



FEDERICO SAVASTANO*

L'AUTORITÀ NAZIONALE PER I DIRITTI UMANI: VECCHI PERCORSI E NUOVE IPOTESI PER UN ORGANISMO CHE NON RIESCE A VEDERE LA LUCE**

Abstract [It]: L'Italia, nonostante la sua consolidata tradizione sul tema, non ha ancora rispettato l'impegno assunto in sede ONU di dotarsi di una Istituzione nazionale per la promozione e tutela dei diritti umani. Il lavoro intende focalizzarsi sulle ragioni che impongono di superare questo ritardo, e sulle possibili soluzioni applicabili. La recente proposta di abbandonare l'idea di un nuovo organismo con competenza generale e attribuire invece le funzioni di garanzia dei diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali, appare una soluzione di compromesso non ottimale, ma forse più facilmente realizzabile.

Abstract [En]: Italy, despite its well-established tradition on the issue, has not yet fulfilled its UN commitment to establish a national institution for the promotion and protection of human rights. This paper intends to focus on the reasons that make it necessary to overcome this delay, and on possible applicable solutions. The recent proposal to abandon the idea of a new institution with general competence and instead assign the functions of guaranteeing human rights to the Data Protection Authority appears to be a compromise solution that is not optimal, but perhaps more easily achievable.

Parole chiave: Diritti umani, INDU, Autorità indipendenti, tutela multilivello dei diritti.

Keywords: Human Rights, NHRI, Independent Authorities, Multilevel Protection of Rights.

SOMMARIO: 1. Trent'anni dopo: perché serve un'Autorità per i diritti umani. – 2. Il ricco (e frammentato) panorama di Istituzioni nazionali per i diritti umani in Italia: perché non soddisfa i Principi di Parigi. – 3. La lunga serie di tentativi di istituzione di un'Autorità... – 4. ...e le ipotesi *de iure condendo*. – 5. Qualche possibile spunto da alcune esperienze comparate. – 6. Conclusioni.

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Trent'anni dopo: perché serve un'Autorità per i diritti umani

Nel 2023 ricorrono i trent'anni dalla Risoluzione n. 48/134 delle Nazioni Unite¹, con cui l'Assemblea Generale impegnava gli Stati firmatari a dotarsi di istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani ispirate ai *Principi di Parigi*, allegati alla risoluzione stessa.

Alla celebrazione di questo anniversario, si arriva con 128 *National Human Rights Institutions (NHRI)* riconosciute in tutto il mondo. Nel novero degli Stati che hanno adempiuto all'impegno, figurano tutti gli Stati europei, con due eccezioni: Malta e l'Italia.

Diverse sono in realtà le istituzioni presenti nel panorama italiano che hanno l'obiettivo di promuovere e tutelare i diritti umani, ma nessuna corrisponde pienamente ai principi di indipendenza, pluralismo, efficacia e *accountability*, fissati dall'Assemblea Generale dell'ONU. Non è agevole comprendere perché non si sia riusciti a dar vita ad un organismo con queste caratteristiche²: si tratta infatti di una questione bipartisan, difficile da immaginare come divisiva tra le diverse forze politiche³.

La risoluzione ONU non è vincolante per gli Stati firmatari⁴, e dunque neanche per l'Italia, ma sono diverse le ragioni che spingono a ritenere necessario, se non urgente, il rispetto degli impegni assunti nel 1993.

C'è una ragione di opportunità e credibilità sul piano internazionale: il Terzo Ciclo della Revisione Periodica Annuale, terminato nel 2020, si è chiuso con ben 43 raccomandazioni all'Italia incentrate sull'assenza di una istituzione nazionale *ad hoc*⁵. Le numerose disposizioni di *soft law* che hanno integrato la risoluzione ONU del 1993 determinano una pressione internazionale significativa sull'Italia in merito alla creazione della NHRI⁶.

¹ UN General Assembly, Resolution no. 48/134, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 20 dicembre 1993 (A/RES/48/134).

² Per una ricostruzione esaustiva, il testo di riferimento è E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Il caso dell'Italia*, Roma, Aracne, 2016.

³ B. DELLA VEDOVA, *Intervento*, in AA.VV., *Un'Autorità nazionale per i diritti umani in Italia: una prospettiva internazionale. Atti del Convegno promosso dalla Commissione diritti umani del Senato e dal Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) a Palazzo Madama l'8 luglio 2022*, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, settembre 2022, 15.

⁴ La risoluzione costituisce una forma di *soft law* che è stata integrata negli anni con diversi atti successivi. In E. SANTIEMMA, *Il ruolo delle Istituzioni nazionali indipendenti sui diritti umani nella risposta al Covid-19*, in L. MANCA (a cura di), *Le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani. Profili teorici, comparativi e prassi*, Napoli, ESI, 2021, 140, l'Autrice sottolinea l'importanza, da ultimo, delle risoluzioni A/RES/74/156 e A/RES/72/181, adottate dall'Assemblea generale ONU nel 2019 e nel 2017, nonché la risoluzione A/HRC/RES/39/17, adottata dal Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU nel 2018. In esse si individua la protezione dei diritti umani tra le componenti dello stato di diritto, e la si inquadra altresì come elemento chiave per lo sviluppo sostenibile, anche in relazione all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

⁵ Vedi UN General Assembly – Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirty-fourth session, 4–15 November 2019, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 – Italy*, 7 August 2019 (A/HRC/WG.6/34/ITA/1). Nel punto 5 del rapporto, in riferimento all'attuazione delle raccomandazioni emerse nel Secondo Ciclo, si legge come *“Italy implemented 153 out of 176 recommendations accepted under Cycle 2; all the remaining recommendations are in the process of implementation and refer to establishing an independent NHRI”*.

⁶ Cfr. E. SANTIEMMA, *op. ult. cit.*, 140, che riporta alcune disposizioni rilevanti in termini di NHRI, dividendo tra obblighi vincolanti derivanti da accordi internazionali (art. 14, Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale; art. 3, Protocollo alla Convenzione contro la tortura; art. 33, Convenzione sulle persone con disabilità) e

C'è, inoltre, un tema più strettamente europeo. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa già nel 1997 ha raccomandato la creazione di istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani⁷, inserendola nel solco delle precedenti raccomandazioni sull'istituzione del difensore civico⁸. Il Consiglio d'Europa ha poi integrato la raccomandazione, specificandola e definendo progressivi ampliamenti dei poteri delle istituzioni nazionali⁹.

L'Unione europea non disciplina specificamente le NHRI, ma in diversi atti – anche legislativi – ha riconosciuto l'importanza degli organismi nazionali a tutela dei diritti umani, impegnandosi a promuoverli¹⁰ e ha fatto esplicito riferimento alle istituzioni nazionali costituite nel rispetto dei Principi di Parigi¹¹. In particolare, l'Unione ha istituito l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA), che collabora strettamente con il network europeo delle Autorità nazionali per i diritti umani (EENHRI), al quale l'Italia non partecipa, non avendo un organismo pienamente rispondente ai requisiti. La FRA, nei suoi pareri e nelle sue relazioni annuali¹², da una parte fa costantemente riferimento alla necessità di ampliare i poteri delle NHRI, dall'altra considera la loro esistenza come un fatto, e le tiene in considerazione come interlocutrici privilegiate per l'attuazione della Carta di Nizza¹³. Il rischio che ne deriva è dunque quello di rimanere esclusi da un circuito decisionale strategico su materie legate ai diritti fondamentali a livello europeo. Peraltro, il rispetto dei

misure di soft law prodotte dai Comitati di controllo sui diritti umani dell'ONU (CERD, 1993; CESCR, 1998; CRC, 2002; CHR, UN Doc. CCPR/C/106/3, 2012; CEDAW, UN Doc. E/CN.6/2008/CRP.1, 2008.

⁷ Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. 14 (1997) del Comitato dei Ministri agli Stati membri, relativa alla creazione di organi nazionali indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo – Rec(97)14.

⁸ A partire dalla raccomandazione n. 13 (1985), del Comitato dei Ministri agli Stati membri, relativa all'istituzione dell'*Ombudsman* – Rec(85)13.

⁹ Da ultimo, Raccomandazione n. 1 (2021) del Comitato dei Ministri agli Stati membri, sullo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti – Rec(2021)1. Numerose sono state nel tempo le disposizioni adottate in ambito CEDU, tra le quali si segnalano: Risoluzione del Comitato dei Ministri sulla cooperazione tra le istituzioni nazionali per i diritti umani degli Stati membri e tra queste e il Consiglio d'Europa – Res(97)11; Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio della società civile in Europa – CM/Rec(2018)11; Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo sviluppo dell'istituzione del difensore civico – CM/Rec(2019)6; Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 1959 (2013), *Rafforzare l'istituzione del difensore civico in Europa*; Risoluzione 327 (2011) del Congresso dei poteri locali e regionali, *L'ufficio del difensore civico e gli enti locali e regionali*; Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), Principi sulla tutela e promozione dell'istituzione del Difensore civico (“The Venice Principles”); Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), Raccomandazione di politica generale n. 2 (riveduta) sugli organismi di parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale.

¹⁰ Vedi art. 2, par.1, lett. a), n. ii), del Reg. (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo, in Gazzetta Ufficiale UE, serie L 77/85, del 15/03/2014.

¹¹ Vedi Considerando 20, Reg. (CE) N. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in Gazzetta ufficiale UE, serie L 53/1 del 22/02/2007. All'art. 8, par. 2 prevede altresì che la costituenda Agenzia europea per i diritti umani dovrà collaborare con *“le organizzazioni governative e gli organi pubblici competenti in materia di diritti fondamentali a livello degli Stati membri, ivi comprese le istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo”*.

¹² Da ultimo, FRA, Relazione annuale sui diritti fondamentali, 2021, 8; Relazione annuale sui diritti fondamentali, 2022, 3, 5, 17-18.

¹³ Si veda in particolare il parere 2.2 del 2021, in cui si legge che *“L'applicazione della Carta potrebbe essere rafforzata istituendo punti focali della Carta presso le amministrazioni nazionali, adeguando le procedure relative alle valutazioni d'impatto e al controllo legislativo, garantendo che i comitati dotati di sufficienti competenze per la Carta controllino la gestione dei fondi dell'UE o, alla fine, istituiscano e/o rafforzino le istituzioni nazionali per i diritti umani”*.

diritti umani rientra tra i valori comuni di cui all'art. 2 TUE, al pari (e, simbolicamente, a fianco) dello stato di diritto¹⁴, motivo per cui la FRA potrebbe progressivamente assumere un ruolo chiave sia di supporto agli stati membri sia di monitoraggio dei loro ordinamenti, a valere per la valutazione della loro conformità al sistema di valori che è alla base della *membership* europea e che è altresì alla base dei meccanismi di condizionalità sempre più centrali nelle dinamiche di funzionamento dell'Unione¹⁵.

Alla pressione internazionale, pertanto, si aggiunge quella regionale europea, sia in ambito CEDU che in ambito UE.

Va infine ricordato che, sulla base dell'art. 2 Cost. riguardante la tutela dei diritti inviolabili della persona, la giurisprudenza costituzionale ha *sintonizza[to] il nostro ordinamento costituzionale con il movimento giuridico e culturale legato alla proclamazione delle Carte internazionali dei diritti e al fenomeno definito «tutela multilivello dei diritti»*¹⁶. Questo assunto ha consentito di mantenere aperto il catalogo dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione¹⁷, ma ha altresì inserito la protezione costituzionale dei diritti umani in un sistema più ampio, che non può prescindere dal quadro complessivo, e che anzi proprio in tale quadro si espande¹⁸. Le istituzioni nazionali per i diritti umani sono ormai riconosciute a più livelli come *pilastri del rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia*¹⁹, e come *una parte vitale del sistema di protezione dei diritti umani*²⁰, e la loro assenza determina delle carenze di tutela che, come si approfondirà in seguito, la pandemia ha reso evidenti, nonché differenze tra i Paesi che

¹⁴ Considerando 6, Reg. (UE/Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in Gazzetta ufficiale UE, serie LI 433/1, 22/12/2020: *“Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa”*.

¹⁵ M. MIGLIORATI, *Nuove prospettive per l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2, 2021, 119-124, fa riferimento al ruolo che potrebbe configurarsi per la FRA in merito alla procedura di cui all'art. 7 TUE.

¹⁶ Così D. TEGA, *Articolo 2*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. 1, Bologna, Il Mulino, 2018, 22.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 388 del 1999: *“Indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per se stesse a livello costituzionale (tra le molte sentenze n. 188 del 1980 e n. 315 del 1990), mentre spetta al legislatore dare ad esse attuazione (sentenza n. 172 del 1987), è da rilevare che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione (cfr. sentenza n. 399 del 1998): non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 della Costituzione, sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona (cfr. sentenza n. 167 del 1999), ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione”*.

¹⁸ Secondo P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella «Costituzione europea»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, 29, la tutela multilivello dei diritti consente di estrapolarli dal contesto nazionale e di isolarli dai fattori storici e culturali che potrebbero condizionarne lo sviluppo e l'effettivo godimento. In un contesto diverso, quale è quello multilivello, essi godono di una maggior “neutralità” che ne consente uno sviluppo – e un ampliamento – più sereno. Secondo D. TEGA, *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, 68-69, fenomeni quali l'emersione di nuovi diritti (l'Aatrice porta l'esempio del diritto alla casa nella sentenza della Corte cost. n. 404 del 1988 e del diritto all'espatrio, nella sentenza Corte cost. n. 278/1992) si sono verificati tramite il riferimento alle Carte internazionali dei diritti.

¹⁹ Raccomandazione n. 1 (2021) del Comitato dei Ministri agli Stati membri, sullo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti – Rec(2021)1, Considerando 1.

²⁰ FRA, *Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci sfide, pratiche promettenti e opportunità*, EU Publications Office, Lussemburgo, 2021, 1; Joint statement from expert meeting on strengthening independence of national human rights institutions in OSCE region in Warsaw, 28-29 novembre 2016.

hanno potuto contare sull'apporto delle NHRI e quelli che, come l'Italia, non hanno potuto usufruirne²¹.

Se dunque è acclarata la centralità delle NHRI nel sistema di protezione multilivello dei diritti umani e se a tale sistema il nostro ordinamento deve *sintonizzarsi*, allora il superamento del ritardo nell'istituzione di un'autorità per la promozione e la tutela dei diritti umani può altresì configurarsi come strumento di attuazione della protezione dei diritti individuali prescritta dall'art. 2 Cost.²²

2. Il ricco (e frammentato) panorama di Istituzioni nazionali per i diritti umani in Italia: perché non soddisfa i Principi di Parigi

Come anticipato, il nostro ordinamento non è privo di istituzioni nazionali operanti nel campo dei diritti umani. Ne prevede in realtà molte, e da questa pluralità discendono due ordini di problemi. In primo luogo, quello che emerge è un sistema troppo frammentato: il senso delle NHRI è dotare ciascuno Stato di un punto di riferimento unico che sia in grado, da un lato, di relazionarsi con le istituzioni internazionali, dall'altro di interfacciarsi con la società civile, la cui partecipazione è prevista dai Principi di Parigi e soddisfa quei doveri di solidarietà che lo stesso art. 2 Cost. impone. In secondo luogo, nessuno dei tanti organismi presenti nel nostro ordinamento risponde pienamente ai Principi di Parigi.

Val la pena ricordare come questi avessero individuato quattro punti fondamentali in ordine alla composizione degli organismi nazionali, che devono garantire indipendenza, pluralismo, efficacia e *accountability*²³: indipendenza da intendersi come potere proprio di regolamentazione interna ed esclusione di ogni forma di controllo governativo, sia in termini di partecipazione attiva sia di nomina e revoca dei membri²⁴; il pluralismo fa invece riferimento alla necessità che gli organismi coinvolgano la società civile, rappresentandola

²¹ Si veda E. SANTIEMMA, *cit.*; J. ZENTI - O. POLLICINO, *È arrivato finalmente il tempo della Italian Human Rights Institution?*, in *Diritti comparati*, 27 ottobre 2020, 2-3.

²² È stato scritto come “*l'art. 2 Cost. non esaurisce la sua portata esclusivamente in una garanzia giuridica dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili. In senso più ampio, richiama tutte le istituzioni e l'intera società alla responsabilità di concorrere, consapevolmente e in prima persona, alla realizzazione dei diritti e doveri*”. (D. TEGA, *Articolo 2*, *cit.*, 27.). Lo Stato, pertanto, in qualità di soggetto attivo inserito in un piano sistemico di tutela multilivello dei diritti, dovrebbe dare attuazione alle NHRI dato che si tratta di istituti che quel piano sistemico ritiene oggi centrali, e che di certo non contrastano con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano.

²³ I *Principi di Parigi* – adottati con la citata Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 – sono stati la tappa finale di un percorso quarantennale: già nel 1946 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite aveva invitato gli Stati parti a creare commissioni nazionali che potessero interfacciarsi con la Commissione ONU sui diritti umani; l'Assemblea Generale si è espressa a favore delle creazioni di istituzioni locali con la Risoluzione 32/123 del 16 dicembre 1977, e ha incaricato la Commissione per i Diritti Umani di organizzare dei Seminari periodici per coordinare l'istituzione di organismi nazionali negli Stati membri. Il primo di questi Seminari si è svolto a Ginevra (le sue risultanze sono state accolte dall'Assemblea Generale e riportate agli Stati membri con Risoluzione 33/46 del 14 dicembre 1978) ed è nell'ambito di questi seminari che si è giunti alla definizione dei Principi di Parigi, che prendono il nome dalla città in cui proprio si è svolto proprio uno di questi “Seminari”: quello che ha portato alla definizione dei criteri per le NHRI. Sulla genesi dei Principi di Parigi e per una loro analisi dettagliata, si veda, tra tutti, G. DE BECO - R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, CUP, 2015.

²⁴ Principi di Parigi, Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo, punto 3: “*Per garantire la stabilità dei membri dell'istituzione nazionale, senza la quale non ci sarebbe reale indipendenza, la loro nomina sarà resa effettiva da un atto ufficiale che stabilirà la specifica durata del mandato*”.

in modo adeguato in tutte le sue componenti, tenendo conto di minoranze e categorie specifiche, sia in termini di composizione, sia di reclutamento dell'organico, sia di collaborazione con associazioni non governative²⁵; l'efficacia afferisce all'adeguatezza dei finanziamenti di cui le istituzioni devono godere per poter svolgere le proprie funzioni²⁶; l'*accountability*, infine, rende le NHRI responsabili delle proprie attività dinanzi alle assemblee legislative, alle quali dovranno relazionare e dalle quali dovranno ricevere input, in un interscambio che orienti organicamente il sistema di protezione e tutela dei diritti umani²⁷.

Per ciò che concerne le funzioni, organismi nazionali rispondenti ai Principi di Parigi devono: fornire informazioni, pareri, proposte, anche su autonoma iniziativa, alle istituzioni dello stato e a qualsiasi altra autorità in merito a proposte di leggi e altri atti, casi di violazione dei diritti umani; promuovere l'armonizzazione dell'ordinamento interno con la legislazione internazionale sui diritti umani; stilare un rapporto annuale, di carattere generale, sui diritti umani nel proprio paese; collaborare alla preparazione dei rapporti da sottoporre alle competenti istanze internazionali; contribuire all'elaborazione dei programmi di insegnamento sui diritti umani in sede sia scolastica e universitaria sia extrascolastica; partecipare alle attività dei 'coordinamenti' internazionali; gestire un 'osservatorio' sugli eventi relativi ai diritti umani in sede nazionale e internazionale²⁸.

Sulla base delle caratteristiche qui esposte, non sono configurabili come NHRI nazionale gli organismi interni di cui il Parlamento si è dotato per occuparsi di questioni inerenti i diritti umani: il *Comitato permanente per i diritti umani nel mondo*, alla Camera²⁹, e la *Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani*, al Senato³⁰; è altresì stata istituita la *Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza*, che coinvolge entrambi i rami del Parlamento e ha compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione delle normative

²⁵ Principi di Parigi, Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo, punto 1: "La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, attraverso un'elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che offra tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani e, in particolare, di soggetti che consentano l'effettiva collaborazione o la diretta rappresentanza di:

a) organizzazioni non governative per i diritti umani e impegnate a combattere la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio: associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti e scienziati eminenti;

b) esponenti delle correnti di pensiero filosofico o religioso;

c) Università ed esperti qualificati;

d) il Parlamento;

e) i Ministeri del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva)".

²⁶ Principi di Parigi, Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo, punto 2: "La istituzione nazionale avrà una infrastruttura adatta ad uno svolgimento spedito delle sue attività, in particolare un adeguato finanziamento. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di renderla in grado di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario, ciò che potrebbe minare la sua indipendenza".

²⁷ Su cui vedi le integrazioni apportate dai Principi di Belgrado sulle relazioni tra NHRI e Parlamenti, del 22-23 febbraio 2012, adottati in occasione della 20a sessione della Commissione Diritti Umani (A/HRC/20/9). In particolare, stando al principio n. 7, "NHRI should submit to parliaments a strategic plan and/or an annual programme of activities. Parliaments should take into account the strategic plan and/or annual programme of activities submitted by the NHRI when discussing budget proposals to ensure financial independence of the institution"; ancor più chiaro il principio 14, per cui "NHRI should report directly to parliament".

²⁸ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, punto 3, lett. a); b); c); d); e); f); g).

²⁹ Istituito a partire dalla X legislatura nell'ambito della Commissione Affari Esteri, preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani.

³⁰ Sempre istituita a partire dalla XIV legislatura (mozione n. 20 del 1 agosto 2001).

relative ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (bambini e adolescenti)³¹. Comitati e Commissioni creati in ambito parlamentare sono strutture interne alle Camere formate da deputati e senatori e, in quanto tali, non presentano né l'indipendenza politica né quella finanziaria prevista dai Principi di Parigi.

A maggior ragione non possono considerarsi soddisfacenti, ai fini di quanto qui considerato, i diversi organismi operanti in ambito governativo: il *Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di diritti umani*³²; il *Comitato interministeriale per i diritti umani* (CIDU)³³; l'*Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali* (UNAR)³⁴; l'*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori* (OSCAD), presso il Ministero dell'Interno³⁵. Questi, ancor più di quelli parlamentari, non possono soddisfare i criteri previsti per una NHRI italiana, dato che l'indipendenza richiesta dai Principi di Parigi è riferita soprattutto ai rapporti con l'esecutivo.

Sul fronte delle Autorità, vanno senz'altro presi in considerazione il *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*³⁶ e l'*Autorità garante per l'infanzia e*

³¹ Istituita con legge 23 dicembre 1997, n. 451, si è costituita per la prima volta nel corso della XIII legislatura, il 17 dicembre 1998, un anno dopo l'approvazione della legge istitutiva.

³² Istituito con d.P.C.M. 13 aprile 2007. Coordina le attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono attività istituzionale in materia di diritti umani; è presieduto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri per le pari opportunità, gli Affari esteri, Difesa, Giustizia, Interno, Istruzione, Lavoro, Politiche europee e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

³³ Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) è stato istituito con DM 15 febbraio 1978, n. 519. È presieduto da un diplomatico di carriera e composto da delegazioni ministeriali, amministrazioni ed enti che si occupano di diritti umani. Le sue funzioni principali, stando al dPCM 11 maggio 2007, consistono in: esame degli atti normativi aventi ad oggetto l'attuazione interna di obblighi internazionali relativi ai diritti umani; promozione di misure volte all'adempimento di obblighi internazionali in materia; monitoraggio dell'attuazione delle convenzioni internazionali e preparazione dei rapporti periodici da presentare all'ONU, al Consiglio d'Europa e alle altre organizzazioni internazionali sui diritti umani; relazione sulla propria attività e sulla situazione generale della tutela dei diritti umani in Italia; cura dei rapporti con le organizzazioni della società civile.

³⁴ L'Ufficio nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) è stato istituito ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) ed è incardinato presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ha funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela. In base al dPCM 11 dicembre 2003, i suoi principali compiti sono: fornire assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti attivati in sede amministrativa o giurisdizionale; promuovere azioni positive in collaborazione con associazioni della società civile; diffondere la conoscenza circa gli strumenti di tutela contro le discriminazioni; formulare raccomandazioni e pareri sulle questioni relative alla discriminazione per razza e origine etnica; promuovere studi e ricerche sui temi della discriminazione, in particolare basata su razza o origine etnica; presentare una relazione annuale al Parlamento sull'effettività del principio di parità di trattamento e sull'efficacia degli strumenti di tutela.

³⁵ L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è un organismo interforze cui collaborano Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, ed è incardinato presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. I principali compiti consistono in: ricevere segnalazioni circa atti discriminatori ed attivare interventi mirati sul territorio da parte di Polizia o Carabinieri; formare le forze dell'ordine in materia di antidiscriminazione; elaborare misure di prevenzione e contrasto.

³⁶ Istituito con d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria", convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10. Sulla sua istituzione si veda M. PALMA, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in *Rivista della Corte dei conti*, quad. n. 1, 2022, 149-162; L. MANCA, *Il garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà. Alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *federalismi.it – Focus Human Rights*, n. 3, 2016, 1-23; L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, in F. CAPRIOLI - L. SCOMPARIN (a cura di), *Sovrappopolamento carcerario e diritti dei detenuti*, Torino, Giappichelli, 2015, 283 ss.; G. DI ROSA, *Il Garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale*, in C. CONTI - A. MARANDOLA - G. VARRASO (a cura di), *Le nuove norme sulla giustizia penale*, Padova, Cedam, 2014, 127-144.

*l'adolescenza*³⁷, nonché, per la sua ampia competenza in fatto di diritti, il *Garante per la protezione dei dati personali*³⁸.

Le Autorità indipendenti meritano un'attenzione particolare, dato che presentano le caratteristiche strutturali richieste dalle Nazioni Unite in merito alla composizione e alle garanzie di indipendenza e pluralismo: indipendenti dal governo, autonome, dotate di funzioni giurisdizionali e di controllo, trasparenti, finanziariamente autonome, responsabili delle proprie decisioni. Ciò nonostante, l'attuale configurazione delle Autorità nell'ordinamento italiano non le rende perfettamente in linea con i Principi di Parigi. Essi infatti, prevedono che all'Autorità nazionale sia affidato un mandato *più ampio possibile*³⁹, e dunque una competenza generale sul tema dei diritti umani che non si limiti a coprirne solo alcune fattispecie. Per quanto riguarda il Garante dei detenuti, bisogna inoltre sottolineare come anche il suo grado di indipendenza non sia rispondente ai dettami ONU, dato che la sua composizione dipende dal governo⁴⁰.

Altri organismi a tutela dei diritti dei cittadini presenti nel nostro ordinamento sono il difensore civico – che però esiste solo a livello regionale e di province autonome e che peraltro non gode di poteri gestionali, finanziari e contabili autonomi, né è titolare di funzioni giurisdizionali – e la Consigliera di parità, organismo di garanzia dei diritti umani, con funzioni di tutela quasi giurisdizionale, che tuttavia non gode di autonomia ed indipendenza, stante la nomina da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro delle Pari opportunità⁴¹.

Da questa panoramica emerge dunque un quadro frammentato, dal quale possono trarsi diverse considerazioni: in primo luogo, dal punto di vista strutturale, appare evidente come lo strumento più adatto previsto nel nostro ordinamento per soddisfare i Principi di Parigi sia quello dell'istituzione di una Autorità indipendente; in secondo luogo, la frammentazione oggi esistente determina anche una sovrapposizione funzionale tale per cui l'istituzione di una nuova Autorità avente competenza generale in materia dovrebbe condurre ad un ripensamento del sistema di promozione e tutela dei diritti umani sia sotto il profilo complessivo sia per le declinazioni specifiche di tali diritti.

³⁷ Istituita con legge 12 luglio 2011, n. 112, "Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza". Sulla collocazione dell'Autorità nel sistema integrato di protezione dei diritti umani si veda, di recente, G. NUCERA, *The Italian Authority for Children and Adolescents: An Assessment after a Decade of Activities*, in L. MANCA (a cura di), *cit.*, 113-131. Più in generale sull'istituzione dell'Autorità si vedano C. GARLATTI, *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, in *Rivista della Corte dei conti*, quad. n. 1, 2022, 137-148; F. ALBANO, *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: una realtà in divenire*, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2018, 98-106; G. MORANI, *Un nuovo organo monocratico, autonomo e indipendente: l'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, in *Il diritto della famiglia e delle persone*, n. 41, 2012, 490-498; A. NEGRI, *Il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza (l. 12 luglio 2011, n. 112)*, in *Studium Juris*, n. 4, 2012, 402-406.

³⁸ Il Garante privacy, come noto, è stato istituito ben prima, con legge 31 dicembre 1996, n. 675.

³⁹ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, punto 2: "*All'istituzione nazionale è affidato un mandato il più ampio possibile, chiaramente esposto in un testo legislativo o costituzionale, che ne specifichi la composizione e la sfera di competenza*".

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 7, c. 2, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, il Garante consta di un collegio composto da un presidente e due membri nominati dal Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei ministri.

⁴¹ La figura della *Consigliera di Parità* è stata istituita con d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, in attuazione della Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Si occupa soprattutto di monitorare questioni connesse alla parità di genere in ambito lavorativo.

3. La lunga serie di tentativi di istituzione di un'Autorità...

Dal 1993 ad oggi, diversi sono stati i tentativi di creare un organismo che soddisfacesse i requisiti fissati in sede ONU, e allineasse l'Italia con le previsioni della Risoluzione 48/134.

I primi disegni di legge in tal senso furono presentati nel corso della XIII legislatura. Il primo in assoluto fu presentato in Senato il 18 ottobre 2000, a firma Calvi⁴², e prevedeva l'istituzione di un organo collegiale di trentacinque membri. Tra il gennaio e il febbraio del 2001 furono poi presentati due testi identici – a firma Izzo⁴³ e Salvato⁴⁴, dello stesso gruppo parlamentare di Calvi – alla Camera e al Senato.

Da segnalarsi anche la presenza di un disegno di legge emerso nell'ambito della società civile: il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani⁴⁵ elaborò una bozza presentata il 13 dicembre 2002 in occasione di un convegno di studi, che venne poi ripresa e presentata al Senato⁴⁶, con primo firmatario Iovene, nel corso della XIV legislatura⁴⁷. Il testo fu assegnato alla Commissione Affari esteri, nell'ambito della quale si arenò fino alla conclusione della legislatura, intervenuta l'anno successivo.

Lo stesso testo venne tuttavia ripresentato a prima firma De Zulueta in apertura di XV legislatura⁴⁸, stavolta alla Camera e con una nuova intitolazione⁴⁹, frutto dell'accorpamento di diversi disegni di legge, che intendeva ricomprendere esplicitamente all'interno della nuova Autorità anche la funzione di garante dei diritti dei detenuti⁵⁰. Il ddl De Zulueta individuava una "Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani" pienamente rispondente ai Principi di Parigi, sia in termini di composizione – un presidente nominato d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato e quattro componenti eletti due per ciascuna camera⁵¹ – sia in termini di funzioni, che ricalcavano esattamente le disposizioni della Risoluzione ONU⁵². Il testo fu approvato dalla Camera dei deputati il 4 aprile 2007 e trasmesso al Senato il giorno successivo, senza tuttavia essere poi approvato⁵³.

⁴² A.S. 4839, *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la protezione dei diritti umani*.

⁴³ A.C. 7543, *Istituzione della Commissione per la protezione e la promozione dei diritti umani*.

⁴⁴ A.S. 5004, *Istituzione della Commissione per la protezione e la promozione dei diritti umani*.

⁴⁵ Il Comitato è una rete di 74 organizzazioni non governative italiane, che operano per la promozione dei diritti umani, creato nel gennaio 2002 su iniziativa della Fondazione Basso. L'obiettivo principale della rete è proprio quello di fare pressione per ottenere la creazione di una NHRI italiana (fonte: sito internet ufficiale comitatodirittiumani.org).

⁴⁶ A.S. 3300, *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della Risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993*, comunicato alla Presidenza l'11 febbraio 2005.

⁴⁷ Durante la XIV legislatura furono presentati anche altri ddl in materia: A.S. 48 (Manieri), 31 maggio 2001; A.S. 500 (Calvi), 19 luglio 2001; A.S. 2666 (Pianetta et al.), 19 dicembre 2003.

⁴⁸ Progetto di legge n. 2018, *"Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993"*.

⁴⁹ A.C. 1463, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*.

⁵⁰ Che, come già riportato, sarà istituito solo successivamente con l'art. 7 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146. Il ddl A.C. 1463 era infatti il testo risultante dall'unificazione dei ddl d'iniziativa dei deputati Mazzoni (626); Mascia, Forgione, Farina, Frias e Russo (1090); Boato e Mellano (1441); De Zulueta (2018), che trattavano in origine separatamente i temi dell'istituzione di due autorità differenti.

⁵¹ Art. 1, c. 3.

⁵² Art. 2, c. 1, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i), l).

⁵³ Nel corso della XV legislatura furono altresì riproposti i ddl A.S. 247 (Iovene et al.), 5 maggio 2006; A.S. 898 (Pianetta), 27 luglio 2006.

Durante la XVI legislatura furono poi presentati due disegni di legge di iniziativa parlamentare, uno a firma Marcenaro, il 19 novembre 2008⁵⁴ e l'altro a firma Contini, il 5 marzo 2009⁵⁵, e uno di iniziativa governativa, proposto dall'allora Ministro degli Esteri Franco Frattini⁵⁶. I tre testi vennero unificati e la risultante ottenne il voto favorevole del Senato il 20 luglio 2011. La Camera assegnò il testo⁵⁷ alla I Commissione Affari costituzionali, i cui lavori in merito si interruppero senza condurre ad un voto in plenaria⁵⁸.

Anche la XVII legislatura vide la presentazione di diversi disegni e proposte di legge⁵⁹ di iniziativa parlamentare, in particolare da parte di esponenti dei gruppi PD e M5S, per nessuno dei quali si concluse la fase di esame in Commissione.

I lavori per la creazione di una Commissione nazionale sembravano aver ricevuto un nuovo slancio in ragione degli effetti della pandemia da Covid-19, che avevano messo in luce la necessità di un organismo pubblico con un mandato specifico in fatto di promozione e tutela dei diritti umani⁶⁰. La XVIII legislatura aveva già prodotto diverse iniziative legislative, sulla falsariga di quelle presentate nelle legislature precedenti. In particolare, nel 2018 furono presentate due proposte di legge alla Camera dei deputati, una a firma Quartapelle Procopio (PD)⁶¹ e una Scagliusi (M5S)⁶²: entrambe scontavano alcune incongruità in termini di indipendenza della costituenda Commissione, in particolare laddove demandavano ad un decreto del Presidente del Consiglio la disciplina della sua organizzazione⁶³. La proposta Quartapelle Procopio si faceva comunque preferire per gli elementi di innovatività proposti in termini di inclusività dei meccanismi di nomina e di garanzia dell'indipendenza dei membri del collegio⁶⁴.

⁵⁴ A.S. 1223, *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani*.

⁵⁵ A.S. 1431, *Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali*.

⁵⁶ A.S. 2720, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*.

⁵⁷ A.C. 4534, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*.

⁵⁸ Nella XVI legislatura si registrarono altresì i ddl A.S. 373 (Della Seta), presentato al Senato il 6 maggio 2008 e poi ritirato il 20 novembre 2008; A.C. 1720 (Giulietti), 1 ottobre 2008; A.C. 1918 (Maran), 18 novembre 2008; A.C. 3538 (Di Virgilio), 10 giugno 2010.

⁵⁹ A inizio legislatura i gruppi parlamentari del PD hanno presentato un ddl al Senato (A.S. 865, Fattorini et al., 21 giugno 2013) e una pdl alla Camera (A.C. 1004, Chaouki, 20 maggio 2013). La proposta di istituire una Commissione nazionale è stata poi rinnovata con la presentazione della pdl A.C. 2529 (Marazziti et al.) il 9 luglio 2014 e del ddl A.S. 1908 (Manconi et al.) il 4 maggio 2015. Le Commissioni del Senato hanno iniziato l'esame dei ddl ivi presentati, senza però giungere ad approvazione. Il Gruppo M5S ha presentato un pdl alla Camera il 20 maggio 2014 (A.C. 2424, Scagliusi et al.) e un ddl al Senato il 15 maggio 2015 (A.S. 1939, Morra).

⁶⁰ E. SANT'EMMA, *cit.*, p.136.

⁶¹ A.C. 855, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali*, presentata il 3 luglio 2018. Presentata con lo stesso testo anche al Senato il 12 luglio 2018 (A.S. 654, Fedeli et al.).

⁶² A.C. 1323, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali*, presentata il 30 ottobre 2018. Presentata in precedenza anche al Senato, il 5 luglio 2018 (A.S. 593, Morra et al.). Il M5S aveva contestualmente presentato anche la pdl A.C. 917 (Macina) il 12 luglio 2018, poi ritirata il 30 ottobre dello stesso anno.

⁶³ F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità nazionale indipendente per i diritti umani in Italia: due recenti proposte di legge*, in *federalismi.it*, n. 3, 2020, 53. La proposta Scagliusi prevedeva altresì una singolare procedura di controllo di metà mandato per i componenti della Commissione, alquanto poco trasparente e decisamente lontana dai requisiti di indipendenza minimi (art. 2, c. 6).

⁶⁴ Essa prevedeva infatti un collegio composto di quattro membri, nominati dalle assemblee di Camera e Senato. La proposta Scagliusi prevedeva invece la scelta da parte del Presidente di Camera e Senato, sebbene nell'ambito di una lista breve elaborata dalle rispettive Commissioni parlamentari. Alcune attente analisi (F. LAJOLO DI COSSANO, *cit.*, 49) hanno evidenziato un'incongruenza nel pdl Quartapelle laddove in prima battuta indica un "organo collegiale composto da quattro membri" (art. 1, c. 4) che "eleggono un Presidente" (art. 1, c. 5), salvo poi far riferimento a "il Presidente e i quattro membri" (art. 1, c. 6).

La Commissione Affari costituzionali della Camera adottò dapprima il testo Scagliusi come testo base, salvo poi accorpate entrambi i testi con un'altra proposta di legge, a firma Brescia ed altri, volta all'istituzione di una Autorità garante per il contrasto alle discriminazioni⁶⁵. L'accorpamento, determinato dalla «tematica strettamente connessa»⁶⁶, determinava l'adozione di un nuovo testo base, che avrebbe comportato l'istituzione di una «Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni»⁶⁷. La Commissione sarebbe stata composta da cinque membri, con un mandato di cinque anni non rinnovabile, nominati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti delle camere, secondo le modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari (art. 2, c. 4). La selezione sarebbe stata effettuata assicurando una adeguata rappresentanza di genere, di diversità etnica della società, di gruppi vulnerabili e di diverse forze sociali. Anche in questo caso, come era del resto previsto dalla proposta Scagliusi, la disciplina organizzativa dell'Autorità era rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio, da adottarsi previa proposta dei Ministeri competenti (art. 4, c. 3). La scarsa autonomia organizzativa investiva altresì il tema del reclutamento del personale, anch'esso disciplinato dal governo e non modificabile autonomamente – neanche nell'individuazione della quantità di personale necessario – dalla Commissione.

Il testo Brescia appariva insufficiente anche sotto il profilo delle funzioni: non tanto per l'elencazione in sé dei compiti specifici, sostanzialmente sovrapponibile a quella delle precedenti proposte di legge, a loro volta ispirate alla lettera dei Principi di Parigi, quanto piuttosto per una certa superficialità – e indeterminatezza – su due profili⁶⁸. In merito ai rapporti con gli organismi internazionali, infatti, l'art. 3, c. 4, della pdl Brescia specificava che il Governo avrebbe *potuto* demandare funzioni alla Commissione: essa dunque non avrebbe avuto funzioni proprie nell'interfacciarsi con le istituzioni internazionali e non erano previste funzioni che il governo avrebbe 'dovuto' demandare alla istituenda Commissione. In seconda battuta, non veniva affrontato in modo soddisfacente il tema della sovrapposizione con le altre strutture nazionali aventi competenze in tema di diritti fondamentali: in modo molto generico la proposta di legge individuava la necessità per la Commissione di «collaborare» e agire in «sinergia» con le altre autorità «nei temi di reciproca competenza»⁶⁹. Il tema della sovrapposizione di competenze era aggravato dal fatto che la

⁶⁵ A.C. 1794, *Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215*, presentata a prima firma Brescia, il 18 aprile 2019.

⁶⁶ Così l'On. Brescia, vedi verbale I Commissione permanente Affari costituzionali, giovedì 29 ottobre 2020, 18.

⁶⁷ Per una dettagliata disamina, F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia: adelante con juicio?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2022, 100-117.

⁶⁸ *IBID.*, 109-111.

⁶⁹ Art. 3, c. 1, lett. l): «collaborare con le autorità e le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civici, i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (UNAR) istituito presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le pari opportunità – a cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla protezione dei diritti umani e al contrasto alle discriminazioni, all'occorrenza avvalendosi del ruolo di coordinamento amministrativo del Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani.

proposta originaria dell'On. Brescia comportava il trasferimento totale delle funzioni dell'UNAR alla costituenda Autorità contro le discriminazioni; il nuovo testo consolidato affidava funzioni in tema di contrasto alle discriminazioni alla nuova Commissione e manteneva però in vita UNAR, creando una sovrapposizione che non sembrava essere sufficientemente risolta dalla previsione di cui all'art. 3, c. 1, lett. l) del testo⁷⁰.

Il testo Brescia non superò l'esame in Commissione: di fronte a tale inerzia furono ripresentate altre proposte di legge, alcune sulla falsariga delle precedenti originarie⁷¹, altre con elementi di novità significativi. Si fa riferimento, in particolare, alle proposte di legge costituzionale presentate dalla Regione Piemonte, ex art. 121 Cost., che puntavano all'inserimento dell'art. 100 *bis* nella Costituzione, istituendo così una Autorità che avesse copertura costituzionale⁷². Si fa altresì riferimento al disegno di legge A.S. 2109 presentato dalla Sen. Pucciarelli⁷³, che individuava una soluzione nuova, ovvero sia l'ampliamento delle

La commissione opera, nei temi di reciproca competenza, in sinergia con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza".

⁷⁰ Proprio il rischio di sovrapposizione di funzioni con UNAR fu l'ultimo tema affrontato in Commissione prima che la proposta di legge si bloccasse (così dal verbale I Commissione permanente Affari costituzionali, mercoledì 25 maggio 2022, 21-28).

⁷¹ A.S. 2303 (Fedeli), "Istituzione dell'Autorità garante per la promozione e la protezione dei diritti umani", presentata il 23 giugno 2021; A.S. 2338 (Montevecchi), stesso titolo, presentata il 28 luglio 2021.

⁷² Pdl cost. Reg. Piemonte, n. 285, presentata il 10 maggio 2018, "Autorità nazionale per i diritti umani" e pdl cost. Reg. Piemonte n. 31, con identico titolo. Le due proposte, a firma rispettivamente Baricco e Valle, furono presentate identiche il 10 maggio 2018, nell'ambito e il 10 settembre 2019, dopo il cambio di legislatura. La stessa proposta fu presentata anche dal Sen. Laus, ddl cost. A.S. 1065, il 13 febbraio 2019. Il – lungo – art. 100 *bis* era stato così delineato:

«Art. 100-bis. – L'Autorità nazionale per i diritti umani è organo indipendente di promozione e tutela dei diritti umani in conformità con le disposizioni comunitarie e le norme internazionali generalmente riconosciute. È articolata territorialmente su base regionale e, con legge costituzionale, ne è assicurata l'autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e organizzativa.

L'Autorità nazionale per i diritti umani è organo di consulenza delle Camere e del Governo e ha iniziativa legislativa per i disegni di legge in materia di diritti umani. Adotta, altresì, codici di comportamento nei settori individuati dalla legge, formula raccomandazioni ed esprime pareri su proposte di legge e di decreti legislativi.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge o di emanare un decreto legislativo, se le Camere o il Governo hanno disatteso un parere dell'Autorità nazionale per i diritti umani può, con messaggio motivato alle Camere o al Governo, chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

L'Autorità nazionale per i diritti umani riferisce annualmente alle Camere sugli esiti dell'attività di monitoraggio e di analisi e in ordine allo stato di attuazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa sui diritti umani, e ne promuove e diffonde la cultura, la conoscenza e la consapevolezza.

L'Autorità nazionale per i diritti umani, anche su segnalazione delle sue articolazioni territoriali, se ritiene che una legge statale o regionale ovvero un decreto legislativo viola i diritti umani, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

L'Autorità nazionale per i diritti umani è composta, nel rispetto della parità di genere, da sette membri, dei quali due sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i Garanti nazionali e regionali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti delle associazioni di tutela dei diritti umani che svolgono la loro attività a livello nazionale e due dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

I membri dell'Autorità restano in carica sette anni decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento e non possono essere nuovamente nominati. Alla scadenza del termine, i membri cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

L'Autorità elegge tra i suoi membri il Presidente, che rimane in carica per tre anni e non è rieleggibile, fermo restando in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di cui al settimo comma.

La legge costituzionale disciplina l'organizzazione interna dell'Autorità, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei suoi membri nonché il suo sistema di elezione, in modo da assicurare il pluralismo della società civile coinvolta nella promozione e nella tutela dei diritti umani».

⁷³ A.S. 2109 (Pucciarelli), Istituzione del Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani attraverso l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di Istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, presentato il 23 febbraio 2021.

competenze del Garante dei dati personali, a cui sarebbero stati affidati i compiti di promozione e tutela dei diritti umani. Il ddl Pucciarelli tentava dunque di perseguire una strada nuova, «rafforzando un’istituzione nazionale esistente per conseguire un risultato di efficacia, razionalizzazione ed efficientamento»⁷⁴. La stessa proposta fu perpetrata tramite l’emendamento 13.0.1 alla legge di delegazione europea del 2021, poi ritirato⁷⁵. Il ddl non superò l’esame in Commissione Affari costituzionali, ma è stato ripresentato a inizio della XIX legislatura, e costituisce l’ipotesi più concreta, al momento, per addivenire ad un accordo sull’istituzione di una NHRI italiana.

4. ...e le ipotesi de iure condendo

Nuovi progetti di legge sono stati presentati alle Camere in apertura di XIX legislatura. Alla luce delle proposte depositate, si possono individuare tre strade, che ipotizzano altrettante soluzioni diverse, oggi all’attenzione del Parlamento.

La prima è quella dell’istituzione di una nuova Autorità, ed è la strada perseguita tramite la riproposizione del disegno di legge a firma Valente⁷⁶, al Senato, e della proposta di legge Quartapelle Procopio⁷⁷, alla Camera dei deputati.

La seconda è quella della costituzionalizzazione dell’Autorità per i diritti umani, riproposta dall’On. Laus⁷⁸, che appare meno percorribile non solo per ragioni procedurali, ma anche in comparazione con la natura della altre Autorità previste nel nostro ordinamento.

Infine, come già evidenziato, le proposte riguardanti l’ampliamento delle funzioni del Garante Privacy⁷⁹, che sono in discussione al Senato e percorrono la strada che sembra essere oggi quella più accreditata per giungere alla creazione di una NHRI.

⁷⁴ Cfr. Relazione A.S. 2109, 4.

⁷⁵ L’emendamento 13.0.1 (testo 2) a A.S. 2481 proponeva di “attribuire al Garante per la protezione dei dati personali, disciplinato dal codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, che assume la denominazione di Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani, di seguito denominato "Garante", tenuto conto della sentenza dell’8 aprile 2014 della Corte di giustizia dell’Unione europea nella causa C-288/12, il ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, ai sensi della risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134, del 20 dicembre 1993, con lo scopo di promuovere e tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l’Italia è parte”.

⁷⁶ A.S. 424 (Valente et al.), *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali*, presentato il 26 gennaio 2023.

⁷⁷ A.C. 426, (Quartapelle Procopio) *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali*, presentata 21 ottobre 2022.

⁷⁸ Pdl cost. A.C. 580 (Laus), *Istituzione dell’Autorità nazionale per i diritti umani*, presentata il 15 novembre 2022.

⁷⁹ A.S. 303 (Pucciarelli), *Istituzione del Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani attraverso l’assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani*, presentato il 9 novembre 2022; A.S. 505 (Bevilacqua et al.), *Disposizioni per l’assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani*, presentato il 26 gennaio 2023.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha congiunto i tre disegni di legge trasmessi sul tema (Valente, Pucciarelli e Bevilacqua), adottando come testo base il ddl A.S. 303 presentato dalla Sen. Pucciarelli⁸⁰.

Le motivazioni per l'attribuzione al Garante dei dati dei compiti di NHRI sono diverse. In primo luogo, come ammesso in sede di presentazione del primo disegno di legge in tal senso, c'è un tema di razionalizzazione ed efficientamento: evitare la creazione di un nuovo organismo consentirebbe di contenere gli oneri, non gravando così sui vincoli di bilancio, e di evitare la proliferazione di istituzioni con compiti simili, limitando il rischio di sovrapposizione o di duplicazione delle funzioni⁸¹.

Inoltre, il Garante per la protezione dei dati personali presenta già tutte le caratteristiche di indipendenza e di organizzazione che sono richieste dai Principi di Parigi: per soddisfarli, manca solo la competenza generale in tema di protezione e promozione dei diritti umani, che il disegno di legge in esame intende appunto conferirgli.

C'è infine un tema di contenuto: secondo alcune interpretazioni, la protezione dei dati è oggi il prisma attraverso cui leggere gli altri diritti e le libertà, in ragione della sua trasversalità e del suo collegamento con l'art. 8 CEDU⁸². Pertanto, il Garante privacy risulterebbe l'istituzione che meglio può adattarsi a svolgere i compiti connessi alla tutela dei diritti umani, tra quelle presenti nel nostro ordinamento e, in particolare, tra le Autorità indipendenti da questo contemplate⁸³.

L'obiettivo del disegno di legge Pucciarelli è pertanto ridisegnare lo scheletro del Garante per la protezione dei dati, adattandone le caratteristiche – in termini sia di composizione che di funzioni – ai nuovi compiti connessi alla tematica più ampia e generale dei diritti umani.

Così, esso si sostanzia in una modifica delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali⁸⁴ relative all'istituzione del Garante. In particolare, l'art. 2 del ddl definisce le nuove attribuzioni dell'Autorità, aggiungendo alle competenze tradizionali del Garante privacy la vigilanza sul rispetto dei diritti umani in Italia, la possibilità di formulare proposte e pareri su questioni connesse al rispetto dei diritti umani; il compito di sensibilizzazione e promozione dell'insegnamento dei diritti umani; il compito di presentare una specifica relazione annuale al Parlamento (che si aggiungerebbe a quella redatta in tema di dati personali).

Il ddl prosegue assegnando alle strutture esistenti del Garante dei dati e al suo organico l'espletamento delle funzioni aggiunte all'art. 2. Tale organico dovrebbe essere ampliato di

⁸⁰ La congiunzione di A.S. 424 (Valente) si è avuta nella seduta n. 38 della Commissione, il 7 marzo 2023, mentre la congiunzione complessiva anche con A.S. 505 (Bevilacqua) è stata decisa nella seduta n. 40, il 14 marzo 2023.

⁸¹ Relazione di presentazione del ddl A.S. 303, 2.

⁸² Così G. CERRINA FERONI, *Intervento*, in AA.VV., *Un'Autorità nazionale per i diritti umani in Italia*, cit., 29.

⁸³ Si veda P. STANZIONE, *Audizione del Garante per la protezione dei dati personali sul ddl di delegazione europea 2021*, svolta presso la 14a Commissione Politiche dell'Unione europea, 8 marzo 2022, disponibile sul sito internet del Senato della Repubblica e su quello del Garante per la protezione dei dati personali.

⁸⁴ D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*. Il ddl interviene sugli artt. 153, 154 e 156.

trenta unità, da reclutarsi tramite concorso, con particolare attenzione alle competenze necessarie per i nuovi compiti.

Il disegno di legge, infine, configura un ruolo pivotale del rinnovato garante per quel che riguarda il rapporto con le altre istituzioni poste a tutela dei diritti umani: esso avrebbe infatti autorità per chiedere – con obbligo di risposta a trenta giorni – informazioni, accesso ad atti, documenti e banche dati⁸⁵. Il rischio di sovrapposizioni con altri organismi permane, soprattutto in relazione all'attività di altre autorità indipendenti, come quella per l'infanzia e l'adolescenza e quella per la tutela delle persone private dalla libertà personale, ma viene risolto tramite un richiamo all'esercizio dei propri compiti in spirito di collaborazione, e nel rispetto delle specificità funzionali di ciascun organismo⁸⁶.

Vediamo dunque, alla luce delle novelle che apporterebbe il ddl Pucciarelli, la configurazione complessiva della nuova Autorità.

Innanzitutto, cambierebbe la denominazione, e si inserirebbe nell'ordinamento un nuovo 'Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani'. La definizione è senz'altro esaustiva dei compiti, sebbene non possa non rilevarsi come la locuzione 'diritti umani' sia inserita in coda e in via secondaria rispetto al riferimento ai dati.

La NHRI italiana sarebbe disciplinata – in modo forse un po' anomalo – dal Codice in materia di protezione dei dati personali, e consisterebbe in un organo collegiale formato da quattro membri, eletti due dalla Camera e due dal Senato, con riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, o che abbiano competenza ed esperienza nel campo della protezione dei diritti umani; i quattro membri eleggono un Presidente la cui durata coincide col mandato quadriennale del collegio; nessun riferimento è previsto in merito alla necessità di garantire una adeguata rappresentanza di genere, di diversità etnica della società, di gruppi vulnerabili e di diverse forze sociali, a cui molta importanza danno i Principi di Parigi e che era invece previsto nelle altre proposte legislative giunte negli anni in Parlamento.

Chiaramente il testo, attualmente in lavorazione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato, può essere oggetto di modifiche migliorative in quella sede, e sarebbe opportuno che si procedesse ad interventi sotto almeno tre profili essenziali per colmare le lacune del testo attuale: specificare l'obbligo di rappresentanza di tutte le competenze elencate tra quelle necessarie per essere componenti dell'Autorità – scongiurando così il paradosso di un organismo sui diritti umani senza esperti di diritti

⁸⁵ Art. 2.2 e art. 2.3, ddl A.S. 303.

⁸⁶ L'art. 2.1, lett. h) richiama espressamente all'obbligo di collaborazione con le due Autorità citate, nonché con l'UNAR, l'Ufficio governativo contro le discriminazioni. A proposito dell'UNAR, il nuovo assetto dovrebbe configurare una separazione chiara delle funzioni, allorché l'Autorità avrebbe compiti di monitoraggio e indagine indipendente, allo scopo di individuare preventivamente situazioni sulle quali segnalare la necessità di un intervento legislativo, nell'ottica della conformazione ai dettami delle Corti europee e internazionali, mentre l'UNAR manterrebbe i suoi compiti di assistenza alle vittime di discriminazioni. Lo sottolinea B. DELLA VEDOVA, *Intervento*, in AA.VV., *Un'Autorità nazionale per i diritti umani in Italia*, cit., 17-18. Del resto, la previsione per cui la NHRI sia concepita con capacità di ricevere reclami individuali è esclusa anche dagli studi che non vedono con particolare favore l'accorpamento al Garante privacy e concludono per la preferibilità dell'istituzione di un nuovo organismo indipendente. Vedi, sul punto, M. LUNARDINI (a cura di), *Un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani*, Osservatorio Diritti Umani CeSPI, Approfondimento n. 3, luglio 2022, 49-51.

umani⁸⁷; incrementare il numero dei commissari, proprio in ragione dell'aumento delle competenze ad essi richieste; garantire la rappresentanza di gruppi e minoranze. Senza queste modifiche, il disegno di legge sarebbe insoddisfacente, perché istituirebbe un nuovo (ennesimo) organismo nazionale sui diritti umani che persisterebbe nel non soddisfare appieno i Principi di Parigi cui dovrebbe ispirarsi.

5. Qualche possibile spunto da alcune esperienze comparate

Il ritardo accumulato dall'Italia nel dare seguito agli impegni assunti in sede ONU nel 1993 avrebbe potuto – e potrebbe ancora – rappresentare un'opportunità, dato che il nostro Paese può contare su una ormai ben formata assistenza tecnica tanto in sede europea quanto in sede internazionale⁸⁸. Di più, si può altresì contare sulle esperienze degli altri Stati che da tempo hanno istituito una NHRI, e questo sia in termini di modelli di struttura, sia in termini di prassi applicative.

Il modello francese, ad esempio, fornisce l'esperienza della trasformazione di una Commissione preesistente – fondata già nel 1947⁸⁹ – in NHRI, tramite un processo iniziato nel 1993 e conclusosi con l'entrata in vigore della legge n. 292 del 2007⁹⁰. L'organismo francese prevede una commissione composta da ben 64 membri, con un meccanismo di selezione volto ad assicurare la piena rappresentanza di tutte le istanze sociali, dato il coinvolgimento di un Comitato cui partecipano il vice Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte di Cassazione e il Presidente della Corte dei conti, e delle organizzazioni non governative, alle quali spetta la nomina diretta di ben trenta componenti; la stessa legge individua, peraltro, i settori sociali di cui i membri devono essere rappresentanti. La legge istitutiva ribadisce poi che «la commission exerce sa mission en toute indépendance. Elle ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale»⁹¹. La *Commission* francese – i cui lavori si articolano in cinque aree di interesse, riguardanti questioni europee e internazionali, razzismo e discriminazione, educazione ai diritti umani, diritto umanitario/ambiente e sviluppo e Stato di diritto/libertà – ha tradizionali funzioni consultive nei confronti dei progetti di legge; ha compiti di stimolo in merito alla ratifica delle convenzioni internazionali sui diritti umani; coadiuva nella stesura dei rapporti che la Francia invia agli organismi internazionali. Soprattutto, essa ha potere di iniziativa, avendo la facoltà di inviare al Governo e al

⁸⁷ L'attuale testo inserisce le parole «, o che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani» a valle del comma 1 dell'art. 153 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196. In tal modo, la previsione contenuta nell'attuale versione della disposizione, per cui i componenti sono scelti «garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni» resterebbe riferita solo alla competenza «nelle materie del diritto o dell'informatica» e non si estenderebbe a quella in materia di diritti umani. Paradossalmente, dunque, potrebbe aversi un'Autorità sui diritti umani senza esperti di diritti umani. Si tratta ovviamente di una sgrammaticatura facilmente – ma necessariamente – correggibile in sede di esame in Commissione.

⁸⁸ J. ZENTI - O. POLLICINO, *È arrivato finalmente il tempo...* cit., 6.

⁸⁹ Sui vari step dal 1947 al 2007 si veda M. LUNARDINI (a cura di), *Un'Autorità...* cit., 18.

⁹⁰ Loi n. 2007-292 du 5 mars 2007, relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

⁹¹ Art. 1, l. 2007-292, come modificato dall'art. 24 della loi n. 2017-55 du 20 janvier 2017.

Parlamento raccomandazioni circa le misure necessarie per lo sviluppo dei diritti umani. Con cadenza biennale, infine, presenta al Governo relazioni sullo stato generale della promozione e tutela dei diritti umani, sul tema della discriminazione e della lotta al razzismo, sulle tratte e sullo sfruttamento degli esseri umani, sul rapporto tra imprese e diritti dell'uomo.

Nel maggio del 2013, la *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) ha riconosciuto la piena corrispondenza ai Principi di Parigi della Commissione francese, accreditandola con lo *status A* nel suo rapporto annuale⁹².

Altresì calzante, per la sua genesi, potrebbe essere l'esperienza britannica: la *Equality and Human Rights Commission* ha infatti iniziato i propri lavori nel 2007 – in attuazione dell'*Equality Act 2006* – sostituendosi a tre precedenti strutture che avevano diverse funzioni specifiche: la *Disability Rights Commission*, la *Equal Opportunities Commission* e la *Commission for Racial Equality*. Invero, la situazione di partenza nel Regno Unito presentava la stessa frammentazione riscontrabile oggi nel nostro ordinamento in termini di istituzioni deputate alla tutela dei vari ambiti in cui si articolano i diritti umani. La ricomposizione di questi organismi, oltre a portare un risultato in termini di risparmio e abbassamento dei costi di gestione, ha consentito alla nuova commissione di avere maggiore impatto in ambito di società civile e di gestire in modo più autonomo le risorse a disposizione, potendo orientarle negli ambiti in cui riteneva più opportuno un intervento. Peraltro, caratteristica peculiare della EHRC britannica è poter contare su una mole di risorse decisamente più elevata rispetto alle sue omologhe europee: 17 milioni di sterline annue contro i 6,3 milioni irlandesi o gli 1,4 milioni della *Commission* francese⁹³.

L'emergenza Covid-19 ha inoltre fornito evidenze concrete circa le possibilità di azione delle NHRI, mettendo a disposizione del legislatore italiano, oltre ai modelli di struttura già noti, anche ulteriori argomenti, in termini di modalità di funzionamento e prassi applicative. Il Parlamento ha infatti potuto apprezzare il lavoro che le diverse commissioni per i diritti umani hanno svolto durante il periodo pandemico in ragione dell'esigenza di tutelare con maggior attenzione minoranze a rischio e gruppi svantaggiati.

Il rapporto annuale dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani ha dato evidenza di come i sistemi nazionali di protezione dei diritti umani siano stati messi seriamente alla prova dalla pandemia⁹⁴: le misure di contenimento adottate dai diversi governi hanno avuto comprensibilmente un più che significativo impatto sul godimento dei diritti da parte dei cittadini, con maggiori difficoltà per le categorie più deboli. Su queste misure, la vigilanza e il supporto delle NHRI sono stati significativi e concretamente osservabili⁹⁵.

⁹² GANHRI, *Chart of the Status of National Institutions accredited by the Global Alliance of national human rights institutions. Accreditation status as of 29 November 2022*, 9.

⁹³ Il finanziamento varia ogni anno sulla base della legge finanziaria: il dato indicato è un dato medio degli anni 2018-2022.

⁹⁴ Vedi Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, *Impact of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic on the enjoyment of human rights around the world, including good practices and areas of concern*, 18 gennaio 2021, A/HRC/46/19.

⁹⁵ Il rapporto analizza l'impatto della pandemia su salute, povertà, educazione, spazio civico, infanzia, minoranze, LGBTQ+, detenuti, migranti, anziani e donne e valuta positivamente l'operato delle NHRI, individuando nel loro rafforzamento lo strumento più idoneo per tutelare le categorie menzionate (Ibid., pp.9-15).

In Francia, ad esempio, la *Commission* ha creato un *Observatoire de l'état d'urgence sanitaire*, che attraverso le sue *lettres* ha tentato di focalizzare l'attenzione di istituzioni e opinione pubblica sulla situazione delle fasce vulnerabili della popolazione⁹⁶, su infanzia⁹⁷ e povertà⁹⁸. Essa si è altresì fatta carico di indirizzare pareri al governo per metterlo in guardia circa alcuni pericoli concreti e urgenti per i diritti fondamentali, in particolare a proposito dei sistemi di tracciamento delle persone⁹⁹, della dichiarazione dello stato di emergenza¹⁰⁰, e della sua prosecuzione¹⁰¹. Nei suoi pareri, nelle sue dichiarazioni e nelle sue lettere la Commissione non ha mancato di presentare al governo le sistemiche violazioni dei diritti umani direttamente conseguenti alle misure di emergenza da questo adottate¹⁰².

L'esempio francese trova comunque riscontro negli altri Stati europei, in cui le NHRI sono state particolarmente attive nel supportare e nel redarguire i governi sulla natura e sugli effetti delle azioni intraprese e delle misure adottate¹⁰³.

L'utilità di osservare la quantità e la qualità delle azioni condotte dalle diverse NHRI durante gli anni dell'emergenza sanitaria non è però solo quella di importare dei modelli applicativi: l'intensa azione svolta da questi organismi è la riprova forte e tangibile dell'importanza del loro lavoro e della necessità della loro esistenza.

6. Conclusioni

L'Italia è tradizionalmente all'avanguardia nell'adozione e nella promozione di azioni volte alla tutela dei diritti dell'uomo. È forse vero, come è stato osservato¹⁰⁴, che la tematica difficilmente è riuscita a varcare la soglia degli studiosi per diffondersi e farsi patrimonio dei mezzi di comunicazione e della società civile¹⁰⁵, ma è senz'altro inappropriato sostenere che i governi repubblicani non abbiano operato con sincera convinzione sul tema o che,

⁹⁶ Lettre #1 de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire - Populations les plus vulnérables, 6 aprile 2020.

⁹⁷ Lettre #2 de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire - Protection de l'enfance, 14 aprile 2020.

⁹⁸ Lettre #4 de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire - Personnes en situation de pauvreté, 24 aprile 2020.

⁹⁹ CNCDH, *Avis sur le suivi numérique des personnes (A-2020-2)*, 20 aprile 2020.

¹⁰⁰ CNCDH, *Avis «État d'urgence sanitaire et État de droit» (A - 2020 - 3)*, 28 aprile 2020.

¹⁰¹ CNCDH, *Déclaration sur l'état d'urgence sanitaire (D - 2020 - 7)*, 28 novembre 2020.

¹⁰² J. ZENTI, O. POLLICINO, *È arrivato finalmente il tempo... cit.*, 2.

¹⁰³ In *IBID.*, 2-3, gli autori riportano il *position paper* del Deutsche Institut für Menschenrechte, intitolato *Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten*. In questo rapporto, la Commissione tedesca fa una completa rassegna di tutti contesti a rischio in termini di diritti fondamentali: anziani, disabili, senza fissa dimora, rifugiati, detenuti, vittime di violenza domestica, bambini e adolescenti. Per ciascuna categoria indica (e talvolta raccomanda) al governo possibili azioni di tutela da intraprendere. Gli autori riportano altresì l'esperienza del mediatore polacco (Rzecznik praw obywatelskich) che ha apertamente ritenuto incostituzionali le modalità con cui il governo ha imposto l'uso delle mascherine ai cittadini (lettera al Primo Ministro del 13/10/2020, doc. n. V.7018.275.2020.GH).

¹⁰⁴ M. GRESSI, *La necessità di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani: il caso italiano*, in C. HEIN (a cura di), *La protezione dei diritti umani. Le istituzioni nazionali indipendenti a confronto*, Roma, LUISS University Press, 2021, p.34.

¹⁰⁵ Si pensi all'introduzione della disposizione di cui all'art. 27, c. 4, Cost., di cui si dirà a breve, con cui il legislatore costituzionale ha eliminato ogni eccezione all'affermazione per cui "Non è ammessa la pena di morte". G.M. SALERNO, *Un ampio consenso in Parlamento ha precluso la strada al referendum*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 44, 17 evidenzia come essa sia "passata praticamente sotto silenzio".

peggio, l'ordinamento italiano contempra la tutela dei diritti umani sul piano formale per poi non tenerne conto nei fatti, sul piano sostanziale¹⁰⁶.

Si pensi, in questo senso, all'impegno profuso dal governo italiano per giungere alla moratoria sulla pena di morte in ambito ONU nel 2007¹⁰⁷: un successo che ha dato il via ad un meccanismo di moratorie periodiche tutt'ora in atto¹⁰⁸, e che è avvenuto contestualmente all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2007, con cui il nostro ordinamento ha modificato in senso totalmente abolizionista l'art. 27, c. 4, Cost¹⁰⁹. Meglio si potrebbe dire che l'Italia è giunta sino alla modifica della propria Costituzione per rendere maggiormente credibile il proprio impegno nella promozione della campagna abolizionista¹¹⁰. Ma è altresì costante la partecipazione italiana al raggiungimento di accordi internazionali in tema di non discriminazione, diritti delle donne, diritti dei bambini, libertà di culto, diritti dei disabili, lotta contro la tratta di esseri umani¹¹¹. Una partecipazione che riguarda anche l'impulso a nuove articolazioni della materia, come gli aspetti connessi all'educazione e alla sensibilizzazione, nonché al rapporto tra impresa e diritti umani¹¹².

Proprio questa tradizionale e fruttuosa attenzione alla materia, rende ancor più singolare dover constatare come, dopo trent'anni di tentativi e di dibattiti, non si sia riusciti ad addivenire ad un accordo su una istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai criteri fissati in sede di Nazioni Unite: la scarsa sensibilità della società civile e il disinteresse dei

¹⁰⁶ Lo sostiene sempre M. GRESSI, *cit.*, 35-42, secondo il quale, “*A livello governativo, i provvedimenti in materia di tutela dei diritti umani, piuttosto che nascere da una politica trasversale e omogenea, vengono messi in atto di volta in volta in risposta alle emergenze senza un disegno di fondo chiaro, coerente e strategico. Quando invece una politica dei diritti umani dovrebbe essere inserita in tutta l'azione del Governo, proprio per garantire una linea omogenea e costante nella costruzione di una società democratica su tutto il suo territorio*”; o ancora “*È per questo che, finora, l'Italia si è barcamenata in materia di diritti umani, come d'altronde molti altri Paesi occidentali, da una parte dichiarandosi in ogni occasione rispettosa dei medesimi, dall'altra adottando nei fatti comportamenti che non ne tengono conto*”. Si tratta di posizioni quantomeno troppo severe nei confronti dell'operato dei governi della Repubblica, e formalmente scorrette a proposito del livello effettivo di tutela dei diritti umani nel nostro ordinamento.

¹⁰⁷ Risoluzione A/C.3/62/L.29 per la moratoria della pena capitale nel mondo, del 15 novembre 2007.

¹⁰⁸ La paternità italiana della moratoria si evince anche da interventi, quali ad esempio A. CASSESE, *La vittoria italiana*, ne *La Repubblica*, 19 dicembre 2007. Sulla moratoria ONU si veda invece A. LIGUSTRO, *La moratoria universale sulla pena di morte: una missione finalmente possibile*, in *DPCE*, n. 4, 2007, fasc. 4, XIII-XXI.

¹⁰⁹ Sulla portata dell'abolizione totale della pena di morte, anche nei casi previsti dalle leggi militari di guerra, si veda A. PUGIOTTO, *L'abolizione costituzionale della pena di morte e le sue conseguenze ordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, 573-603.

¹¹⁰ Così I. NICOTRA, *La richiesta italiana di una moratoria universale: occorre cancellare dalla Costituzione la norma che ammette la pena di morte «nei casi previsti dalle leggi militari di guerra»*, in *www.forumcostituzionale.it*.

¹¹¹ L'Italia è parte dell'*Equal Rights Coalition* (ERC), piattaforma sui diritti LGBTBI; del *Global Equality Fund* (GEF), fondo internazionale per tutelare e promuovere diritti LGBTBI. È parte della Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), partecipa ai lavori della Commissione ONU sulla condizione femminile (CSW); ha promosso l'adozione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul del 2014); è il primo contributore al Fondo Fiduciario a sostegno delle vittime dello sfruttamento e abuso sessuale; ha dato impulso all'adozione delle “*Linee Guida dell'Unione europea in materia di bambini e conflitti armati*” (doc. 15309/05 + COR 1), e ha firmato la “*Safe School Declaration*” (Oslo, 2015), per tutelare l'istruzione durante guerre e conflitti armati; promuove ogni anno una Risoluzione in Assemblea Generale e in Consiglio Diritti Umani ONU sulla libertà di religione o credo; è parte della Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del suo Protocollo opzionale; è parte della Convenzione della Convenzione di Varsavia sulla lotta contro la tratta di essere umani e sostiene le attività del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sul tema (GRETA).

¹¹² Si pensi al programma “*Responsibility to Protect*” (R2P) per sensibilizzare gli studenti sul tema della tutela dei diritti fondamentali, elaborato nel 2018 da un'azione congiunta di MAECI e MIUR. Per quanto concerne il tema impresa/diritti umani, l'Italia ha contribuito alla redazione dei “*Principi Guida delle Nazioni Unite su impresa e diritti umani*”, approvati nel 2011 dal Consiglio diritti umani.

media hanno determinato un contesto che ha spinto i movimenti politici parlamentari a non assegnare al tema la priorità che avrebbe meritato e a non combattere con sufficiente convinzione una battaglia che avrebbe avuto uno scarso ritorno. Un'Autorità con competenze generali, inoltre, costituirebbe un nuovo potere di garanzia capace di intervenire su tematiche elettoralmente sensibili, sulle quali alcuni movimenti costruiscono intere campagne di organizzazione e raccolta del consenso. Sebbene dunque non fosse così difficile costruire un consenso parlamentare intorno alla creazione di un'Autorità, la spinta in questa direzione è sempre stata molto timida, e l'obiettivo è stato spesso sacrificato in favore di altri ritenuti di volta in volta prioritari¹¹³.

C'è tuttavia ampia condivisione sullo strumento: la NHRI italiana dovrà avere la forma di un'Autorità indipendente, e questo sembra senz'altro un aspetto virtuoso, dato che le autorità sono le istituzioni che nel nostro ordinamento meglio si adattano – per struttura – alle necessità del caso in discussione.

Per il resto, i modelli che puntano sulla creazione da zero di una nuova Autorità, ne operano un disegno in cui è fortemente in dubbio l'effettiva indipendenza: troppo elevata, nei disegni di legge illustrati, la presenza del governo, che finirebbe col disciplinarne l'organizzazione, l'organico e col tenerne i cordoni della borsa, mantenendo forti poteri in termini di individuazione del budget.

Le recenti proposte che intendono invece trasformare il Garante dei dati in un *supergarante* dei diritti umani trascurano gli elementi del pluralismo e del coinvolgimento della società civile, la cui importanza è tutt'altro che secondaria, stando ai testi e ai documenti prodotti negli anni dalle istituzioni internazionali che si occupano di diritti umani¹¹⁴.

La pandemia è stata l'ultimo evento, in ordine cronologico, a porsi come fattore di pressione per la creazione di un'agenzia nazionale per i diritti umani. Le misure emergenziali adottate nel nostro Paese, che tanto sono state discusse sotto il profilo della legittimità¹¹⁵, hanno avuto una ricaduta significativa sul godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini: la libertà di circolazione, il diritto all'istruzione, il voto, il diritto di culto, la privacy,

¹¹³ È particolarmente interessante, a tal proposito, leggere i verbali dei lavori svolti in Commissione. A mo' di esempio, si riporta un estratto della seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, del 29 ottobre 2020, a proposito della proposta di legge A.C. 1794 (Brescia). In particolare, a p. 19, un componente *“fa notare che, alla luce dei lavori parlamentari che si stanno svolgendo in quest'ultimo lasso temporale, sembra trasparire un profondo distacco dal Paese reale della classe dirigente politica di maggioranza, che sembra noncurante delle rilevanti esigenze avvertite dai cittadini italiani in questa fase storica di emergenza sanitaria ed economica”*; e ancora *“Ritiene surreale – come se ci si trovasse in una commedia grottesca – che in Parlamento, in una simile situazione, ci si concentri sulla discussione di provvedimenti di ogni tipo – dalla legge elettorale, al contrasto all'omofobia, all'immigrazione – ispirati da convinzioni ideologiche e demagogiche e assolutamente lontani dalle necessità della collettività”*; per poi ribadire, in un secondo momento (p. 21) *“come non intenda certo mettere in discussione la tutela dei diritti fondamentali, che giudica essenziale in uno Stato democratico, quanto semplicemente far notare che la maggioranza, in un periodo di emergenza come quella attuale, sembra occuparsi di tutto, tranne che dei problemi concreti e più sentiti dai cittadini”* e infine *“ritiene dunque opportuno rimettere ordine nella lista delle priorità del Paese, al fine di impedire che la classe politica, in mancanza di serie e concrete risposte alla collettività, perda credibilità e autorevolezza”*.

¹¹⁴ Da ultimo, FRA, *Istituzioni nazionali per i diritti umani...* cit., 15.

¹¹⁵ Il dibattito sulla legittimità degli atti adottati in risposta all'emergenza è assai ampio. Per una lettura sistematica ed efficace dell'impatto dell'emergenza sul sistema delle fonti si vedano, per tutti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, 109-141; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 11-44.

il lavoro, il diritto all'informazione, la tutela giurisdizionale¹¹⁶. In Italia come altrove, le fasce più vulnerabili della popolazione – bambini e adolescenti, detenuti, donne, stranieri – sono risultate maggiormente penalizzate, come era senz'altro prevedibile, se non in certe misure fisiologico¹¹⁷. La comparazione con quanto avvenuto in altri Stati rende evidenza degli effetti negativi che il trentennale ritardo nella creazione di una NHRI ha avuto nel nostro Paese: la presenza di un organismo indipendente con competenza generale sui diritti umani avrebbe consentito, a tutela dei cittadini, un ampio monitoraggio dell'attività del governo, il cui operato avrebbe potuto essere sensibilizzato tramite pareri sulle norme emergenziali da adottare o richiami su misure eccessivamente penalizzanti alcune minoranze o situazioni specifiche¹¹⁸. Richiami che sono invece spesso arrivati dagli organismi internazionali.

Tutti i progetti di legge falliti o abbandonati nel corso delle scorse legislature rappresentano pertanto un'occasione persa, le cui conseguenze sono state maggiormente evidenti negli ultimi anni.

Peraltro, cronaca e vicende di attualità non mancano di fornire costantemente spunti riflessione circa l'opportunità di dotare l'ordinamento di una NHRI: il perdurare della crisi migratoria, che ha spinto il Consiglio dei ministri a deliberare lo stato d'emergenza in data

¹¹⁶ Tale ricaduta è stata talmente importante da mettere spesso in discussione la tenuta stessa delle discipline che regolano ciascuno dei settori enunciati. Ciascun ambito specifico ha infatti richiesto una riflessione generale sull'eventualità di un ripensamento delle normative vigenti al fine di ristabilire l'effettivo godimento dei diritti coinvolti. Così, la dottrina si è spesa in un vasto sforzo di analisi che ha coperto un'ampia gamma di materie. Si vedano, in tal senso, i lavori di: G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, 565-576; G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, EUM, 2020; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020, 216-222; P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, 370-388; C. COLAPIETRO - A. IANNUZZI, *App di contact tracing e trattamento dei dati con algoritmi: la falsa alternativa fra tutela del diritto alla salute e protezione dei dati personali*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2020, 772-803; M. PLUTINO, "Immuni". *Un'exposure notification app alla prova del bilanciamento tra tutela dei diritti e degli interessi pubblici*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2020, 553-580; L. TRUCCO, *App Immuni: una storia stran(ier)a e incompiuta*, in *Giustizia insieme*, 25 giugno 2020; B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2020, 215-249; E. VAILATI, *Emergenza Covid-19 e smart working: la Pubblica Amministrazione diventa (più) agile*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2020, 123-131; C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, 237-247; M.A. SANDULLI, *Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo*, in *Giustizia Insieme*, 4 maggio 2020; P. SERRAO D'AQUINO, *La riorganizzazione della giustizia civile al tempo del COVID. Commento alle misure introdotte dal decreto legge n. 18 del 2020*, in *federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 28 marzo 2020, 1-21.

¹¹⁷ Lo evidenziano analiticamente molti studi specifici, che valutano il prezzo pagato da diverse categorie sociali dinanzi alle misure di contenimento del contagio: L. CONTE, "Prima la salute" o "Prima i bambini"? *Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19*, in *dirittifondamentali.it*, 29 aprile 2020; M. RUOTOLO - S. TALINI (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; G. VASINO, *Covid-19 e istituti penitenziari italiani: una riflessione relativa alle misure adottate e al loro impatto sui diritti dei detenuti*, in *federalismi.it*, n. 3, 2022, 257-288; E. CATELANI - M. D'AMICO (a cura di), *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Bologna, Il Mulino, 2021; P. BONETTI, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *federalismi.it – Osservatorio Covid-19*, 20 maggio 2020; M. TUOZZO, *La zattera degli esuli: percorsi migratori alla prova della chiusura delle frontiere*, in F. NIOLA - M. TUOZZO (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 223-265.

¹¹⁸ Vedi di recente M. NICOLETTI - M. LUNARDINI (a cura di), *Pandemia e diritti umani. Fra tutele ed emergenza*, Roma, Donzelli, 2021.

11 aprile 2023¹¹⁹, il caso Cospito¹²⁰, che ha destato l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema dei diritti dei detenuti, sono solo i casi più recenti, portatori di questioni più ampie che richiederebbero un approccio sistemico e gioverebbero della presenza di un organismo indipendente in grado di tenere in considerazione la loro specificità nel quadro della tutela generale dei diritti umani.

Va infine rilevato come la presenza di un'autorità potrebbe incidere positivamente sul contenzioso in sede di Corte europea dei diritti dell'uomo. L'Italia è tradizionalmente uno degli Stati membri della Cedu con il maggior numero di ricorsi pendenti dinanzi la Corte EDU¹²¹. Ciò è dovuto non certo alla scarsa tutela dei diritti degli individui, quanto piuttosto ad un'elevata cultura della legalità che ha sempre determinato un alto indice di litigiosità, tradizionalmente presente nel sistema giurisdizionale italiano¹²². In ogni caso, un'autorità indipendente potrebbe svolgere una significativa funzione precontenziosa, con l'effetto di ridurre il numero di questioni che arrivano al giudice di Strasburgo. Essa infatti fornirebbe preziosi pareri al Governo e al Parlamento, scoraggiando l'adozione di atti normativi che possano configurare situazioni ambigue, e dunque facilmente impugnabili; stimolerebbe altresì l'adeguamento tempestivo alle evoluzioni delle convenzioni internazionali sui diritti umani; le sue relazioni puntuali e i suoi compiti di 'osservatorio' di casi concreti, fornirebbero una panoramica che darebbe modo alle istituzioni competenti di intervenire a sanare situazioni critiche prima che esse evolvano in contenziosi; l'eventuale assegnazione di funzioni paragiurisdizionali – al momento non contemplata – consentirebbe infine l'istituzionalizzazione di una fase pre-contenziosa volta a risolvere il conflitto prima che esso venga sottoposto al giudice ordinario.

Nei trent'anni di tentativi di istituzione di una NHRI, le proposte hanno avuto diversa provenienza politica: ciò significa che la responsabilità ricade su tutte le parti politiche rappresentate, ma anche che in tutte le realtà politico culturali – conservatrici o progressiste che siano – vi sono istanze volte alla realizzazione di questa autorità indipendente.

La soluzione che attualmente riscontra il maggior consenso si presenta come un compromesso al ribasso, dal momento che insiste sul conferimento delle competenze in materia di diritti umani ad un'autorità già esistente. Apparirebbe maggiormente opportuno cogliere l'occasione per ridisegnare il sistema di promozione e tutela dei diritti umani: creare una nuova autorità indipendente con competenza generale e, a partire da essa, ridefinire le

¹¹⁹ Delibera del Consiglio dei Ministri, 11 aprile 2023, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo*, in GU n. 106 dell'8 maggio 2023).

¹²⁰ Su cui A. DELLA BELLA, *Carcere e 41 bis: tra poteri del ministro della giustizia e opportunità di affermare la riserva di giurisdizione. note a margine del caso Cospito e di una recente decisione della Cassazione*, in *Sistema penale*, n. 3, 2023, 81-87; G. ZAGREBELSKY, *Cospito, la coscienza e la Costituzione*, ne *La Stampa*, 11 febbraio 2023.

¹²¹ Nel decennio 2010-2020, solo Russia (13.645 ricorsi, rappresentanti il 22% del totale dei casi), Turchia (11.750), Ucraina (10.408) e Romania (7.561) hanno avuto un numero di ricorsi superiore a quello dell'Italia che, con 3.469 ricorsi pendenti, costituisce il 6% del totale del contenzioso in Corte EDU. Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento Affari giuridici e legislativi, *L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello stato italiano*, Relazione al Parlamento per l'anno 2020, 11-12.

¹²² Vedi da ultimo il rapporto di M. CUGNO - S. GIACOMELLI - L. MALGIERI - S. MOCETTI - G. PALUMBO, *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 715, ottobre 2022, 14-16.

competenze di tutte le altre istituzioni che costituiscono il frammentato panorama di organismi di specie previsti nell'ordinamento. Un'occasione per dare concreta attuazione alle garanzie poste dall'art. 2 Cost., e conformarsi pienamente agli obblighi assunti in sede europea e internazionale.

Dopo trent'anni, tuttavia, quest'ultima prospettiva appare difficilmente realizzabile, e potrebbe pertanto accettarsi anche l'ipotesi di un compromesso, a patto che questo si realizzi rapidamente e che fornisca adeguate garanzie di efficacia.