



LUIGINO MANCA\*

## IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ NELLA PROSPETTIVA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE \*\*

**Abstract [It]:** La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata nel 2006, all'art. 33, par. 2, prevede l'obbligo positivo in capo alle parti contraenti di creare un meccanismo nazionale indipendente con funzioni, *inter alia*, di promozione e monitoraggio dell'applicazione della Convenzione. L'Italia, con il recente decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, ha istituito un Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il presente saggio si propone di analizzare i profili istituzionali e funzionali del nuovo Garante alla luce degli obblighi previsti dalla Convenzione, nonché della prassi applicativa dell'apposito organo internazionale di controllo.

**Abstract [En]:** According to the article 33, par. 2, of the UN Convention on the rights of persons with disabilities, adopted in 2006, all Parties have the duty to establish an independent monitoring mechanism. Italy, with the Legislative Decree 5 February 2024, No. 20, has created a National Guarantor for the rights of persons with disabilities. The main aim of this paper is to analyze the functions of such national body in the light of the international law and taking into account the relevant practice of the Convention's monitoring body.

**Parole chiave:** Diritti umani, Persone con disabilità, Garante nazionale, Principi di Parigi

**Keywords:** Human Rights, Persons with disabilities, National Guarantor, Paris Principles

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. Brevi ed essenziali note sulla cornice normativa internazionale da cui trae origine l'intervento del legislatore. In particolare, i Principi di Parigi. – 3. Il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità: profili istituzionali e metodi di lavoro. L'obbligo di assicurare la piena partecipazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità. – 4. Le funzioni di promozione e di controllo. – 5. Alcuni rilievi conclusivi.

\* Professore associato di Diritto internazionale – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Considerazioni introduttive

Dopo un lungo periodo di attesa, finalmente, con il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20<sup>1</sup>, l'Italia, seguendo il cronoprogramma dei lavori definito dalla legge 22 dicembre 2021, n. 227 (Delega al Governo in materia di disabilità)<sup>2</sup>, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2025<sup>3</sup>, un'autorità nazionale per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità.

L'atto normativo era particolarmente atteso da tempo sul piano nazionale e internazionale. In relazione a quest'ultimo aspetto, è appena il caso di ricordare che il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>4</sup> – organo di controllo dell'omonima Convenzione di New York del 2006<sup>5</sup> – a margine della procedura di controllo

<sup>1</sup> GU n. 54 del 5 marzo 2024.

<sup>2</sup> GU n. 309 del 30 dicembre 2021. La legge in parola all'art. 1 prevedeva l'adozione dei decreti legislativi di revisione e di riordino della normativa in materia di disabilità entro il 15 marzo 2024. In generale, sulla delega legislativa, cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dall'istituto del modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 1-23; N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022, 1-17.

<sup>3</sup> Così art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 20 del 2024.

<sup>4</sup> Il Comitato, come è noto, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione di New York del 2006, è composto da 18 esperti, eletti dagli Stati parti sulla base di specifici criteri, che nell'esercizio del loro mandato siedono a titolo personale. In generale, sul Comitato, v., tra gli altri, di J.E. LORD - M. A. STEIN, *The Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, in F. MÉGRET - P. ALSTON (eds.), *United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 547-578; nonché più recentemente, V. DELLA FINA, *The Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Law and Practice*, Cham, Springer, 2023.

<sup>5</sup> La Convenzione, adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale con la risoluzione A/RES/61/106 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008, nel momento in cui si scrive (maggio 2024) conta 186 parti. Come è noto, i primi tentativi di redigere un atto vincolante in materia risalgono alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso e hanno visto come protagonista proprio l'Italia. Nel 1987, infatti, venne predisposto un progetto di convenzione, poi presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel corso della 42ª sessione. Per approfondimenti sull'iniziativa del governo italiano, cfr. M. R. SAULLE, *Il lungo cammino dei diritti delle persone con disabilità*, in *Affari sociali internazionali*, 2008, 8-9. La letteratura sulla Convenzione di New York del 2006 è molto vasta. Cfr., tra gli altri, A. KANTER, *The Promise and Challenge of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2007, 287-322; R. KAYESS - P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 2008, 1-34; F. MÉGRET, *The Disability Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, 261-278; ID., *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Toward a New International Politics of Disability*, in *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights*, 2009, 33-52; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 535-559; ID., *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and International Human Rights Law*, in *International Human Rights Law Review*, 2018, 82-102; M. A. STEIN - J. LORD, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Process, Substance and Prospects*, in F. GOMEZ ISA - K. DE FEYTER (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, University of Deusto, 2009, 595-514; G. QUINN, *A Short Guide to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2009, 89-114; P. HARPUR, *Embracing the New Disability Rights Paradigm: The Importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Disability & Society*, 2010, 1-14; S. MARCHISIO - R. CERA - V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, Aracne, 2010; C. HARNACKE - S. GRAUMANN, *Core Principles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: An Overview*, in J. ANDERSON, J. PHILIPHS (eds.), *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights, 2012, 31-49; A. BRODERICK, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge, Intersentia, 2015; E. CELIK, *The Role of CRPD in the Rethinking the Subject of Human Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 2017, 933-955; V. DELLA FINA - R. CERA - G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, Springer, 2017; C. O'MAHONY - G. QUINN, *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention*, Dublin, Clarus, 2017; I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018; A. S. KANTER, *Do Human Rights Treaties*

basata sull'esame dei rapporti periodici<sup>6</sup>, aveva già sollecitato le autorità statali ad intervenire al riguardo<sup>7</sup>, in attuazione degli specifici obblighi internazionali stabiliti dall'art. 33, par. 2, della citata Convenzione di cui, giova precisare, l'Italia è parte contraente fin dal 2009<sup>8</sup>.

Al momento della ratifica, come è noto, l'Italia ha istituito un Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Si tratta di un organismo, la cui disciplina e composizione sono state modificate più volte dal legislatore, da ultimo nel 2023, al quale sono affidate competenze essenzialmente funzionali alla promozione dei diritti e all'integrazione dei disabili.

Senza dubbio, l'Osservatorio, con il quale, peraltro, il Garante dovrebbe agire in stretta collaborazione<sup>9</sup>, potrebbe essere inquadrato nell'ambito delle cd. "strutture di coordinamento" che gli Stati parti della Convenzione hanno l'obbligo positivo di istituire per effetto dell'art. 33, par. 1, della Convenzione, anche al fine di facilitare l'applicazione delle disposizioni pattizie<sup>10</sup>. Ciò detto, per garantire la piena conformità dell'ordinamento interno alla Convenzione, gli Stati, ai sensi del citato art. 33, par. 2, hanno, altresì, analogo obbligo positivo di creare organismi nazionali indipendenti con competenze specifiche, *inter alia*, in materia di monitoraggio sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità. Ed è proprio quanto è avvenuto con l'adozione del menzionato decreto legislativo n. 20 del 2024<sup>11</sup>. Si tratta di un intervento normativo che, all'evidenza, va ad integrare il quadro giuridico interno di riferimento concernente la tutela delle persone disabili; quadro giuridico

---

*Matter: The Case for the United Nations Convention on the Rights of People with Disabilities*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2019, 577-610; U. VILLANI, *Spunti di riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 1171-1180.

<sup>6</sup> Cfr. art. 35 e ss. della Convenzione.

<sup>7</sup> Cfr. CRPD Committee, *Concluding Observations on the initial report of Italy*, CRPD/ITA/CO/1, 6 October 2016.

<sup>8</sup> L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione di New York del 2006, incluso il relativo Protocollo addizionale, con legge 3 marzo 2009, n. 18 (GU n. 61 del 14 marzo 2009).

<sup>9</sup> Vedi art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 20 del 2024.

<sup>10</sup> Tale orientamento trova palese riscontro anche nella lettura Rapporto iniziale redatto dall'Italia, ai sensi del più volte citato art. 35 della Convenzione. Nel documento in parola, che vale la pena richiamare testualmente per la parte di nostro interesse, si specifica, infatti, quanto segue: «[the i]nterministerial decree 167/2010 defined the Observatory as an advisory body providing scientific and technical support for the development of national policies on disability. In accordance with the provisions of article 33, paragraph 1, of the Convention, on the need of coordination between the different sectors of public administrations, central governments involved in the formulation and implementation of policies to the benefit of people with disabilities, regions, local authorities, social security institutions, ISTAT (the National Statistics Institute) will be represented in the Observatory [...] ». Cfr. CRPD Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Italy*, 6 March 2015, par. 215. Il corsivo è nostro.

<sup>11</sup> Nel momento in cui si scrive, su 186 parti alla Convenzione, 37 hanno provveduto alla creazione di un meccanismo nazionale di monitoraggio. Si tratta, purtroppo, di numeri poco confortanti, che sollecitano l'attenzione in merito alla necessità di portare avanti un ampio processo di sensibilizzazione al riguardo. Anche l'Unione europea, parte contraente della Convenzione fin dal 2010 (peraltro, e merita di essere ricordato, è stato il primo trattato internazionale in materia di diritti umani ratificato dall'Unione), ha istituito un proprio meccanismo di monitoraggio che prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo, del Mediatore europeo, dell'Agenzia per i diritti fondamentali e del Forum europeo sulla disabilità. Per un approfondimento sul meccanismo indipendente istituito dall'Unione europea si rinvia, in particolare, ai contributi di A. HOEFMANS, *The EU framework for monitoring the CRPD*, in D. FERRI - A. BRODERICK (eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham (UK), Northampton (MA), Edward Elgar, 2020, 71-88, F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, Cacucci, 2020, 326-329, nonché, più recentemente, C. CONTE, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the European Union. The Impact on Law and Governance*, Oxford (UK), New York (USA), Bloomsbury, 2022, spec., 123-149.

I dati complessivi sullo stato di attuazione dell'art. 33, par. 2, della Convenzione sono disponibili sul seguente sito: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/crpd-independent-monitoring-mechanisms-imm-repository> (ultimo accesso 4 maggio 2024).

articolato su fonti di natura diversa, tra le quali viene in rilievo la stessa Carta costituzionale. Quest'ultima, infatti, pur non contenendo disposizioni espresse, a parte quelle relative all'esercizio di taluni diritti, come ad esempio il diritto all'educazione<sup>12</sup>, assicura la protezione delle persone con disabilità attraverso i disposti contenuti negli articoli 2 e 3<sup>13</sup> che, come noto, hanno ad oggetto rispettivamente “i diritti inviolabili dell'uomo” e il ben noto principio di eguaglianza<sup>14</sup>. Alla considerazione che precede, occorre aggiungere che il richiamato regime costituzionale di tutela, è stato confermato dal nostro giudice delle leggi che, sotto diversi aspetti, si è occupato della materia contribuendo in modo significativo al suo sviluppo<sup>15</sup>, anche evidenziando l'inadeguatezza di talune scelte legislative che avrebbero inciso negativamente sui diritti.

Tutto ciò premesso, considerata l'assoluta rilevanza dell'atto in commento, anche per le evidenti implicazioni pratiche in termini di tutela ed esercizio dei diritti da parte dei soggetti interessati, con il presente contributo, in generale, si intende offrire, essenzialmente alla luce del diritto internazionale, una prima valutazione giuridica del contenuto del citato decreto legislativo.

In particolare, dopo un breve inquadramento di carattere istituzionale, ci si propone di analizzare le competenze attribuite al nuovo Garante. Ciò al fine precipuo di verificare la conformità della normativa interna istituita dell'organo rispetto agli obblighi pattizi discendenti dalla più volte menzionata Convenzione di New York del 2006. Nel perseguimento di questi obiettivi, sul piano metodologico, giova precisare, si terrà conto anche della rilevante prassi interpretativa sviluppatasi al riguardo in seno al predetto organo di esperti indipendenti delle Nazioni Unite. Quest'ultimo, nell'esercizio delle funzioni ad esso assegnate dalla Convenzione, anticipando quanto verrà ulteriormente sviluppato nel prosieguo della trattazione, è, infatti, intervenuto più volte per dare indicazioni ai contraenti in merito alle misure attese per adattare l'ordinamento interno agli obblighi internazionali.

## **2. Brevi ed essenziali note sulla cornice normativa internazionale da cui trae origine l'intervento legislativo. In particolare, i Principi di Parigi**

Prima di passare all'esame del d.lgs. n. 20 del 2024, in necessaria premessa, occorre fare brevi considerazioni sul citato art. 33, par. 2, della Convenzione che, giova fin da subito precisare, ha rappresentato uno dei principali elementi di novità introdotti dal citato

---

<sup>12</sup> Cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 123-124.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> In generale, sulla tutela costituzionale delle persone con disabilità, cfr., tra gli altri, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 2020, 1-57; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, cit.; C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>15</sup> Sulla giurisprudenza della Corte, v. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, cit.

strumento normativo pattizio e non a caso è stato ampiamente oggetto di studio dalla dottrina<sup>16</sup>.

Come è ampiamente noto, la disposizione in parola si inserisce nel quadro dei meccanismi nazionali di controllo sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità espressamente previsti dalla Convenzione; meccanismi che, appare opportuno ricordare, vanno ad integrare le procedure di monitoraggio a carattere internazionale contemplate sia dalla Convenzione sia dal Protocollo opzionale<sup>17</sup>.

L'art. 33, par. 2, impone agli Stati l'obbligo positivo di creare delle autorità nazionali indipendenti alle quali deve essere affidato il compito non solo di promuovere i diritti delle persone con disabilità ma anche quello di monitorare l'attuazione della Convenzione.

Nella creazione delle autorità nazionali indipendenti gli Stati sono tenuti a prendere in considerazione i cd. Principi di Parigi, solennemente adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 e relativi alle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani<sup>18</sup>.

I predetti Principi, come ampiamente noto, essendo stati oggetto di attento studio dalla dottrina<sup>19</sup>, traggono origine da un *workshop* organizzato a Parigi nel 1991, sotto gli auspici

<sup>16</sup> In generale, sull'articolo 33 della Convenzione, cfr., tra gli altri, M. SCHULZE, *Effective Exercise of Rights of Persons with Disabilities*, in W. BENEDEK - C. GREGORY - J. KOZMA - M. NOWAK - C. STROHAL - E. THEUERMANN (eds.), *Global Standards – Local Action: 15 Years Vienna World Conference on Human Rights*, Oxford, Intersentia, 2009, 217-226; L. F. ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, 71-83; G. DE BECO, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, Leiden, Brill, 2013; ID., *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Practice and Evaluation*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2014, 9-42; L. C. REIF, *Ombudsman Institutions and Article 33 (2) of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *University of New Brunswick Law Journal*, 2014, 201-248; M. RALEY, *The Drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Creation of A Novel Mechanism*, in *The International Journal of Human Rights*, 2016, 138-152; ID., *Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Broader Implications of Human Rights Law*, in *Dublin University Law Journal*, 2016, 157-172; nonché, sia consentito rinviare a L. MANCA, *Article 33 [National Implementation and Monitoring]*, in V. DELLA FINA - R. CERA - G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, Springer, 2017, 591-600.

<sup>17</sup> Anche il Protocollo è entrato in vigore il 3 maggio 2008 e ad oggi è stato ratificato da 106 Stati. Lo stato delle ratifiche è disponibile sul sito <https://treaties.un.org> (ultimo accesso 10 maggio 2024). Sul Protocollo, cfr., tra gli altri, G. FICORILLI - V. ZAMBRANO, *Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, in S. MARCHISIO - R. CERA - V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, cit., 545-560; O. FERRAJOLO, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in V. DELLA FINA - R. CERA - G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, cit., 703-730; V. DELLA FINA, *The Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Law and Practice*, cit., 107-170, nonché sia consentito rinviare a L. MANCA, *Recenti iniziative in materia di tutela internazionale dei disabili: il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU sui disabili*, in *Rivista di studi politici*, 2010, 117-134.

<sup>18</sup> Cfr. Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

<sup>19</sup> Sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani è presente notevole letteratura. Cfr., tra gli altri, E. DECAUX, *Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, in L. A. SICILIANOS - C. BOURLOYANNIS-VRAILAS (eds.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Athènes, The Hague, Martin Nijhoff, 2001, 233-243; J. B. MARIE, *De nouveaux acteurs sur la scène onusienne: les institutions nationales des droits de l'homme*, in *Libertés, justice, tolerance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2004, 1189-1207; B. G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, Brill, 2005; A. E. POHJOLAINEN, *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*, Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2006; A. SMITH, *The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, 904-946; J. A. MERTUS, *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford, Stanford University Press, 2009; R. CARVER, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, in *Human Rights Law Review*, 2010, 1-32; M. QAFISHEH, *The International Status of National Human Rights Institutions: A Comparison with NGOs*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2013, 55-83; G. DE BECO - R.

del centro dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, al termine del quale sono state adottate delle linee guida sulle istituzioni nazionali, con particolare riferimento al loro mandato, al requisito fondamentale dell'indipendenza e alla loro composizione pluralistica. I risultati di questo *workshop* sono poi stati formalmente ripresi dalla stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite che nel 1993, per l'appunto, ha approvato i citati Principi. Sinteticamente, questi Principi, articolati in modo chiaro e preciso, regolano le funzioni e le responsabilità delle istituzioni nazionali, la loro composizione e i metodi di lavoro. In relazione a quest'ultimo profilo, vi sono anche norme che disciplinano l'esercizio della competenza quasi-giurisdizionale e in particolare la possibilità di ricevere ed esaminare comunicazioni relative a situazioni individuali<sup>20</sup>.

In buona sostanza, i Principi fissano i “requisiti minimi”<sup>21</sup> che tali autorità nazionali devono avere per poter essere istituite e per dare un effettivo contributo alla promozione e alla tutela dei diritti umani. Per effetto dell'art. 33, par. 2, della Convenzione di New York del 2006, i Principi sono divenuti la cornice normativa obbligatoria entro la quale si devono collocare i meccanismi nazionali indipendenti a tutela delle persone con disabilità.

Ora, applicando i Principi ai meccanismi nazionali di cui al citato art. 33, par. 2, della Convenzione, in sintesi, si possono senz'altro mettere in luce i seguenti elementi costitutivi che dovrebbero caratterizzare i predetti meccanismi: natura organica statale, permanenza nel tempo, composizione pluralista, indipendenza, mandato ampio e disponibilità di adeguate risorse sul piano finanziario e organico.

Nella prassi, sulla disposizione in commento è intervenuto in più occasioni lo stesso Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Recentemente, nel 2023, d'intesa con l'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e altri organismi onusiani, sono state elaborate nuove e apposite Linee guida in materia, con l'evidente intento, come si è anticipato in apertura del contributo, di fornire puntuali e specifiche indicazioni in merito alle misure attese dagli Stati per conformare, in modo corretto e completo, il loro ordinamento interno agli obblighi positivi previsti dalla citata disposizione pattizia<sup>22</sup>.

---

MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Il caso dell'Italia*, Roma, Aracne, 2016; K. LINOS - T. PEGRAM, *What Works in Human Rights Institutions?*, in *American Journal of International Law*, 2017, 628-688; M. MAYRHOFER, *National Human Rights Institutions and their Monitoring Function*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2017, 223-236; D. LANGTRY - K. ROBERTS LYER, *National Human Rights Institutions: Rules, Requirements and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

<sup>20</sup> Si tratta di una competenza che ha carattere facoltativo e dunque rimessa alla discrezionalità degli Stati. I cd. Principi aggiuntivi (*Additional Principles*) concernenti lo *status* delle commissioni con competenze quasi giurisdizionali sono chiari al riguardo. Essi prevedono, infatti, che «[a] national institution *may be authorized* to heard and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non- governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations» (il corsivo è nostro). È fuor di dubbio l'importanza di questa specifica competenza ed è auspicabile che gli Stati abilitino le proprie istituzioni nazionali a ricevere ed esaminare istanze di parte. Per un'analisi comparativa delle istituzioni con competenze quasi giurisdizionali, si rinvia al contributo di G. ARDITO, *La competenza para-giudiziarie delle istituzioni nazionali per i diritti umani: modelli e prassi in prospettiva comparata*, 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, 11-48.

<sup>21</sup> Così E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, cit., p. 256.

<sup>22</sup> Cfr. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR), *Implementing the Rights of Persons with Disabilities – The Role of Independent Monitoring Frameworks. Practical Guide*, 2023.

Dalla lettura di questa prassi internazionale, in particolare, dal contenuto delle citate linee guida emerge con tutta evidenza l'assoluta rilevanza accordata ai Principi di Parigi; gli Stati possono affidare le competenze di monitoraggio e di promozione dei diritti delle persone con disabilità ad organismi creati *ex novo*, ovvero alle istituzioni nazionali per i diritti umani qualora già esistenti<sup>23</sup>. Quest'ultima soluzione, come è facilmente intuibile, da un punto di vista pratico-formale, implica un'estensione del loro mandato ad opera del legislatore interno, così da includere le competenze fissate dalla Convenzione di New York.

Nelle linee guida in commento specifica attenzione è riservata al carattere dell'indipendenza del meccanismo nazionale. Elemento essenziale, come subito vedremo, che rileva sotto profili differenziati: sul piano funzionale (in relazione, *inter alia*, alle procedure di nomina dei componenti del meccanismo nazionale e all'esercizio del loro mandato), sostanziale e poi soprattutto sul piano finanziario. In proposito, sono anche ammissibili forme di finanziamento da parte di privati (incluse le donazioni) ma, si precisa nel documento, per evidenti ragioni, non devono costituire «*[the] core funding*»<sup>24</sup> del meccanismo.

Del pari significative sono poi le indicazioni riguardanti l'inclusione nel processo di monitoraggio della società civile, in particolare, le persone con disabilità, nonché le loro organizzazioni di rappresentanza, in conformità a quanto prescritto dall'art. 33, par. 3 della Convenzione.

Si tratta di una disposizione quest'ultima che riveste notevole interesse e riflette il ruolo fondamentale che la società civile ha avuto nel processo redazionale dello strumento pattizio. Non si può dimenticare, infatti, che una delle principali caratteristiche della Convenzione attiene al fatto che le organizzazioni di rappresentanza dei diritti dei disabili, fin dall'inizio, sono state coinvolte nei lavori preparatori<sup>25</sup> e questa basilare interazione trova per l'appunto riscontro in più parti del testo finale, in particolare, in alcune norme che assegnano alle predette organizzazioni un ruolo ben preciso, *inter alia*, nel processo di monitoraggio a livello nazionale della Convenzione<sup>26</sup>. In proposito, peraltro, ad ulteriore

<sup>23</sup> Guardando alla prassi, questo è stato, ad esempio, il caso della Finlandia (cfr. CRPD Committee, Initial Report submitted by Finland under article 35 of the Convention due in 2018, 9 August 2019, CRPD/C/FIN/1, par. 493), nonché della Germania (cfr. CRPD Committee, Consideration of Reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, 7 May 2013, CRPD/C/DEU/1, par. 290).

<sup>24</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR), *Implementing the Rights of Persons with Disabilities – The Role of Independent Monitoring Frameworks. Practical Guide*, cit. p. 10.

<sup>25</sup> Il ruolo determinante assunto dalla società civile nel corso dei lavori preparatori è stato oggetto di formale ed esplicito apprezzamento da parte dello stesso Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Nella sua prima sessione di lavoro, l'organo di controllo, ben consapevole della necessità di preservare e rafforzare questo dialogo, dopo aver «*[...] welcomed the contribution made by civil society both during the elaboration of the Convention and of its Optional Protocol and in encouraging its entry into force.*» ha espresso «*[...] the hope that non-governmental organizations would continue to work with the Committee to promote further ratification and accession to the Convention and its Optional Protocols.*» Cfr. *Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on its first session*, CRPD/C/1/2/, 8 October 2009. Sulla partecipazione della società civile al processo di stesura della Convenzione, cfr., in particolare, H. WOODBURN, *Nothing About Us without Civil Society: The Role of Civil Society Actors in the formation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Political Perspectives*, 2013, 73-96.

<sup>26</sup> In generale, sul ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani e della società civile, cfr. il recente contributo di C. CAUGHEY - H. LIU, *The Role of National Human Rights Institutions and Organizations of Persons with Disabilities in the National Monitoring of the CRPD*, in M. H. RIOUX - J. VIERA - A. BUETTGEN - E. ZUBROW (eds.), *Handbook of Disability: Critical Thought, Human Rights and Social Change in a Globalizing World*, Cham, Springer, 1-25.

conferma del carattere rilevante della questione, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha avvertito la necessità di intervenire con un *General Comment* specifico<sup>27</sup>.

Rispetto alle funzioni, nelle citate linee guida si conferma l'ampio mandato di cui dovrebbero disporre i meccanismi nazionali, in particolare, la necessità di prevedere l'esercizio della competenza di monitoraggio, sia nel settore pubblico, sia in quello privato, attraverso plurimi strumenti (*inter alia*, inchieste ed esame di istanze di parte).

### **3. Il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità: profili istituzionali e metodi di lavoro. L'obbligo di assicurare il pieno coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità**

Così sinteticamente illustrato il tessuto normativo internazionale all'interno del quale si inserisce il Garante, è arrivato il momento di esaminare il contenuto del decreto legislativo.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2024 prevede che «[a]l fine di assicurare la tutela, la concreta attuazione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità [...]» è creata la figura istituzionale del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il comma successivo si premura di specificare espressamente che la predetta autorità è istituita in attuazione di quanto indicato dal più volte menzionato art. 33, par. 2, della Convenzione.

Analogamente ad altri meccanismi nazionali indipendenti, la cui creazione è collegata a specifici obblighi internazionali (nella specie viene in considerazione il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>28</sup>), il Garante dei diritti delle persone

<sup>27</sup> CRPD Committee, General Comment No. 7, "Article 4.4 and 33.3: Participation of Persons with Disabilities in the implementation and monitoring of the Convention", 21 September 2018.

<sup>28</sup> Come è ben noto, il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, adottato nel 2002 ed entrato in vigore sul piano internazionale a partire dal 22 giugno 2006, agli artt. 3 e 17 del Protocollo pone a carico delle parti contraenti l'obbligo di istituire uno o più meccanismi nazionali di prevenzione della tortura. L'Italia, con il decreto legge 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, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito per l'appunto la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In generale, sul Protocollo delle Nazioni Unite, v., tra i tanti, M. D. EVANS, *Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *Human Rights Law Review*, 2004, 19-55; F. LEDWIDGE, *The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT): A Major Step Forward in the Global Prevention of Torture*, in *Helsinki Monitor*, 2006, 69-82; K. BUCHINGER, *The Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture*, Wien, 2009; A. OLIVIER - M. NARVAEZ, *OPCAT Challenges and the Way Forwards: The Ratification and Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, in *Essex Human Rights Review*, 2009, 39-53; R. MURRAY - E. STEINERTE - M. EVANS - A. HALLO DE WOLF, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford, Oxford University Press, 2011; M. NOWAK - M. BIRK - G. MONINA (eds.), *The United Nations Convention against Torture and its Optional Protocol. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2019. Sui citati meccanismi nazionali di prevenzione disciplinati dal Protocollo, cfr., in particolare, R. MURRAY, *National Preventive Mechanism Under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, 485-516; M. THOMSON, *Eradication of Torture Through National Preventive Mechanism*, in B. WOLFGANG (eds.), *Global Standards – Local Action: 15 Years Vienna World Conference on Human Rights*, Wien, 2009, 213-215; E. STEINERTE - R. MURRAY, *Some but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Essex Human Rights Review*, 2009, 54-72; E. STEINERTE, *The Changing Nature of the Relationship between United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, 132-158; ID., *The Jewel in the Crown and its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanism Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Human Rights Law*



con disabilità si configura come un organo collegiale, composto da tre membri (un Presidente e due componenti). I criteri di eleggibilità sono indicati dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 20 del 2024. Si tratta di persone di “notoria indipendenza” e di “specifiche e comprovate professionalità”, con competenze nel settore dei diritti umani e nell'attività di contrasto alla discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

Per rafforzare l'indipendenza dei componenti, la norma in esame elenca le attività incompatibili con l'esercizio del mandato (*inter alia*, attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, cariche di governo o incarichi in seno a partiti o movimenti politici o attività in enti che si occupano della disabilità)<sup>29</sup>.

In regime di discontinuità rispetto al citato Garante nazionale dei diritti dei detenuti, i componenti del collegio relativo al Garante dei diritti delle persone con disabilità sono nominati con una determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Dunque, ci troviamo davanti a un modello di Autorità nazionale indipendente parzialmente diverso, quanto meno per le modalità di scelta dei componenti del collegio. In questo caso, come è agevole osservare, un ruolo decisivo si è voluto attribuire al Parlamento<sup>30</sup>.

Il mandato ha durata quadriennale ed è rinnovabile una sola volta. Il Garante dispone di un potere di autoregolamentazione (art. 3, comma 1) e si avvale di un apposito ufficio la cui sede verrà individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 settembre 2024.

Sempre sul piano istituzionale, va poi osservato che il decreto legislativo n. 20 del 2024, impone al Garante metodi di lavoro aperti alla partecipazione delle federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità, in particolare, nel quadro delle attività di monitoraggio (art. 4, comma 3). Si tratta davvero di un punto cruciale. Nello specifico, la disposizione in parola prevede un obbligo di consultazione con «[...] cadenza *almeno* semestrale [...]»<sup>31</sup>. L'uso dell'avverbio “almeno”, all'evidenza, ha come finalità primaria di imporre un importante limite temporale al di sotto del quale non è possibile andare, con l'immediata conseguenza che risulterebbe illegittima un'eventuale prassi

---

*Review*, 2014, 1-29. Sul nostro Garante nazionale dei diritti dei detenuti, anche alla luce della prassi più recente, cfr., tra gli altri, M. CERESA-GASTALDO, *Una “Authority” di Cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *La legislazione penale*, 2014, 413-423; 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. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, in F. CAPRIOLI - L. SCOMPARIN, *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino, Giappichelli, 2015, 283-292; C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 1-29; E. CELORIA - C. DE ROBERTIS, *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2021, 49-70.

<sup>29</sup> Un regime giuridico specifico di incompatibilità trova applicazione anche una volta terminato il mandato. L'art. 4, comma 5, statuisce, infatti, che «[p]er il periodo di un anno a decorrere dalla cessazione delle funzioni, il presidente e i componenti del collegio [...] non possono intrattenere rapporti retribuiti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese e le associazioni operanti nel settore dei servizi per le persone con disabilità». Il predetto regime, per effetto della medesima previsione normativa, si estende anche ai dirigenti dell'Ufficio del Garante.

<sup>30</sup> In generale, sulla valorizzazione del Legislativo, cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020; U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; E. CHELI, *Costituzione e politica, Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023.

<sup>31</sup> Il corsivo è nostro.

applicativa della predetta disposizione legislativa che prevedesse una consultazione con tempistiche che vanno oltre la cadenza semestrale. Beninteso, volendo ancor meglio precisare sul punto, nulla vieta la possibilità di avviare un'interazione più intensa, anzi in prospettiva è fortemente auspicabile un orientamento applicativo in questo senso. Insomma, ciò che traspare dalle considerazioni che precedono è che l'attività complessiva del Garante non può prescindere dal preminente coinvolgimento, da intendersi anche come strategia di azione generale, delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità<sup>32</sup>.

Pertanto, definire, nel concreto, le modalità attraverso le quali questa interazione dovrà trovare spazio, diventa una premessa indispensabile per l'esercizio del suo mandato. D'altro canto, sempre a tale riguardo, non risulta certamente superfluo ricordare che siffatta interazione trae il proprio fondamento giuridico anche dall'art. 4, par. 3, della Convenzione; disposizione quest'ultima che, peraltro, si tenga ben in mente, è inserita tra i cd. "obblighi generali", così è rubricata la norma, che gravano nei confronti delle parti<sup>33</sup>.

Un'ultima considerazione. A differenza dell'atto legislativo con il quale era stato istituito il Garante dei diritti dei detenuti nel 2013, che, come si ricorderà, non accordava all'autorità un'autonomia finanziaria, profilo funzionale molto critico, in contrasto con i Principi di Parigi del 1993, per il quale si è reso necessario intervenire in via correttiva in un momento successivo<sup>34</sup>, il decreto legislativo n. 20 del 2024 contempla una norma specifica al riguardo (art. 7, comma 1)<sup>35</sup>. Non risulta difficile comprendere che si tratta di una previsione quest'ultima anch'essa di indubbia rilevanza, se si tiene conto, e occorre farlo, della preminente necessità di garantire il fondamentale carattere dell'indipendenza dell'ente.

#### 4. Le funzioni di promozione e di controllo

Al Garante è anzitutto assegnata la competenza di promuovere la diffusione della cultura basata sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità. Attività che dovrà svolgere attraverso l'avvio di campagne di sensibilizzazione, comunicazione e presentazione dei progetti, in particolare, all'interno delle strutture scolastiche. Nel medesimo contesto, si

<sup>32</sup> In generale, sulla partecipazione di rappresentanti di categoria e della cittadinanza nei processi decisionali, v. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>33</sup> L'art. 4, par. 3, così recita: «[n]ello sviluppo e nell'applicazione della legislazione e delle politiche atte ad attuare la [...] convenzione, come pure negli altri processi decisionali relativi a temi concernenti le persone con disabilità, gli Stati parti si consulteranno con attenzione e coinvolgeranno attivamente le persone con disabilità, compresi i bambini con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative». Il corsivo è nostro.

<sup>34</sup> Originariamente, il decreto-legge n. 146 del 2013, all'art. 9, comma 1, stabiliva che per l'attuazione delle norme «[...] si provvedeva mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato». Con la legge di stabilità del 2016 (comma 317 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") è stato emendato l'art. 7 e segnatamente si è inserita una nuova disposizione (comma 5-bis), con la quale il legislatore ha introdotto un meccanismo di finanziamento stabile per le attività del Garante.

<sup>35</sup> La disposizione così recita: «[a]gli oneri di cui agli articoli 1, 2 e 3, pari ad euro 1.683.000 per l'anno 2025 e ad euro 3.202.000 annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo [Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità] di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

muove l'ulteriore e specifica competenza di promuovere il godimento dei diritti e delle libertà delle persone con disabilità.

Senza dubbio di notevole rilievo è la funzione di monitoraggio. Ed è questo il profilo che qui interessa particolarmente approfondire.

Anche ad una prima lettura delle disposizioni pertinenti, con una formulazione che, in buona sostanza, richiama il mandato del Garante dei diritti dei detenuti, è fin troppo agevole osservare, limitando i riferimenti agli atti di diritto internazionale, che si tratta di una funzione che ha ad oggetto non solo il rispetto delle norme contenute nella Convenzione di New York del 2006 ma si estende a qualsiasi altro trattato internazionale, di cui l'Italia è ovviamente parte contraente. Sotto quest'ultimo profilo, a mò di esempio, verrebbero certamente in rilievo le disposizioni pattizie presenti nella Carta sociale europea adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e nel 1996.

Così individuato il perimetro normativo entro in quale si estende la funzione di controllo, occorre a questo punto soffermare l'attenzione sugli strumenti a disposizione per il suo esercizio. In proposito, il Garante, oltre che ad avere accesso alla documentazione in possesso delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi<sup>36</sup>, può, ad esempio, ricevere segnalazioni aventi ad oggetto la violazione dei diritti delle persone con disabilità. La norma poi rinvia ad un successivo intervento del Garante, nell'esercizio del proprio potere di autoregolamentazione, la disciplina giuridica specifica concernente la procedura e le modalità di presentazione delle segnalazioni.

In merito a questo meccanismo di controllo basato su istanza di parte, ad avviso di chi scrive, due aspetti sono meritevoli di attenta considerazione. Da una parte la legittimazione attiva e dall'altra l'esito della procedura. Per quanto attiene al primo profilo, anche ad una prima lettura della norma, appare evidente che ci si trova di fronte ad una legittimazione attiva piuttosto estesa, così da consentire, *inter alia*, alle stesse persone con disabilità, ai familiari e alle associazioni di rappresentanza dei diritti delle persone con disabilità, finanche includere l'autorità politica delegata in materia di disabilità (nella specie, il Ministro per la disabilità) la possibilità di presentare la segnalazione. In merito al secondo profilo, la norma in commento prevede che a seguito della valutazione dell'istanza, il Garante si esprimerà attraverso l'adozione di pareri motivati.

L'art. 5 specifica che il predetto parere, salvo l'eccezione di cui al comma 4 relativa alle misure provvisorie, di cui si darà conto nel prosieguo della presente trattazione, dovrà essere adottato con delibera collegiale. Da un punto di vista strettamente contenutistico, la norma in parola precisa che qualora un'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio emani un provvedimento o un atto amministrativo generale rispetto al quale è pervenuta una segnalazione di violazione dei diritti delle persone con disabilità, nel parere il Garante

---

<sup>36</sup> Cfr. art. 4, comma 1, lett. f). Ai sensi della disposizione in parola, peraltro, «[...] i soggetti interpellati sono tenuti a rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta». Avverso l'eventuale rifiuto, il silenzio o l'inerzia, il Garante ha la possibilità di rivolgersi al giudice per chiedere un ordine di esibizione dei documenti. Analoga competenza, in chiave comparativa, è riconosciuta al Garante nazionale dei diritti dei detenuti.

dovrà individuare le violazioni riscontrare e formulare proposte di accomodamento ragionevole, ai sensi della Convenzione di New York del 2006<sup>37</sup>.

Peraltro, nel caso in cui le segnalazioni abbiano ad oggetto la mancata eliminazione di barriere architettoniche dagli edifici pubblici e da quelli privati che forniscono servizi pubblici, barriere sensoriali o qualsiasi altra tipologia di barriera, il Garante può disporre un cronoprogramma per la rimozione delle predette barriere, nonché monitorare lo stato di avanzamento delle attività al riguardo.

Il decreto legislativo in esame, al fine di rafforzare ulteriormente le competenze di controllo del Garante, stabilisce che quest'ultimo, quando ricorrono determinate circostanze, segnatamente in caso di inerzia da parte delle amministrazioni e delle concessioni di servizi pubblici, decorsi novanta giorni dall'adozione del parere motivato, potrà rivolgersi al giudice amministrativo. Analogo potere di azione davanti al giudice è previsto al fine di accertare la nullità del provvedimento con cui la pubblica amministrazione abbia dato applicazione alle proposte ovvero ai pareri emessi dal Garante<sup>38</sup>.

Del pari meritevole di segnalazione è la possibilità per il Garante nell'esercizio dell'azione di contrasto a tutte le varie forme di discriminazione (diretta e indiretta) di fare verifiche sull'esistenza di fenomeni discriminatori. Verifiche che, sul piano procedimentale, potranno essere attivate *motu proprio* ovvero su istanza di parte. In questo specifico ambito, risulterà senza dubbio fondamentale la cooperazione che, auspicabilmente, sul piano istituzionale si verrà a sviluppare con il Dipartimento per le pari opportunità e con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (cd. UNAR), come, peraltro, espressamente previsto dall'art. 4, comma 4.

Sempre nel quadro della funzione di controllo in esame, opportuno rilievo va dato alle disposizioni che regolano il potere del Garante di effettuare visite *in loco*. Ad esso è riconosciuto un accesso illimitato alle strutture che erogano servizi pubblici essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 190, e all'art. 89, comma 2-*bis*, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (art. 4, comma 1, lett. n), nonché la possibilità di intrattenere colloqui riservati con le persone con disabilità ovvero con qualsiasi altro soggetto che possa dare informazioni utili ai fini dell'esercizio dell'attività ispettiva. Ma vi è di più. Analoga competenza di monitoraggio *in loco* è, infatti, prevista negli istituti penitenziari e nelle camere di sicurezza di cui all'art. 67-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In questo modo, anche sul piano istituzionale, attraverso l'intervento di entrambi gli

---

<sup>37</sup> Per "accomodamento ragionevole" ai sensi della Convenzione si intende fare riferimento alle «[...] modifiche e [agli] adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali» (art. 2). In generale, sulla nozione di accomodamento ragionevole contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche alla luce della prassi applicativa del Comitato, cfr., tra gli altri, J. E. LORD - R. BROWN, *The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in M. H. RIOUX - L.A. BASSER - M. JONES, *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Leiden, Brill, 2011, 273-307; R. CERA, *Article 2 [Definitions]*, in V. DELLA FINA - R. CERA - G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, cit., 107-118.

<sup>38</sup> La disposizione legislativa precisa che l'azione di nullità potrà essere esperita, entro centottanta giorni dall'adozione del provvedimento, «[...] solo per l'accertamento delle nullità previste dalla legge».

organismi indipendenti, si rafforzano gli strumenti di tutela a disposizione delle persone private della libertà personale.

La modalità di esercizio di siffatta competenza, nel suo complesso, riprende, ovviamente tenendo conto delle opportune differenze, soprattutto in relazione ai luoghi che potranno essere oggetto di controllo, quella assegnata al Garante nazionale dei diritti dei detenuti. Come si sa, il meccanismo delle visite *in loco* ha certamente il pregio di consentire all'autorità preposta alla tutela delle persone con disabilità di acquisire informazioni dirette e valutare la conformità delle loro condizioni di trattamento con gli obblighi stabiliti dalla normativa interna e internazionale.

C'è, infine, un altro aspetto del mandato del Garante sul quale vale la pena sollecitare l'attenzione. Come anticipato in precedenza, in situazioni eccezionali e segnatamente quando vi è il rischio di “un danno grave e irreparabile” per le persone con disabilità, l'art. 4, comma 4, attribuisce all'organo il potere di adottare, d'ufficio o su istanza di parte, misure cautelari.

Si tratta di una disposizione chiave, attributiva di una competenza interinale, tipicamente rinvenibile anche nella prassi degli organismi aventi funzioni quasi giurisdizionali, tesa, nel caso di specie, a salvaguardare i diritti delle persone con disabilità. Il suo inserimento va senza dubbio accolto con favore, essendo, peraltro, in linea con quanto indicato anche dalle linee guida del 2023 nella parte relativa all'elenco delle attività di monitoraggio che i meccanismi nazionali sono chiamati ad esercitare<sup>39</sup>.

## 5. Alcuni rilievi conclusivi

A conclusione della disamina fin qui condotta è possibile affermare che l'intervento normativo, non ulteriormente procrastinabile, costituisce un passo significativo verso la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità. Quanto meno si rimuove il *vulnus* relativo alla mancata attuazione della disposizione pattizia riguardante la creazione dei meccanismi nazionali.

Sul piano istituzionale, ma non solo, il Garante parrebbe discostarsi solo parzialmente da altri modelli organizzativi presenti nella prassi interna e riferiti alle autorità indipendenti.

S'impone immediatamente all'attenzione la funzione di protezione assegnata al Garante, quale elemento essenziale e fondamentale del suo mandato, attraverso la combinazione di una serie di strumenti d'azione.

Nella medesima esigenza di tutela, con una preminente e spiccata chiave preventiva, tesa ad evitare qualsiasi forma di discriminazione e di violazione dei diritti, si collocano, all'evidenza, tutte quelle norme riguardanti la sensibilizzazione e la diffusione della cultura generale sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità di cui si è tentato di dare conto

---

<sup>39</sup> Cfr. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR), *Implementing the Rights of Persons with Disabilities – The Role of Independent Monitoring Frameworks. Practical Guide*, cit., p. 19.

nella presente trattazione. In questa prospettiva, tali attività dovrebbero trovare ampio spazio non solo in ambito scolastico, ma dovrebbero essere estese a tutti i livelli.

Può aggiungersi che l'esigenza di apprestare un'adeguata protezione delle persone con disabilità, in riferimento alle varie situazioni, trova riscontro anche nell'apposita previsione normativa che stabilisce l'interazione con il Garante nazionale dei diritti dei detenuti.

Si tratta di un'indicazione di condotta certamente condivisibile, che, peraltro, risulta essere pienamente in linea con gli orientamenti sviluppati anche dall'organo internazionale di controllo della Convenzione di New York del 2006 nelle sue linee guida<sup>40</sup>. Siffatta sinergia istituzionale, essenzialmente basata sull'attività di organismi nazionali indipendenti, dovrebbe rafforzare il regime giuridico e operativo di protezione. In proposito, senza soffermarsi troppo su una tematica già affrontata in altri contributi di chi scrive, occorre poi mettere in luce che analoga rilevanza riveste la cooperazione con il predetto organo internazionale di controllo, ancorché – e va precisato – nel testo legislativo in commento non si rinvenivano riferimenti espressi al riguardo, in un regime di continuità, si potrebbe aggiungere, con il quadro normativo che regola il funzionamento del citato Garante nazionale dei diritti dei detenuti.

D'altro canto, giova ricordare che su questa importante interazione istituzionale, tesa a promuovere e agevolare la cooperazione con i meccanismi nazionali, fin dal 2015, sono state adottate apposite linee guida da parte del Comitato; esse, peraltro, sono il risultato di un confronto diretto tra l'organo internazionale di controllo e gli stessi meccanismi nazionali di controllo istituiti dagli Stati. Il testo delle linee guida è stato successivamente annesso al Regolamento interno del Comitato e ne costituisce parte integrante<sup>41</sup>. Tanto premesso, è auspicabile che nella prassi anche il nostro Garante possa avvalersi di questa opportunità di dialogo che, peraltro, risulterà essenziale, *inter alia*, nella fase di *follow-up* delle decisioni adottate dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nell'esercizio della sua attività di controllo internazionale stabilita dalla Convenzione, nonché dal relativo Protocollo opzionale.

Fin qui, *nulla quaestio*. Ad un'ulteriore e approfondita lettura del testo normativo, emergono però alcune perplessità legate alla mancanza di richiami espliciti nel preambolo ai più volte menzionati Principi di Parigi del 1993 che costituiscono, come si è segnalato nei paragrafi precedenti, la base giuridica di riferimento fondamentale e imprescindibile per la creazione dei meccanismi nazionali<sup>42</sup>. Verosimilmente, la ragione di questa omissione potrebbe essere collegata alla ben nota e persistente assenza nell'ordinamento italiano di un'istituzione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e tutto ciò, occorre

<sup>40</sup> *Ivi.*, p. 16.

<sup>41</sup> Su questa interazione, in particolare, sul contenuto delle linee guida, sia consentito rinviare a L. MANCA, *Sul rapporto tra istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani e Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in ID. (a cura di), *Le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani. Profili teorici, comparativi e prassi*, cit., 49-66.

<sup>42</sup> Nel preambolo del decreto legislativo in commento si richiamano espressamente alcuni atti internazionali (nella specie, la Convenzione di New York del 2006 e il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti) ed europei (Regolamento UE n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riferimento al trattamento dei dati personali).

ricordarlo, nonostante gli impegni internazionali assunti dall'Italia al riguardo<sup>43</sup> e le continue (finora sempre disattese) sollecitazioni provenienti dai vari *treaty bodies*<sup>44</sup> e da altri organismi onusiani che operano nel quadro della tutela dei diritti umani<sup>45</sup>.

In altre parole, ciò che si intende rimarcare è che si è persa un'altra importante occasione per legiferare in materia e finalmente provvedere alla creazione della predetta istituzione<sup>46</sup>, attribuendo ad essa una competenza ampia, così da includere anche le funzioni assegnate dal più volte menzionato art. 33, par. 2, della Convenzione di New York del 2006. In proposito, peraltro, non certamente appare superfluo ricordare che l'Italia, in risposta ai moniti specifici al riguardo formulati dal Comitato di esperti della Convenzione in parola si era orientata proprio in questo senso. Nel rapporto di *follow-up*, infatti, l'Italia aveva formalmente comunicato che era in discussione in Parlamento un progetto di legge volto alla creazione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani<sup>47</sup>. Successivamente, la scelta del legislatore, all'evidenza, è stata però diversa. Seguendo i precedenti di prassi relativi all'istituzione del Garante dei diritti dei detenuti, si è preferito creare un organismo *ad hoc*.

Avviandoci alla chiusura, va detto che un'ulteriore spinta verso la creazione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani è offerta dalle recenti novità introdotte dal legislatore europeo in materia di immigrazione e protezione internazionale. Nel nuovo pacchetto di riforme appena approvato nel mese di maggio 2024 e segnatamente nel Regolamento 2024/1356, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 14 maggio 2024, relativo agli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne<sup>48</sup> è previsto l'obbligo per gli Stati membri dell'Unione europea di creare un meccanismo di monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti umani (art. 10) e nel

<sup>43</sup> Come si ricorderà, in occasione della propria candidatura al Consiglio dei diritti umani, l'Italia aveva assunto formalmente l'impegno di provvedere alla creazione dei predetti enti (sul punto, cfr. N. RONZITTI, *Gli strumenti di tutela dei diritti umani: La risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 2010, 2).

<sup>44</sup> A tale proposito, viene in rilievo, in via del tutto esemplificativa, la prassi, anche recente, di alcuni *treaty bodies* delle Nazioni Unite e segnatamente quella del Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), del Comitato dei diritti umani (CCPR), nonché quella del Comitato contro la tortura (CAT). Cfr., tra gli altri, CEDAW, *Concluding Observations*, CEDAW/C/ITA/CO/8, 2024, par. 22; CERD, *Concluding Observations*, CERD/C/ITA/CO/21, 2023, par. 8; *Concluding Observations*, CERD/C/ITA/CO/19-20, 2017, par. 11; CCPR, *Concluding Observations*, CCPR/C/ITA/CO/5, 2006, par. 7) e *Concluding Observations*, CCPR/C/ITA/CO/6, 2017 par. 7; CAT, *Concluding Observations*, CAT/C/ITA/CO/5-6, 2017, par. 17.

<sup>45</sup> Si vuole fare riferimento al Consiglio dei diritti umani. Nell'ambito del terzo ciclo della revisione periodica universale che ha riguardato l'Italia, conclusosi nel 2020 in seno al Consiglio dei diritti umani, più di trenta raccomandazioni hanno avuto ad oggetto per l'appunto il tema delle istituzioni nazionali. Cfr. *Council of Human Rights, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Italy*, A/HRC/43/4.

<sup>46</sup> Per un'analisi del recente dibattito interno al riguardo si rinvia F. SAVASTANO, *L'Autorità nazionale per i diritti umani: vecchi percorsi e nuove ipotesi per un organismo che non riesce a vedere la luce*, in *Nomos*, 2023, 1-23.

<sup>47</sup> CRPD Committee, *Concluding Observations on the initial report of Italy*, Addendum, Information received from Italy on the follow-up to the Concluding Observations, CRPD/C/ITA/CO/1/Add.1, 27 November 2017, parr. 19 e 20. In particolare, nel rapporto si specifica quanto segue: «As for the establishment of an Independent National Human Rights Institution, an important debate is currently taking place in Italy at all levels of the system. *Parliamentarians are constantly being made aware of the need for such a body, particularly within the Senate where the Constitutional Affairs Commission is debating the relevant Text*» (par. 20). Il corsivo è nostro.

<sup>48</sup> GUUE del 22 maggio 2024, L/1356. Il regolamento, ai sensi dell'art. 25, si applica a decorrere dal 12 giugno 2026.

preambolo si specifica, a chiare lettere, che nell'istituire il predetto meccanismo occorre, ancora una volta, prendere in considerazione, *inter alia*, i Principi di Parigi.

In questa prospettiva, superando la prassi sviluppatasi finora, che ha visto essenzialmente come protagonista organismi con competenze *ratione materiae* specifiche, è auspicabile, anche sulla scorta di quanto già è avvenuto in altri ordinamenti, procedere alla creazione di un'autorità nazionale; autorità con una competenza ampia, anche in riferimento agli strumenti di azione, che possa consentirle di esercitare le fondamentali funzioni di promozione e soprattutto di controllo sul rispetto dei diritti umani che sono sanciti dai vari strumenti normativi internazionali ed europei.