regulation* e di *adjudication*, anche la natura stessa delle autorità che esercitano tali funzioni ne richiede una ben definita indipendenza, sia organizzativa che funzionale, richiamando anche in tal senso le caratteristiche di un'autorità giudiziaria[88].

I soggetti legittimati a presentare un caso possono essere, secondo i principi sanciti nel 1993, individui, i rappresentanti di questi, terzi, organizzazioni non-governative, associazioni sindacali e altre organizzazioni rappresentative.

---

[87] European Commission against Racism and Intolerance (ECRI); *Rapporto sull'Italia (terzo ciclo di monitoraggio*), adottato il 16 dicembre 2005, pubblicato il 16 maggio 2006; CRI (2006) 19, parr. 25 -27.

[88] E. L. Camilli e M. Clarich, *I poteri quasi-giudiziali delle Autorità indipendenti*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Cami/Camilli_Clarich_gruppo_AI.pdf

La Risoluzione dell'Assemblea Generale definisce un'ampia discrezionalità alle Istituzioni in merito alle funzioni che possono essere loro assegnate in tale materia, pur precisando dei principi con cui devono essere stabilite tali funzioni. I principi afferiscono alla ricerca di una composizione amichevole, emettere decisioni vincolanti nei limiti legislativi, ricevere reclami o petizioni o trasmetterli alla debita autorità competente. Inoltre l'Autorità ha il dovere di informare la parte privata in merito ai rimedi previsti dalla legge, sia mettendola a conoscenza che assistendola nell'accesso ad essi. In ultimo, l'Autorità, qualora riscontri una difficoltà dei singoli in tema di accesso alla giustizia, deve raccomandare e proporre alle autorità competenti i necessari cambiamenti.

Le Osservazioni Generali dello SCA, organo ricompreso all'interno del GANHRI come già descritto, permettono di precisare il contenuto dei principi, svolgendo una funzione di orientamento nel processo di istituzione di un'Autorità e nella richiesta di accreditamento presso il GANHRI stesso. Nelle Osservazioni è stilata una lista delle attività ipotetiche, in cui si definisce la possibilità che l'Autorità oltre a ricevere reclami, possa iniziare una procedura di propria iniziativa, con la possibilità o di rinviare all'autorità competente o di emettere una decisione vincolante o di risolvere con uno dei meccanismi di composizione amichevole delle controversie. Nel caso in cui emetta una decisione l'Autorità deve poter richiedere alle autorità giudiziarie competenti che l'organo oggetto della sua decisione si conformi a questa "*the ability to seek enforcement through the court system of its decisions on the resolution of complaints*"[89].

Nel corso del procedimento, lo SCA suggerisce che l'Autorità possa avere il potere di garantire sia al soggetto che ad eventuali terzi testimoni la sicurezza di non aver ritorsioni per il reclamo inviato o la partecipazione al procedimento- "*the ability to protect complainants from retaliation for having filed a complaint*"[90].

Lo SCA definisce inoltre nella medesima lista la possibilità per l'Autorità di compiere investigazioni, raccogliendo prove e testimonianze, mentre nell'attività successiva alla decisione, definisce la facoltà per l'Autorità di monitorarne la corretta attuazione, richiedendo ove necessario l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Sarebbe forse difficile concepire un'istituzione con capacità di ricevere reclami individuali, in considerazione della sostanziale duplicazione della sua attività rispetto a quella di un'autorità giudiziaria. Difatti le autorità che detengono poteri decisori svolgono un'attività "non affatto diversa da quella che viene comunemente svolta dal giudice civile o penale chiamato a qualificare e sussumere una fattispecie concreta in una fattispecie normativa"[91]. Coloro che invece propendono per la facoltà delle Autorità, di ricevere reclami individuali sottolineano le differenze con le autorità giudiziarie tradizionali, stante la maggiore facilità di accesso al rimedio da parte del cittadino che si ritiene leso, sia per quanto riguarda la burocrazia afferente che per quanto riguarda l'onere probatorio. Ulteriore aspetto che facilita l'accesso a tale procedimento è il generale minore costo per il cittadino nonché la tempistica più corta. Tale funzione sembra conferire all'Autorità un'informalità più congeniale e maggiormente favorita dagli individui che riscontrano una violazione o lesione rilevante per i diritti umani. Difatti, la maggiore flessibilità implica inoltre la possibilità di richiedere il suo intervento nei casi in cui non si possa ricorrere giudizialmente e ogni altra via risulta preclusa, per motivi come ad esempio mancanza di legittimazione o decadenza dei termini, in tal senso l'intervento

---

[89] Le Osservazioni Generali esprimono inoltre "NHRIs should have the authority to deal with bodies against which complaints are made and may be authorized to seek compliance with its decisions through the judiciary.", in GANHRI, *General Observations*, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf, p. 49.

[90] *Ibidem*.

[91] M. Clarich, *Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, Dir. Amm. , 1993, p.89.

di un'Autorità permetterebbe una copertura maggiore della casistica in tema di lesioni dei diritti umani. Tuttavia, come rilevano importanti autori, la relazione fra NHRI e le Corti deve essere definita e delimitata in maniera chiara, onde evitare il rischio di sovrapposizione o risultare in uno svilimento dell'autorità del potere giudiziario, come definiti dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione.

In tal senso devono essere delimitate le competenze rispettive dei due organismi all'interno della legge che istituisce l'Autorità, nella costante certezza della necessità per entrambi di avere indipendenza ed autonomia sia con gli altri poteri, sia – per alcuni versi – sia nel modo di interagire fra di loro.[92] In tal senso generalmente le Autorità che ricevono reclami pongono come condizione di ammissibilità il fatto che il soggetto non abbia instaurato un giudizio presso una Corte.

La discrezionalità, con cui viene prevista la possibilità di conferire poteri quasi-giudiziali, ha permesso a livello europeo di modulare in maniera molto diversa i poteri quasi-giudiziali delle singole. L'Agenzia Europea FRA ha riportato le differenze strutturali fra *Ombudsmen*, Comitati e Commissioni consultive[93]: se nel primo caso, la capacità di ricevere reclami individuali è una delle caratteristiche preminenti, l'area su cui si concentrano è molto spesso quella della malamministrazione; nel secondo caso, quello dei Comitati, sebbene non venga loro concessa la facoltà di decidere su casi individuali, questi possono assistere l'individuo in vari modi, *in primis* con assistenza legale, nel procedimenti giudiziali; nell'ultimo caso invece, per una Commissione su modello francese e greco, non è prevista una facoltà in tal senso.

Le differenze strutturali fra le Autorità europee in tema di poteri quasi giudiziali riguardano inoltre la natura del soggetto legittimato a richiedere l'intervento, se possa essere un individuo o se invece debba essere un'associazione o organizzazione (richiamando la struttura dei ricorsi collettivi al Comitato Europeo per i Diritti Sociali). Anche la cosiddetta controparte varia a seconda dell'Autorità, difatti molte NHRI concedono il reclamo solo contro atti di enti pubblici, istituzioni o amministrazioni pubbliche mentre altre permettono di inviare la richiesta anche rispetto a enti privati, se non individui stessi. A seguito dell'accorpamento dell'*Equality Body* con la NHRI, molti Stati hanno previsto la possibilità di decidere reclami individuali solo nei casi di discriminazione (come nel caso olandese).

Le restrizioni possono inoltre prevedere l'inammissibilità di reclami fra Stati e nel caso in cui una delle parti sia un'organizzazione internazionale, secondo i principi del diritto internazionale.

Ove il caso sia oggetto di un reclamo presso un'altra amministrazione indipendente devono inoltre essere ipotizzati dei meccanismi che, basandosi sulla legislazione sottostante l'oggetto del reclamo, prevedano un meccanismo di competenza.

Le differenze inoltre concernono il mandato delle Autorità con poteri quasi-giudiziali, si hanno infatti a livello europeo, Autorità che non detengono poteri, che possono solo assistere in procedimenti amichevoli fra le parti, Autorità che possono solo assistere legalmente (ma non rappresentare legalmente il soggetto), altre che possono iniziare un procedimento dinanzi l'autorità giudiziaria competente o altre che possono intervenire in un procedimento già instaurato.

Anche per quanto riguarda il rapporto con l'autorità giudiziaria, qualora vi sia, due sono i modelli maggiormente presi in considerazione: il primo prevede la possibilità di rinviare il reclamo ricevuto – successivamente ad una valutazione complessiva della NHRI- alla debita autorità con poteri giudiziali; l'altra è invece quella di decidere la causa e di richiedere, solo ove non vi sia l'adeguamento del soggetto, l'intervento dell'Autorità. In quest'ultimo caso un aspetto da definire deve essere la possibilità di ricorrere contro le decisioni delle Autorità ed in tal caso dinanzi a quale Corte.

---

[92] L. Lindholt, F. Kerrigan, General aspects of quasi-judicial competence of NHRI, in Danish Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions*, 2000, p. 93.

[93] EU FRA, *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU* I, 2010, p. 40.

In Europa, la capacità di ricevere ricorsi individuali, secondo i dati pubblicati dall'ENNHRI, è prerogativa per la quasi totalità dei casi delle NHRI aventi la struttura di Ombudsman. La maggioranza effettua anche delle funzioni di *legal assistance*. Per quanto riguarda le Istituzioni che hanno la capacità di ricevere ricorsi individuali queste sono prettamente Centri, come quello contro le discriminazioni basate sulla razza in Belgio – UNIA- e sempre belga il Centro federale sulle migrazioni – MYRIA -, o Istituti come quello olandese. Solo quello olandese presenta uno status A mentre quelli belgi detengono uno status B, così come quello austriaco che risulta di estremo interesse essendo organizzato come un organo formato da tre Ombudsman, coadiuvato da un Consiglio dei Diritti Umani. Invece gli Istituti stabiliti in Turchia e Romania non sono stati accreditati con alcuno status pur essendo associati al ENNHRI e prevedono anche loro una capacità di gestire reclami individuali.

Le Commissioni che non detengono un potere di decidere reclami, possono tuttavia ricevere richieste di assistenza legale e hanno facoltà di intervenire nei procedimenti giudiziari già instaurati. In tal senso sono di estremo rilievo i lavori della Commissione britannica così come di quella irlandese e del Nord Irlanda. La *policy* delle tre Commissioni che rende prioritari i casi di *strategic litigation* viene rilevata come buona pratica dallo stesso documento dell'Agenzia europea precedentemente citato, FRA considera positivamente l'intervento delle Commissioni nei procedimenti giudiziari che hanno ad oggetto delicati temi sui diritti umani, operando un giusto bilanciamento tra costi e benefici.

Di seguito si riporta una tabella riassuntiva delle principali caratteristiche delle Istituzioni austriaca, belga e olandese su menzionata in merito alla facoltà di ricevere ricorsi individuali a cui si comparerà l'Ombudsman spagnolo, per avere un raffronto sui principali punti di rilievo.

Tabella 7. Reclami individuali. Principali caratteristiche

Istituzione	Legittimazione attiva	Legittimazione passiva	Mandato	Relazione con le altre autorità
Netherlands Institute for Human Rights	Reclami individuali	Amministrazioni pubbliche e privati	Competenza a ricevere reclami individuali solo nei casi di discriminazione e non per i DDUU	Obbligo di trasferire i reclami alle autorità competenti, specialmente all' Ombudsman
Austrian Ombudsman Board - AOB	Reclami individuali	Amministrazioni pubbliche, ad eccezione di quelle locali di Vorarlberg e Tyrol	-Le decisioni che accolgono il reclamo prevedono la richiesta di azioni correttive alla P.A. con un termine di 8 settimane per ottemperare	I reclami sono ammessi nel caso in cui l'A.G. non compia i suoi doveri, ad ogni modo l'organo non è competente per le decisioni delle AAGG.

UNIA - Belgique	Reclami individuali	Amministrazioni pubbliche e privati	-Raccolta della giurisprudenza in materia -Facilitare una soluzione amichevole -Ricorre all'autorità giudiziaria competente in via residuale	-Obbligo per i Pubblici Ministeri e gli ispettori del lavoro di trasmettere le sentenze e gli atti di interesse -Obbligo di trasmettere alle organizzazioni competenti
Defensor del Pueblo - España	Reclami individuali e collettivi	Amministrazioni pubbliche	- Su richiesta della parte possono presentare ricorso per incostituzionalità alla C.C. - Non hanno il potere di annullare o modificare l'atto della P.A., ma proporre a questa di adottare delle azioni correttive	-Obbligo di informare l'individuo delle autorità adibite in caso di incompetenza

3.5. Il lavoro del Gruppo DDUU del CeSPI e la proposta per un'Autorità

Il CeSPI, all'interno dell'Osservatorio Diritti Umani, ha iniziato dal 2018 un'analisi delle Autorità Nazionali per i Diritti Umani in Europa e in Italia, volto a promuovere l'istituzione di un'Autorità nel contesto italiano. All'interno dell'Osservatorio CeSPI, un gruppo di esperti di diritti umani composto da accademici, giuristi, avvocati, diplomatici, organizzazioni non governative, associazioni del terzo settore, rappresentanti delle autorità in Italia si è riunito in una discussione circa la futura creazione di un'Istituzione nazionale valutando le principali criticità del contesto italiano e analizzando i possibili modelli[94]. Si è presa come base di lavoro la proposta in discussione presso il Parlamento, pur avendo avuto riguardo per le proposte precedentemente presentate. Nel delineare un'ipotesi di Autorità Garante, il Gruppo di lavoro ha considerato come guida i Principi di Parigi che hanno avuto un ruolo fondamentale nella definizione delle singole disposizioni.

La definizione di una proposta, che sia conforme alla normativa internazionale, europea e nazionale e che rispecchi il punto di vista della società civile, è stata oggetto di numerosi incontri e consultazioni nel corso del tempo. La documentazione finale, messa a disposizione di tutte le autorità italiane

[94] Fra i partecipanti del Gruppo di lavoro vi sono i seguenti esperti: Chiara Tea Antoniazzi, Antonio Bultrini, Silvia Conti, Filippo Di Robilant, Marco Marsilli, Antonio Marchesi, Francesco Miraglia, Giuseppe Nesi, Michele Nicoletti (coordinatore), Vladimiro Zagrebelsky. Fra le organizzazioni e associazioni che hanno partecipato agli incontri di discussione: Amnesty International, ASGI, Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, FOCSIV, Direzione Ossigeno, Faircoop, GVC. Alle discussioni del Gruppo di lavoro ha partecipato inoltre il Garante per le persone private della libertà, nella figura di Mauro Palma, e l'Ufficio del Garante nella figura di Alessandro Albano.

competenti in materia, ha portato in evidenza alcuni elementi fondamentali per un'Istituzione Nazionale che sia veramente conforme ai Principi di Parigi, e che pertanto sia veramente autonoma, *accountable*, efficace ed efficiente.

Secondo la proposta del Gruppo di esperti, l'Istituzione nazionale per i diritti umani dovrebbe essere basata sui Principi di Parigi ed adottare il modello di Commissione che segue l'esempio francese, tuttavia in linea con i progetti di legge presentati l'istituzione dovrebbe presentare un numero inferiore di membri rispetto a quella d'oltralpe.

La composizione infatti dovrebbe portare ad avere 7 membri di elevata moralità, indipendenza, integrità e alta competenza, con esperienza comprovata nel campo dei diritti umani e che hanno svolto attività volte alla tutela dei diritti, in Italia e all'estero. I componenti della Commissione dovrebbero essere nominati con determinazione adottata di comune accordo dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. I nominativi dei membri dovrebbero essere scelti attraverso una procedura che preveda un'ampia consultazione della società civile e che sia improntata a criteri di trasparenza e evidenza pubblica. Tale procedura dovrebbe comprendere anche un'audizione pubblica dei candidati tale da permettere una discussione aperta e un dialogo con l'organo legislativo. Il lavoro del Gruppo ha portato inoltre ha palesare la necessità di rafforzare l'autonomia dell'Autorità, specie nella durata del mandato e nella possibilità di revoca, che nella proposta di legge in discussione specie nell'ultimo punto palesava alcune forti criticità[95] rispetto all'indipendenza dei membri della Commissione.

Per quanto riguarda il mandato, il Gruppo ha evidenziato l'importanza di richiamare con correttezza le normative internazionali vincolanti l'Italia, ivi comprese quelle europee, raccomandando che l'Istituzione auspicata abbia il potere di promuovere e tutelare i diritti umani in Italia e in ogni altra situazione di competenza dello Stato italiano, con riferimento al diritto interno e alle norme internazionali e dell'Unione Europea. L'istituzione dovrebbe inoltre avere competenza per formulare, anche di propria iniziativa e sulla base degli elementi emersi dall'attività di monitoraggio, pareri, raccomandazioni e proposte alle autorità italiane su tutte le questioni attinenti al rispetto dei diritti umani; verificare l'attuazione delle convenzioni, degli accordi internazionali ratificati dall'Italia e delle relative norme di diritto dell'Unione Europea in materia, oltre ai poteri relativi ad una promozione dei diritti fondamentali in tutto il territorio nazionale. Il Gruppo ha inoltre proposto, in merito alla competenza di "assicurare che, nell'adozione delle determinazioni di politica estera, siano tenute in adeguata considerazione la promozione e la protezione dei diritti umani. I pareri espressi dalla Commissione devono risultare nel relativo procedimento decisionale" (art. 3, lett. e, della proposta di legge), una modifica volta a rafforzare l'efficacia e l'effettività dell'azione dell'Autorità, attraverso la sostituzione del verbo assicurare con il più adeguato vigilare, maggiormente confacente alle prerogative e alle competenze delle autorità italiane in tema di politica estera.

In ossequio alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134, nella parte *Methods and operation*, lettera (f)[96], il Gruppo ha proposto di specificare che la Commissione debba consultare le altre Autorità Nazionali che si occupano di promozione e protezione dei diritti umani. Difatti, oltre a collaborare con gli organi internazionali onusiani e europei, in particolare la Commissione dovrebbe consultare il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà

[95] Era infatti previsto che "i componenti della Commissione possono essere revocati in qualsiasi momento qualora siano riscontrate manifeste violazioni degli obblighi di legge. A metà del mandato essi sono comunque sottoposti a una procedura di controllo al fine di accertare l'eventuale sopravvenuta mancanza dei requisiti." A tali disposizioni, generiche e critiche per l'indipendenza della Commissione, è stata proposta la seguente modifica "Oltre che per la naturale scadenza del mandato o per decesso, l'incarico di componente della Commissione cessa in caso di dimissioni o di sopravvenuta accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina. I componenti della Commissione decadono inoltre immediatamente dal loro incarico in caso di violazione dei doveri connessi al ruolo e/o in caso di condanna per delitto non colposo."

[96] Il quale prevede che la Commissione, debba «mantenere consultazioni con altri organi, giurisdizionali o di altro tipo, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani».

in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione in base al Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, il Garante per la protezione dei dati personali nonché i difensori civici rispetto alle questioni che riguardino la loro competenza specifica.

L'Autorità Nazionale secondo il Gruppo non dovrebbe avere la competenza sui reclami individuali, concentrandosi così sulla prevenzione delle violazioni sistemiche dei diritti umani, in considerazione dell'effettiva consistenza delle risorse umane ed economiche messe a disposizione.

In ultimo, al fine di garantire un effettivo funzionamento dell'istituzione, il numero di funzionari a disposizione dell'organo dovrebbe essere di almeno 40 persone per evitare il rischio di una ridotta efficienza, selezionato attraverso criteri che rispettino la parità e il bilanciamento delle componenti sociali.

4. Conclusioni

L'istituzione di un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani è un dovere a cui l'Italia è chiamata a rispondere il prima possibile. Il ritardo ormai accumulato nel corso degli anni (quasi 30 anni dall'approvazione dei Principi di Parigi) sembra essere sintomatico di una difficoltà delle istituzioni italiane a sviluppare a livello nazionale una cultura diffusa della promozione e protezione dei diritti fondamentali. Una cultura che, più che alla correzione a posteriore degli errori, sia volta a educare e prevenire gli abusi e le violazioni, nonché a correggere le storture culturali, gli errori normativi e delle politiche nazionali.

L'analisi fin qui esposta evidenzia come la creazione di un'Autorità Nazionale possa giovare grandemente a superare alcune criticità sistematiche che hanno portato lo Stato italiano a spiccare negativamente nei contesti europei. Non ci si riferisce unicamente alla ben nota problematica della durata eccessiva dei processi, che ha portato a numerose condanne e ad ulteriori condanne per i ritardi negli indennizzi, ma anche ad altre violazioni oggetto di rilievi da parte di Comitati internazionali ed europei, che hanno criticato una certa sistematicità nel non considerare alcuni diritti o il godimento dei medesimi diritti per alcune categorie sociali. Si prenda quanto accaduto durante l'emergenza COVID-19: la pandemia ha evidenziato ancora più profondamente le differenze rendendo più vulnerabili chi, per condizioni socio-economiche, già in precedenza lo era. Le numerose leggi emanate nel contesto pandemico hanno sottolineato come in molti casi si è avuto un comportamento legislativo, che già nella definizione e approvazione della legge, palesava evidenti criticità rispetto alla tutela dei principali diritti costituzionali, in primo luogo il principio di uguaglianza. Un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani avrebbe potuto agire preventivamente attraverso l'emanazione di pareri e osservazioni agli organi decisionali e legislativi, rafforzando una comune visione di rispetto dei diritti nella società democratica italiana.

L'istituzione di un organo nazionale consultivo, insomma, non solo consentirebbe una più puntuale rilevazione delle debolezze del sistema di protezione dei diritti, ma permetterebbe anche di favorire quella cultura della promozione e della garanzia dei diritti fondamentali, che sola può evitare che eventuali violazioni affliggano la vita delle persone per lungo tempo prima di un effettivo rimedio.

Tale misura si rende ancora più urgente se si considera la complessità della situazione giudiziaria italiana, specialmente per la lentezza diffusa dei processi, e l'evoluzione della Corte EDU, sempre più restrittiva nei confronti dell'accoglimento di istanze individuali. Di fronte a ciò appare essenziale sviluppare meccanismi sani di prevenzione piuttosto che affidarsi unicamente a strumenti giudiziari che possono entrare in azione solo a posteriori.

Certo, il rapporto ha inoltre mostrato come l'Italia sia un Paese in cui è ampia la presenza di Autorità settoriali, sia locali che nazionali, che svolgono una funzione essenziale e la cui incisività non va indebolita. Tuttavia tali organi, pur pregevoli nella loro azione, non possono sostituire l'istituzione di un'Autorità Nazionale che rispecchi la concezione universale ed estesa che si ha oggi dei diritti umani, trascendente le diverse categorie e peculiarità individuali. Affidare la tutela dei diritti umani all'azione di tali organi rischia infatti di limitare il campo di azione del sistema di garanzie e lasciare zone d'ombra che, nella progressione costante dei diritti umani, contrastano in modo palese con il loro carattere universale.

5. Bibliografia

AGIA, Monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati, 2020,

AA.VV., Diritti umani e diritto internazionale, Il Mulino, 2016,

Aichel V., Nationale Menschenrecht institutionen in Europa, in Deutches Institutfuer Menschenrechte, Berlin 2004, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2003, 225 p.,

Bova M., Carletti C., Promozione, protezione ed attuazione dei diritti dei minori: Strumenti normativi, politiche e strategie a livello internazionale ed europeo.,

Buyse A., The Court's ears and arms: NHRI and the European Court of Human Rights, in National Human Rights Institution in Europe, Intersentia, 2013,

Camera dei Deputati, Servizio Studi, Ragionevole durata dei processi, marzo 2018,

Camprioli F., Scomparin L., Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena, Giappichelli, 2015,

Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Torino, Giappichelli, 2016,

Clarich M.,Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, Dir. Amm., 1993,

Conforti B., Lineamenti di Diritti Internazionale, Editoriale Scientifica, 2018,

Costanzo P., Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria, Giappichelli, 2011,

De Shutter O., Study on the European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order, 14 novembre 2018, CoE – FRA- EENNRI - Equinet Platform on Economic and Social Rights, Equinet, Equality bodies and National human rights institutions making the link to maximise impact, Bruxelles, Equinet, 2011,

Di Resta F., La nuova privacy europea, I principali adempimenti del regolamento UE 2016/679, Giappichelli, 2018,

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI); Rapporto sull'Italia (terzo ciclo di monitoraggio), adottato il 16 dicembre 2005, pubblicato il 16 maggio 2006; CRI (2006).

Farina D., La sfida CEDU - Dalla sentenza Torreggiani all'evoluzione del sistema penitenziario italiano, 2016,

Gemelli M., Il Garante dei diritti delle persone detenute o provate della libertà personale, Giut. Pen., fasc. 2, 2007, p. 535 e ss,

Grasso G., Le Autorità Amministrative indipendenti della Repubblica, tra legittimità costituzionale e legittimità democratica, Giuffrè, 2006,

Holmes S., Sustein C.R., Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse, Bologna, 2000,

International Council on Human Rights Policy, ICHRP, Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions, Geneva, Switzerland, 2004,

Lia L., Lucchini G, Il Difensore Civico, Giuffré, 2007,

Lindholt L., Kerrigan F. General aspects of quasi-judicial competence of NHRI, in Danish Centre for Human Rights, National Human Rights Institutions, 2000,

Lombardi, Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione, in Rivista di Diritto AmministrativoI,I,1997,

Mascia M., L'esperienza veneta nella prospettiva del paradigma dei diritti umani, in Strumendo L., (a cura di), Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'Infanzia: bilanci e prospettive del Pubblico Tutore dei Minori del Veneto, Atti del Convegno del 21 giugno 2010, Università di Padova, Marghera-Venezia, pp. 21-39,

Marzetti J., (a cura di)Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati, Maggioli, 2018,

Medda R., L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia, in Istituzioni del federalismo, vol. 4, 2017,

Meuwissen K., National Human Rights Institutions in Europe: Independent bridge-builders in a fragmented human rights landscape?, Working Paper Human Rights Integration Conference, November 2015,.

Ministero della Giustizia, Detenuti presenti italiani e stranieri, 1991-2017,

Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, Report di Monitoraggio, I minori stranieri non accompagnati in Italia, 30 giugno 2018,

Pohjolainen, A., The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations, The Danish Institute for Human Rights, 2006.

Re P., Vicini S.,(a cura di), Percorsi e figure di garanzia per l'infanzia, la figura del tutore civico volontario, Armando, 2011,

Reif L., Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection, Harvard Human Rights Journal, Vol. 13, pp. 1-69, 2000.

Santiemma E., Le Istituzioni Nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani, il caso dell'Italia, Aracne, 2016

Santiemma E., Gressi M., Terenzi B., The Italian National Human Rights Institution (NHRI): What it is and Why it is Needed-L'Istituzione Nazionale Indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani, 2020,

Scarselli G., La tutela dei diritti dinanzi alle Autorità Garanti, I Giurisdizione e Amministrazione, Giuffrè Editore, 2000,

Servizio Studi, XVIII Legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Dossier n. 66 – Schede di lettura, 28 novembre 201, Camera dei deputati, 2018,

Strumendo L., (a cura di) Il Garante dell'Infanzia e dell'adolescenza: un sistema di garanzia nazionale nella prospettiva europea, Guerini Milano 2007,

Symonides J. Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement, Springer, 2018,

Tomushat C., Human Rights: Between Idealism and Realism, Oxford University Press, 2014 (3° edizione),

Vrielink J., S. Sottiaux, Federalism, Equlity Bodies and NHRIs:a critical analysis of the Belgian debate on equality bodies and NHRIs, in National Human Rights Institution in Europe, Intersentia, 2013,

Wolfrum R., Deutsch U., The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solution, Springer, 2009,

Zagrebelsky V., Allargare l'area dei diritti non significa banalizzarli, in Questione Giustizia, Vol. 1, 2015, p. 1 e ss.

6. Sitografia

Anro I., Il Protocollo n° 15 alla CEDU in vigore dal 1° agosto 2021 …non senza qualche preoccupazione, in Eurojus, 26/04/2021, in http://rivista.eurojus.it

Antoniazzi C.T., La Commissione nazionale per i diritti umani: un adempimento non più rinviabile, Bollettino LDF, n. 31, giugno 2021,

Camilli E. L. e Clarich M., I poteri quasi-giudiziali delle Autorità indipendenti, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Cami/Camilli_Clarich_gruppo_AI.pdf

Castellaneta M., Ratificato il Protocollo n. 15 ...aspettando il Prot. 16. Al via le modifiche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in GiustiziaInsieme, 15/02/202, in https://www.giustiziainsieme.it/

Cavaliere S., Questioni attuali in tema di "nuovi diritti", www.dirittifondamentali.it, 26/11/2015,

Centro Studi di Ristretti Orizzonti, Morire di carcere dossier 2000-2019 in www.ristretti.it

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Analysis of statistics,2018 in www.echr.coe.int

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Scheda Paese sull'Italia, gennaio 2019, in www.echr.coe.int

Comitati dei Ministri, Annual Report of the Committee of Ministers 2018, www.coe.int,

Comitato per la promozione e protezione dei Diritti Umani, L'Italia ad un anno dale raccomandazioni del Consiglio ONU per I Diritti umani, 9 Giugno 2011, in http://unipd-centrodirittiumani.it,

Consiglio dei DirittiUmani, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, 27 ottobre 2014 in www.ohchr.org

ENNHRI, Re: Consultation on the proposal for the establishment of a National Human Rights Institution in Sweden (Ds 2019:4), 3Giugno 2019, in www.ennhri.org

ENNHRI, Implementation of the EU Charter of Human Rights, NHRI activities, 2017, in ,

ENNHRI, Guidance for National Human Rights Institutions to support implementation of judgments from the European Court of Human Rights, 2016, in www.ennhri.org,

FRA EU Agency, Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union, 2012 in www.fra.europa.eu,

FRA EU Agency, National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU, Maggio 2010, in www.fra.europa.eu,

Global Alliance of National Human Rights Institutions, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, Adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, in https://nhri.ohchr.org/,

Graziani F., Le "nostre prigioni" a cinque anni dalla sentenza Torreggiani, vol. 2, 2018, in www.foroeuropa.it,

Greek NHRI, The Greek National Human Rights Commission in the case law of the European Court of Human Rights, January 2019, in www.nhri.gr,

Hatchard J., The inter-relationship between Commonwealth human rights Commissions and other National human rights institutions, 2003, www.britishcouncil.org,

Kämpf A., National Human Rights Institutions and their work on migrants' human rights: Results of a survey among NHRIs, German Institute for Human Rights, GANHRI, Gennaio 2019, in nhri.ohchr.org,

OHCHR, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, 2010, in www.ohchr.org,

Posteraro N., La 'reviviscenza' dell'istituto della difesa civica alla luce della legge Gelli-Bianco: il Difensore civico quale garante del diritto alla salute, Osservatorio di diritto sanitario, 21 marzo 2018, in www.federalismi.it,

UNDP, Global Principles for the Capacity Assessment of National Human Rights institutions, Maggio 2016, in www. nhri.ohchr.org,

UNFPA, A Guide in Support of National Human Rights Institutions, Marzo 2019, in www.nhri.ohchr.org.