

Una National Human Rights Institution per l'Italia: **problemi e prospettive**

a cura di

Giorgio Repetto



Giappichelli

**Una *National Human Rights
Institution* per l'Italia:
problemi e prospettive**

In copertina:

Wassily Kandinsky, *Color Study. Squares with Concentric Circles* (particolare), 1913, Munich, The Städtische Galerie im Lenbachhaus.



Una National Human Rights Institution per l'Italia: problemi e prospettive

a cura di

Giorgio Repetto



Giappichelli

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1559-8 (cartaceo)

ISBN/EAN 979-12-211-8205-7 (ebook)

L'edizione digitale di questo libro

(ISBN 979-12-211-8205-7)

è pubblicata con licenza CC-BY ed è liberamente scaricabile dal sito
research.unipg.it

Il libro è stato realizzato nell'ambito del progetto dal titolo "Framing National Human Rights Institutions: European and Comparative Interplays (FRAME)" - CUP J53D23005290001 - Codice 2022BXT5HR finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1 "Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN)" Bando PRIN 2022 n. 104 del 2 febbraio 2022. Il curatore del presente volume è Responsabile dell'unità locale presso l'Università degli studi di Perugia.



G. Giappichelli Editore



Pubblicato nel mese di luglio 2025

Indice

pag.

Le *National Human Rights Institutions*: una nuova frontiera nella protezione sistemica dei diritti fondamentali e l'urgenza italiana

Giorgio Repetto

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le NHRI e la loro evoluzione nel quadro della <i>rule of law on human rights</i> | 1 |
| 2. Struttura e funzioni delle NHRI: verso una convergenza pluralistica? | 5 |
| 3. Le NHRI nel contesto europeo e l'urgenza italiana | 11 |

Relazioni

I tentativi di istituire una NHRI nel contesto istituzionale italiano: quale ruolo per il Garante per la protezione dei dati personali?

Ginevra Cerrina Feroni

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Premessa di metodo | 19 |
| 2. Protezione dei dati personali e diritti umani | 20 |
| 3. Intelligenza artificiale e impatto sui diritti umani | 22 |
| 4. Quale ruolo per l' <i>Artificial Intelligence Act</i> ? | 24 |
| 5. Il Garante <i>privacy</i> quale Autorità di tutela dei diritti umani | 27 |

Tutela internazionale dei diritti umani e società civile

Silvia Filippi

1.	Premessa	31
2.	Società civile, azione civica e difesa dei diritti umani	33
3.	L'educazione nel campo della tutela internazionale dei diritti umani	38
4.	Prospettive per l'Italia	41

La creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani in Italia

Vincenzo Tudisco

1.	Introduzione	47
2.	Composizione e struttura	50
2.1.	Dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali all'Autorità garante per la protezione dei dati personali e dei diritti fondamentali	50
2.2.	La Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali	53
3.	Competenze e responsabilità	54
3.1.	Sottoporre al Governo e al Parlamento proposte e rapporti	54
3.2.	Promuovere e assicurare la conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte e incoraggiarne la ratifica o l'adesione	56
3.3.	Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, ed esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza	56
3.4.	Cooperare con le Nazioni Unite, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e omologhe istituzioni di altri Paesi	57
3.5.	Assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, nelle università e nei circoli professionali	58
3.6.	Sensibilizzare sui diritti umani	58
4.	Metodi di attività	59
4.1.	Considerare discrezionalmente ogni questione rientrante nella sua competenza	59

	<i>pag.</i>
4.2. Sentire ogni persona e accedere a ogni informazione e documento necessario per valutare situazioni che ricadono nella sua competenza	60
4.3. Rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso organi di stampa, particolarmente per rendere note le sue opinioni e le sue raccomandazioni	60
4.4. Riunioni su base regolare, gruppi di lavoro e sezioni locali o regionali	61
4.5. Mantenere consultazioni con altri organi, giurisdizionali o di altro tipo, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani	62
4.6. Sviluppare relazioni con organizzazioni non governative	62
5. Competenza quasi-giurisdizionale	63
6. Oneri finanziari	64
7. Potenziali punti da considerare e buone pratiche	65
8. Conclusioni: la necessità di coordinamento	67

Testimonianze

Il ruolo dell'UNAR nel contesto del rafforzamento degli organismi per la parità e alla luce delle nuove direttive europee

Mattia Peradotto

1. Introduzione	73
2. L'UNAR: genesi e basi giuridiche del mandato	73
3. Struttura operativa e strumenti d'intervento	74
4. Una lettura dei nuovi standard europei alla luce dell'esperienza UNAR	75
5. Prospettive di rafforzamento e ruolo nell'architettura futura	76
6. Conclusioni	77

Perché i diritti umani hanno bisogno di istituzioni nazionali indipendenti: il caso di una NHRI conforme ai principi di Parigi in Italia

Eva-Esther Sobotka

1. Premessa	79
-------------	----

	<i>pag.</i>
2. Una visione radicata nella Carta delle Nazioni Unite	79
3. Il ruolo delle NHRI oggi	80
4. Le NHRI e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	80
5. Dare l'esempio: l'Unione europea e le responsabilità dell'Italia	81
6. Frammentazione dei mandati e necessità di supervisione	82
7. Un appello all'azione	82

Un'istituzione nazionale per i diritti umani per l'Italia: prospettive dall'ENNHRI

Katrien Meuwissen

1. Introduzione	85
2. Il valore aggiunto delle NHRI per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto	86
3. Le crescenti aspettative affinché sia istituita una NHRI in ogni Stato europeo	88
4. I diversi modelli di NHRI esistenti in Europa	90
5. Conclusioni	91

Materiali

Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (c.d. Principi di Parigi)	95
Alleanza Globale delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (Global Alliance of National Human Rights Institutions–GANHRI) – Osservazioni generali del Sottocomitato per l'accreditamento	99
Disegno di legge S. 303 – XIX Legislatura – Sen. Stefania Pucciarelli (LSP-PSd'Az) – 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	141
Disegno di legge S. 424 – XIX Legislatura – Sen. Valeria Valente (PD-IDP) e altri – Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali	149

Indice	XI
	<i>pag.</i>
Disegno di legge S. 505 – XIX Legislatura – Sen. Dolores Bevilacqua (M5S) e altri – 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	155
Proposta di legge C. 426 – XIX Legislatura – On. Lia Quartapelle Procopio (PD-IDP) ed altri – Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali	163
Proposta di legge costituzionale C. 580 – XIX Legislatura – On. Mauro Antonio Donato Laus (PD-IDP) ed altri – Istituzione dell’Autorità nazionale per i diritti umani	171
Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, “Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci: sfide, pratiche promettenti e opportunità”, 2021	177
Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali (estratto)	201
Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (estratto)	217
Elenco degli Autori	227

***Le National Human Rights Institutions:* una nuova frontiera nella protezione sistemica dei diritti fondamentali e l'urgenza italiana**

Giorgio Repetto

Sommario: 1. Le NHRI e la loro evoluzione nel quadro della *rule of law on human rights*. – 2. Struttura e funzioni delle NHRI: verso una convergenza pluralistica? – 3. Le NHRI nel contesto europeo e l'urgenza italiana.

1. Le NHRI e la loro evoluzione nel quadro della *rule of law on human rights*

Nell'ambito della discussione in corso sullo stato di diritto e sui rischi di un suo arretramento in diversi contesti nazionali, anche in Europa, uno degli aspetti che merita maggiore attenzione è la crescente compenetrazione tra il livello nazionale e quello sovra- e internazionale, soprattutto con riguardo agli strumenti di tutela dei diritti umani.

Nella consapevolezza che i valori della *rule of law*, anche nei paesi con democrazie stabilizzate, non si prestano più ad essere garantiti unicamente e autonomamente a livello nazionale ma richiedono, sempre di più, il coordinamento con *standard* e sedi di controllo operanti su scala regionale, se non globale, diventa cruciale comprendere quali strumenti e quali forme consentono, oggi, di contrastare i fenomeni di erosione del costituzionalismo liberal-democratico, senza per questo aggirare il fondamentale presupposto della legittimazione delle scelte di valore nelle quali si esprimono i fondamenti assiologici e procedurali dello stato di diritto.

Non è dubitabile che, se un terreno comune esiste dove mediare queste diverse (anche se non contrapposte) esigenze, questo è da individuarsi nei diritti fondamentali. È intorno ad essi, infatti, che si è fondato il costituzionalismo

contemporaneo e, pur a dispetto delle diverse tradizioni giuridico-culturali, è in essi e nella loro garanzia che si rinvergono gli elementi comuni che ci consentono di individuare il germe di un costituzionalismo transnazionale. Al tempo stesso, questa evoluzione è stata favorita dall'emergere progressivo di uno *standard* internazionale che, intorno ai diritti umani – alla loro affermazione, prima, e al loro *enforcement*, dopo – ha costruito un itinerario di progressiva e complessa convergenza tra diverse aree del globo e i relativi contesti politico-culturali.

Al centro di questo processo, lungo il quale i sistemi nazionali si allineano agli *standard* acquisiti a livello internazionale sul terreno dei diritti umani, si situano da qualche decennio le istituzioni nazionali sui diritti umani (*National Human Rights Institutions*, d'ora in poi NHRI), la cui affermazione su scala globale rappresenta una delle più evidenti testimonianze della convergenza registrata negli ultimi decenni sul terreno della *human rights compliance* a livello globale¹.

Proprio perché il tema è stato, finora, preso in esame prevalentemente, se non esclusivamente, dagli studiosi di diritto internazionale, è opportuno ripercorrere brevemente le tappe essenziali del processo che ha condotto alla diffusione su scala globale di queste istituzioni, oltre ad evidenziare il ruolo essenziale che esse rivestono e il valore aggiunto che può venire dalla loro creazione anche in sistemi nazionali in cui esistono meccanismi collaudati di tutela dei diritti fondamentali².

Nella loro fase originaria, all'indomani della rinascita della cooperazione internazionale a seguito della Seconda guerra mondiale, le NHRI – non ancora

¹ Per un dettagliato affresco comparativo dei problemi in materia, v. R. GROTE, M. MORALES ANTONIAZZI, D. PARIS (Eds.), *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*, Elgar, Cheltenham, 2021.

² Per un primo inquadramento del tema, per limitarci ora alla dottrina italiana, S. MARCHISIO, F. RASPADORI, *L'Italia e i diritti umani*, Cedam, Padova, 1995; F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità nazionale indipendente per i diritti umani: se non ora, quando?*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e Battaglie*, 2017, p. 565 ss.; L. MANCA (a cura di), *Le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani. Profili teorici, comparativi e prassi*, ESI, Napoli, 2021; C. HEIN (a cura di), *La protezione dei diritti umani. Le istituzioni nazionali indipendenti a confronto*, Luiss University Press, Roma, 2021, 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 – Le attualità nel diritto*, 1/2023, pp. 1 ss. Sul settore specifico della *climate litigation* si incentra la riflessione di A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, in *DPCE online*, 2023, p. 313 ss.

identificate sotto questa denominazione – si affermano variamente come commissioni nazionali consultive imposte da alcuni trattati multilaterali (ad es. in sede UNESCO) al fine di fornire informazioni periodiche alle organizzazioni internazionali in ordine alla situazione sul rispetto dei diritti umani negli ordinamenti dei paesi firmatari.

Solo con molta lentezza e a fronte della diffusa resistenza a stabilire modelli troppo uniformi e stringenti, si arrivò in una seconda fase a riconoscere un ruolo specifico per tali commissioni in alcuni trattati in materia di diritti umani (come nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965: artt. 9, 11 e 14). Ciò aprì la strada a una lunga fase di elaborazione in sede di Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, dove dalla fine degli anni '70 si aprì un cantiere di riflessione sulla sistematizzazione del ruolo delle commissioni nazionali sui diritti umani, cominciando a delinearne il ruolo sulla base di alcuni capisaldi organizzativi e funzionali: l'indipendenza dai governi; la presenza, tra i loro componenti, di persone in grado di rappresentare il più ampio pluralismo politico e sociale; l'attribuzione di funzioni non più solo consultive, ma anche di prevenzione e protezione dei diritti per il tramite di poteri quasi-giurisdizionali³.

Nel corso degli anni '80 si assiste alla proliferazione di queste istituzioni a livello nazionale, del resto incentivate a operare quali controparti rispetto a un numero crescente di accordi e convenzioni in materia di diritti umani che richiedevano un interlocutore unico a livello nazionale per l'assunzione di dati e informazioni quanto all'effettivo livello di *compliance* degli obblighi internazionali assunti dagli stati⁴.

È solo nel biennio 1991-1993 che si viene tuttavia definendo la fisionomia attuale del ruolo e della figura delle NHRI.

Nel 1991, nel corso di un *workshop* svolto a Parigi su impulso della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ma organizzato dalle istituzioni nazionali già operanti in quella fase, vennero elaborate alcune linee guida in merito allo *status*, alle competenze, alla composizione e alle modalità di funzionamento delle NHRI. Il documento finale, recante i "Principi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali sui diritti umani" e oggi noto come i "Principi

³ V. la risoluzione dell'Assemblea Generale 34/49 del 23 novembre 1979 e l'accurata ricostruzione in chiave evolutiva di F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità nazionale indipendente sui diritti umani*, cit., p. 567 ss.

⁴ T. PEGRAM, *Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*, in *Human Rights Quarterly*, 32(2010), p. 729 ss.

di Parigi”⁵, è il frutto del lavoro svolto da alcune autorità nazionali per i diritti umani, esperti, organizzazioni non governative e rappresentanti di alcuni governi nazionali e matura, essenzialmente, nell’ambito di un processo di auto-regolazione, perché un contributo essenziale provenne – al di fuori di qualsiasi coordinamento intergovernativo – dalle reti informali che accomunavano le istituzioni nazionali già esistenti, *in primis* (ma non solo) quelle già attive nell’area europea.

Proprio per questo, i Principi di Parigi, che oggi si sono affermati come lo *standard* minimo indiscusso relativo ai criteri di composizione e funzionamento delle NHRI, delineano un modello operativo per queste ultime che, seppure non si rifà a criteri organizzativi predeterminati, restringe molto – rispetto al passato – il perimetro delle scelte ammissibili. Tratto caratterizzante delle “nuove” NHRI è, innanzi tutto, la necessaria indipendenza dalle strutture di governo, unitamente alla loro vocazione settoriale per il terreno dei diritti umani, scongiurando così – quanto più possibile – la creazione di istituzioni operanti in settori eterogenei (c.d. plurimandato, *multimandate*).

Proprio sul fronte dei rapporti tra NHRI e il proprio stato di appartenenza, i Principi di Parigi stabiliscono delle coordinate che, rimaste sostanzialmente invariate sino ad oggi, delineano una fisionomia che, sempre di più, allontana le NHRI dal figurino di istituzioni destinate ad operare unicamente “all’ombra” del coordinamento con i meccanismi di sorveglianza e monitoraggio sovranazionali sul rispetto degli obblighi internazionali, per assumere progressivamente una specifica valenza e dimensione di diritto costituzionale interno⁶. In particolare, nell’ambito dei Principi di Parigi viene evidenziata la necessità che esse siano istituite con una norma costituzionale o legislativa, che siano previsti accorgimenti atti a salvaguardarne l’indipendenza, che siano definiti con chiarezza il loro mandato e la loro struttura, nonché i loro poteri investigativi e di supervisione, oltre alle relazioni con altre autorità pubbliche operanti sul terreno dei diritti fondamentali (a partire dalla possibilità di operare quale *amicus curiae*, almeno lì dove lo strumento è previsto a livello nazionale).

Successivamente alla loro elaborazione, nel 1993 i Principi di Parigi vennero fatti propri dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite – al cui voto favorevole si unì al tempo anche l’Italia – pur senza far discendere da ciò un obbligo vincolante all’istituzione di tali organismi a livello nazionale.

⁵ V. nella sezione *Materiali* del presente *Volume*.

⁶ Coglie questo tratto dell’evoluzione delle NHRI all’indomani dei Principi di Parigi K. MEUWISSEN, *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?*, in *Human Rights Law Review*, 15(2015), p. 441 ss.

Da quel momento in poi, il fenomeno delle NHRI è contrassegnato dalla loro accresciuta diffusione (al punto da raggiungere attualmente centodiciotto paesi), cui si accompagna un peculiare processo di riconoscimento e di accreditamento, incentrato sul ruolo della *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI), una fondazione di diritto svizzero nell'ambito della quale opera anche il *Sub-Committee on Accreditation* (SCA), il cui ruolo è quello di elaborare criteri specifici condivisi che garantiscano la massima conformità ai Principi di Parigi in vista dell'accREDITAMENTO delle istituzioni nazionali sui diritti umani. L'accREDITAMENTO è una tappa essenziale nel riconoscimento delle NHRI, perché da esso conseguono non solamente un ruolo e una posizione riconosciuti nel consesso internazionale (a partire dalla possibilità di partecipare, in qualità di osservatori, al Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite), ma anche un essenziale attributo reputazionale, che contribuisce a rendere quella determinata NHRI (e l'ordinamento in cui essa opera) come parte di una rete di istituzioni che si riconosce intorno al valore di un monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti umani a livello nazionale.

Un ulteriore tassello nella procedura di accREDITAMENTO è, poi, assegnata ai *network* regionali, come ENNHRI (*European Network on National Human Rights Institutions*) o l'*Asia Pacific Forum*, il cui ruolo è quello di facilitare il percorso di emersione delle NHRI alla luce delle coordinate specifiche delle diverse aree territoriali, così come di raccordare (in particolare nell'area europea) il lavoro delle NHRI alle diverse organizzazioni regionali sovranazionali la cui azione in materia di diritti umani si sovrappone funzionalmente a quella delle istituzioni in questione (come il Consiglio d'Europa e l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

2. Struttura e funzioni delle NHRI: verso una convergenza pluralistica?

Malgrado il potenziale unificante dei Principi di Parigi e delle *General Observations* del *Sub-Committee on Accreditation* di GANHRI, il quadro comparativo restituisce una notevole varietà quanto alla struttura delle NHRI e, soprattutto, alle forme di relazione che i singoli ordinamenti nazionali prefigurano quanto ai rapporti con i soggetti istituzionali più direttamente coinvolti nella tutela dei diritti umani⁷.

⁷ Le migliori ricostruzioni sul punto sono quelle di A.E. POHJOLAINEN, *The Evolution of*

Un primo modello è quello delle *commissioni*, il cui prototipo è quello fatto proprio da alcuni paesi del *Commonwealth* che furono tra i primi a dotarsi dello strumento in questione (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito) e appare contrassegnato da un ampio mandato ad operare su tutti i fronti in cui sono in gioco la prevenzione delle violazioni dei diritti e la promozione di iniziative mirate ad accrescere la consapevolezza del loro rilievo nei diversi contesti della società, con un particolare riguardo alla formazione e all'educazione. Il modello delle commissioni prevede una composizione ampia, formata da esperti, rappresentanti della società civile e delle istituzioni e non esclude la possibilità che ad esse sia demandato anche il potere di effettuare inchieste pubbliche su sollecitazione della popolazione, come anche di operare quali consulenti del governo per le scelte che intersecano in vario modo la tutela dei diritti e l'effettività del loro godimento.

Un secondo modello è quello dei *comitati con funzioni consultive*, basato sull'esperienza della *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* istituita in Francia nel 1984 e poi diffusosi soprattutto nella realtà africana, che si distingue per una composizione con una base rappresentativa ancora più ampia perché destinata a includere larghi strati del pluralismo sociale e culturale, ma dotata di poteri meno incisivi quanto all'azione diretta di prevenzione e promozione dei diritti umani, perché rivolta essenzialmente a operare quale interfaccia unica del governo e delle istituzioni internazionali in materia di diritti umani, con funzioni essenzialmente di studio e di consulenza, senza la possibilità di essere investita da istanze individuali o di gruppi sociali.

Terzo modello riscontrabile sul piano comparato è, poi, quello delle *Ombudspersons*, organismi prevalentemente unipersonali il cui ruolo essenziale è quello di monitorare le disfunzioni del sistema amministrativo nazionale, con la possibilità di condurre anche azioni investigative (come nel modello iberico del *Defensor del Pueblo*) e di inviare proposte e pareri al governo, ma con limitati poteri nello studio e nella ricerca, nonché nella formazione e nell'educazione.

National Human Rights Institutions, The Danish Institute for Human Rights, 2006; J. WOUTERS, K. MEUWISSEN (Eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, S. CARDENAS, *Chains of Justice. The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014. Da ultimo, v. anche F. NANIA, *Le National Human Rights Institutions nel prisma della protezione dei diritti umani: un confronto tra Regno Unito e Paesi Bassi* e C. DE SANCTIS, *Le National Human Rights Institutions nei Paesi del Global South: Sudafrica e India*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2025.

Specificamente afferente all'area nordeuropea è poi il quarto modello, quello degli *istituti* (operante in Danimarca, Germania, Norvegia), formati quasi esclusivamente da esperti e, per questo, chiamati a svolgere in misura prevalente una funzione di studio e ricerca, nonché di consulenza al governo e di formazione, ma con funzioni assai più limitate (se non del tutto assenti) sul terreno della prevenzione delle violazioni dei diritti e della loro promozione.

Come è agevole rilevare, si tratta quindi di una realtà estremamente variegata dal punto di vista organizzativo e funzionale, che tuttavia non impedisce di mettere in evidenza alcune costanti, che consentono di definire in positivo, pur con un ragionevole margine di approssimazione, la natura e il ruolo delle NHRI.

Risulta chiaro, infatti, che la loro affermazione matura su un terreno che è quello, comune alla giurisdizione, relativo alle forme e agli strumenti di protezione dei diritti fondamentali e umani, da una posizione di indipendenza qualificata (anche se non sempre di estraneità organizzativa) rispetto al circuito delle istituzioni maggioritarie.

Al tempo stesso, è decisivo mettere in luce il differente contributo che viene dalle NHRI rispetto al circuito della giurisdizione, per quattro ragioni essenziali⁸.

La prima ragione è che, in moltissimi settori, la violazione dei diritti umani non è suscettibile di essere "catturata" dall'accertamento giudiziario, come dimostra la rapida evoluzione delle nuove tecnologie e come dovrebbe aver insegnato l'esperienza della pandemia da COVID-19. Un rilievo particolare è assunto, al riguardo, dall'attenzione costante rivolta da molte NHRI al terreno delle politiche sociali, della non discriminazione e, più in generale, delle vulnerabilità, rispetto alle quali appare essenziale l'adozione di un approccio sistemico e non soltanto strettamente "rimediale".

La seconda ragione di distinzione è data dal fatto che, mentre le risposte giudiziarie non possono che intervenire *ex post*, cioè in un momento successivo alla violazione e per effetto di quest'ultima, l'azione delle NHRI trova la sua ragion d'essere principale nel rilievo della *prevenzione* della violazione, per il fatto di coordinare azioni e programmi volti a influenzare i meccanismi decisionali (legislativi e amministrativi) in vista dell'anticipazione delle risposte da dare rispetto alle possibili violazioni future o, comunque, al contrasto di quelle sistemiche già in corso⁹.

⁸ Sul punto, G. DE BECO, *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 11.

⁹ Ciò spiega anche il coinvolgimento delle NHRI nelle azioni di *National Human Rights*

La terza ragione è connessa all'approccio (anche qui, inevitabilmente) casistico che hanno le risposte giudiziarie alle violazioni dei diritti umani e fondamentali, laddove prerogativa delle NHRI è quella, come anticipato, di offrire un inquadramento e una risposta di tipo sistemico rispetto a ipotesi di carenze nell'*enforcement* dei cataloghi nazionali e sovranazionali sui diritti fondamentali. In quest'opera, prevalgono quindi approcci metodologici e di inquadramento che superano una visione esclusivamente giuridico-formale, per approdare a strumenti e chiavi di lettura diversi e ulteriori (riassumibili nella formula *law and society*), idonei ad affrontare situazioni eterogenee come quelle afferenti non solo ai diritti civili e politici, ma anche a quelli sociali, economici e culturali.

Da ultimo, la quarta ragione di specificità è connessa al fatto che, mentre le risposte giudiziarie mostrano una connotazione (almeno tendenzialmente) *inter partes*, ovvero limitata al solo piano dell'illegittimità costituzionale *delle leggi* lì dove operano meccanismi di controllo accentrato di costituzionalità con effetti potenzialmente *erga omnes*, le NHRI si mostrano in grado – pur con livelli ovviamente diversi di effettività e di seguito – di esprimere direttive e raccomandazioni di ordine generale rispetto alle violazioni accertate.

Sulla base di queste coordinate, le NHRI appaiono quindi una manifestazione tra le più evidenti di quella tendenza degli ordinamenti contemporanei a differenziarsi sempre di più al loro interno, dotandosi di apparati sottratti alle tradizionali classificazioni sulla separazione dei poteri, perché connotati da una marcata indipendenza, una vocazione settoriale all'espletamento di funzioni di garanzia, con un mandato definito chiaramente dalla legge ma variamente connesso a regole internazionali che, se pure (come visto) non predeterminano per intero la struttura e le funzioni di tali organi, ne individuano uno *standard* minimo indefettibile che consente a tali organi di operare attivamente nell'ambito di *network* internazionali¹⁰.

Action Planning (NHRAP), dettagliatamente ricostruite e messe a sistema nel recente volume di A. CHALABI, *National Human Rights Action Planning*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

¹⁰ Lo spettro di tali istituzioni, quindi, si ricollega a quanto affermato in passato da B. ACKERMAN con riguardo all'*integrity branch* (*La nuova separazione dei poteri*, Carocci, Roma, 2003, p. 72 ss.) e, più di recente, da M. TUSHNET, *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, ma con un'enfasi più evidente che nell'opera di questi Autori sul nesso di dipendenza con il diritto inter- e sovranazionale. Sul punto, v. anche T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, in *Asian Journal of Comparative Law*, 16, 2021, p. 540 ss.

E proprio lo stretto collegamento con i processi transnazionali di accreditamento e di monitoraggio delle istituzioni, insieme al rilievo dell'azione congiunta che esse espletano a livello regionale (in particolare nell'area europea e nell'Asia-Pacifico) e globale, consente di individuare un nucleo comune del ruolo e delle funzioni esercitate dalle NHRI in relazione al vasto spettro dello *human rights enforcement*¹¹.

Da un primo punto di vista, il *trait d'union* di forme organizzative e mandati così diversi è rappresentato dalla centralità dell'azione di *prevenzione* delle violazioni dei diritti umani, posta in essere alla luce dell'azione di monitoraggio e di raccomandazione svolta dalle istituzioni, con più o meno significativi poteri di valutare l'impatto della legislazione sui diritti umani e, così, di indirizzare l'operato del legislatore politico¹².

Questa azione di prevenzione, tuttavia, è destinata il più delle volte a svolgersi lungo direttrici non necessariamente coincidenti con quelle del solo circuito istituzionale, come è dimostrato dall'enfasi ricorrente nei confronti dell'azione (*lato sensu*) educativa e informativa svolta dalle NHRI nei confronti della collettività e delle agenzie di formazione, come le scuole e le università¹³.

Il secondo tratto comune al ruolo svolto dalle NHRI consiste nell'attribuzione ad esse di compiti di *monitoraggio e valutazione* delle politiche poste in essere a livello nazionale, alla luce del rispetto degli *standard* nazionali codificati nei vari accordi e convenzioni ratificati dal proprio stato. Nello svolgimento di questi compiti, in particolare, l'operato delle NHRI si svolge in accordo tanto con gli *input* provenienti dal circuito sovra- e internazionale, quanto con i

¹¹ M. MONDELICE, *L'internationalisation du rôle des institutions nationales dans la protection de l'État de droit sur la base des Principes de Paris: dynamiques nouvelles et défis de consolidation*, in *Reciprocité et universalité. Mélanges en l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux*, Pedone, Paris, 2017, p. 1283 ss.

¹² Un simile compito di prevenzione trova un riscontro specifico in alcuni trattati e convenzioni internazionali recenti come il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (art. 18, par. 4) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (art. 33, par. 2), che affidano agli *human rights bodies* il compito di svolgere funzioni di monitoraggio in vista dell'esercizio di compiti di prevenzione delle violazioni: sul punto, v. S. LAGOUTTE, *The Role of State Actors Within the National Human Rights System*, in EAD., S. LORION, S.L.B. JENSEN (Eds.), *The Domestic Institutionalisation of Human Rights*, Abingdon, Routledge, 2022, p. 13 e C. SIDOTI, *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, in R. GOODMAN, T. PEGRAM (Eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change. Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 95.

¹³ G. DE BECO, *Non-Judicial Mechanisms*, cit., p. 49.

contributi e gli stimoli provenienti dagli attori della società civile. In tale ambito, la funzione di monitoraggio assolve a un'essenziale funzione (quanto meno) informativa, perché in grado di mettere in luce – pur nell'assenza di parametri generalmente condivisi – le carenze sistemiche relative al rispetto effettivo degli obblighi gravanti sugli stati¹⁴.

Il terzo e ultimo tratto comune è rappresentato, poi, dalla capacità delle NHRI di operare quali sedi che, in virtù della loro natura non interamente pubblico/statale (perché indipendente) ma neanche animata unicamente da soggetti privati (che pure dovrebbero farne parte, in nome del carattere pluralistico dei suoi componenti)¹⁵, sono in grado di connettere al proprio interno autorità pubblica e società civile. Una simile funzione delle NHRI come “*bridge builders between the state and civil society*”¹⁶ ha un rilievo essenziale e costitutivo nel disegnare funzioni e mandato delle NHRI, perché consente loro di trascendere l'idea per cui il rispetto dei diritti fondamentali e umani attiene solo ai rapporti verticali stato/individuo, chiamando in causa anche la responsabilità degli attori privati, come è dimostrato dall'animato dibattito registratosi negli ultimi anni sul ruolo delle istituzioni sul fronte, ad es., *business and human rights*¹⁷.

Per concludere, è opportuno essere consapevoli che il ruolo effettivamente prestato dalle NHRI è, più o meno ovunque, segnato da manchevolezze e rischi di ineffettività, considerato che esse subiscono spesso le sorti della loro debolezza nei sistemi istituzionali nazionali, schiacciate come sono tra le maggioranze politiche e i rischi di concorrenza con le altre istituzioni di garanzia (*in primis* quelle giurisdizionali). A impedire la piena affermazione delle NHRI, inoltre, è anche il forte nesso di dipendenza che esse mostrano di avere con il sistema sovra- e internazionale di protezione dei diritti umani, che rischia talvolta di fagocitare l'operato di queste istituzioni, attraendolo talvolta nel *deficit* di legittimazione del diritto internazionale e, così, indebolendone l'operato a livello interno.

¹⁴ M. MAYRHOFFER, *National Human Rights Institutions and their Monitoring Function*, in W. BENEDEK et al. (Eds.), *European Yearbook on Human Rights*, 2017, p. 223 ss.

¹⁵ Secondo Jensen, Lagoutte e Lorion (*op. cit.*, p. 4), “[a] major factor of impact of NHRIs is their ability to navigate this unique place and be able to leverage their embeddedness within the administration while retaining the necessary independence”.

¹⁶ K. MEUWISSEN, *NHRIs and the State*, cit., p. 463.

¹⁷ R. WOLFSTELLER, *The Unrealized Potential of National Human Rights Institutions in Business and Human Rights Regulation: Conditions for Effective Engagement and Proposal for Reform*, in *Human Rights Review*, 23, 2022, p. 43 ss.

Se ciò è vero, e pertanto non bisogna sovrastimare il rilievo di questi organi, è altrettanto indubitabile come il loro ruolo sia venuto crescendo negli anni non perché esse possano assolvere a una (invero assai improbabile) azione sostitutiva rispetto a quella posta in campo dal legislatore e dai giudici, quanto perché si sono rivelate in grado di operare come sedi in grado di *unificare il discorso pubblico sul tema dei diritti*, evitando i rischi di frammentazione delle risposte istituzionali, e di mediare tra il livello nazionale e quello internazionale: senza esibire orgogliose chiusure del primo nei confronti del secondo, ma senza neanche recepire passivamente gli *standard* internazionali a livello interno¹⁸.

3. Le NHRI nel contesto europeo e l'urgenza italiana

Lo scenario che si è tentato sommariamente di descrivere deve ora fare i conti con le specificità del quadro europeo e, in particolare, con la situazione riguardante l'Italia.

Come si è già anticipato, infatti, l'essenziale funzione di prevenzione e monitoraggio delle *human rights violations* assolta dalle NHRI è tanto più effettiva quanto più queste operano in un contesto segnato dall'infittirsi dei momenti e delle strutture di coordinamento delle decisioni nazionali, come elettivamente avviene nello scenario europeo.

Negli ultimi anni, l'affermazione delle NHRI ha assunto un valore specifico nel contesto europeo, perché il legame di queste ultime con il circuito dei trattati e delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani si è arricchito di nuove dimensioni operative nel momento in cui le NHRI sono state, a vario titolo, individuate come interlocutrici privilegiate anche nell'ambito delle funzioni di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali espletate dalle istituzioni tanto del Consiglio d'Europa, quanto dell'Unione europea.

Con riguardo al Consiglio d'Europa, è sufficiente ricordare la Raccomandazione del Comitato dei ministri del marzo del 2021, nella quale si rimarca l'importanza dei Principi di Parigi e il ruolo delle NHRI come “un importante collegamento tra governo e società civile, nella misura in cui contribuiscono

¹⁸ Sulle NHRI e sul loro ruolo di “*intermediaries in the translation of global norms into a local vernacular*” v. R. GOODMAN, T. PEGRAM, *National Human Rights Institutions, State Conformity and Social Change*, in IDD. (Eds.), *Human Rights, State Compliance*, cit., p. 13.

a colmare il potenziale divario di protezione tra i diritti degli individui e le responsabilità dello Stato”, al fine di invitare tutti gli stati a dotarsi di simili istituzioni, a garantirne l’indipendenza e a favorire il loro funzionamento e il contributo effettivo che possono dare al rispetto dei diritti umani nei diversi contesti nazionali¹⁹.

A riprova del rilievo assunto dalle NHRI nell’ambito delle attività del Consiglio d’Europa è possibile richiamare, almeno, il loro ormai organico coinvolgimento nelle attività istruttorie e nei meccanismi di verifica sul rispetto degli *standard* a livello nazionale, come è dimostrato – tra le altre cose – dall’adozione di una dichiarazione comune – mediata dal già richiamato *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI) – in vista dell’approvazione della proposta di convenzione del Consiglio d’Europa sull’intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto²⁰.

Infine, l’impatto delle NHRI è chiaramente percepibile anche in relazione alle attività della Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha attribuito alle NHRI un ruolo peculiare come *amicus curiae*, da ultimo nel celebre caso *KlimaSeniorinnen* contro Svizzera²¹, consacrando una linea operativa peraltro già prefigurata dalla dottrina più attenta²².

L’intensità del raccordo appare, poi, ancora maggiore con riguardo all’Unione europea, principalmente alla luce del ruolo svolto dall’Agenzia per i diritti fondamentali dell’Unione europea e dalle connessioni che, su diversi fronti, è possibile riscontrare tra il ruolo svolto dalle NHRI a livello nazionale e alcune politiche europee.

Quanto al ruolo dell’Agenzia, essa monitora stabilmente, a partire dal 2020, la situazione all’interno degli Stati membri, come parte essenziale del ruolo svolto nella compilazione del *Fundamental Rights Survey*. Tale azione si traduce non solamente in un’opera di monitoraggio (con cadenza annuale)

¹⁹ CM/Rec(2021)1 – Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers’ Deputies).

²⁰ <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/12/ENNHRI-common-position-on-the-draft-Framework-Convention-on-AI.pdf>.

²¹ Case of *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, sentenza 9 aprile 2024, n. ric. 53600/00, parr. 382 ss.

²² G. DE BECO, *La contribution des institutions nationales des droits de l’homme au renforcement de l’efficacité de la Cour européenne des droits de l’homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 77, 2009, p. 165 ss.

di quanto avviene a livello nazionale (ad es. sul fronte dell'accREDITAMENTO delle istituzioni e delle modifiche apportate alle relative cornici normative), ma anche in un'opera di incentivazione all'ampliamento del mandato e alla salvaguardia della loro indipendenza come presidio essenziale del rispetto dello stato di diritto²³.

L'opera di monitoraggio e promozione svolta dall'Agenzia trova, poi, un complemento essenziale nell'opera svolta dalla Commissione europea, con particolare riguardo all'azione di monitoraggio che questa espleta sul rispetto della *rule of law* in Europa.

A riprova della rilevanza di questa azione, va sottolineato che, nel report del 2024 sul rispetto dello stato di diritto in Italia, la Commissione ha rimarcato, tra le raccomandazioni di carattere generale, l'invito particolarmente pressante a dotarsi di una NHRI²⁴, anche tenuto conto che la presenza di essa interferisce in misura significativa con quei sistemi normativi che, a vario titolo, intersecano la materia dei diritti umani e richiedono la presenza di istituzioni indipendenti destinate ad operare accanto alla NHRI, come nel caso degli *equality bodies* nell'ambito del diritto antidiscriminatorio o dei requisiti di indipendenza delle *Data Protection Authorities* alla luce del GDPR. Analoghe critiche si rinvencono, da ultimo, nel report del 2025²⁵.

In questo quadro, e alla luce di quanto si è detto nelle pagine precedenti,

²³ V. in part. il report dal titolo “Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities” del 3 settembre 2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris> (dove anche è possibile consultare i successivi aggiornamenti). L'aggiornamento del report al 2021 è pubblicato nella sezione *Materiali* del presente *Volume*.

²⁴ https://commission.europa.eu/document/download/60d79a4f-49cd-4061-a18f-d3a4495d6485_en?filename=29_1_58066_coun_chap_italy_en.pdf.

²⁵ In esso, in particolare, si legge che “[n]essun ulteriore progresso è stato fatto riguardo alla raccomandazione relativa alla creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. Sebbene vi siano cinque progetti di legge ancora in attesa di approvazione da parte del Parlamento, non sono state intraprese iniziative concrete per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. Uno dei progetti di legge in sospeso in Parlamento (disegno di legge A.S. 505) prevede l'assegnazione dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali. Pur non essendo stato coinvolto nel relativo dibattito parlamentare, il Garante ha dichiarato di avere la competenza per ricoprire tale ruolo. A tale riguardo, alcuni portatori di interessi hanno sollevato dubbi sulla capacità del Garante di assumere il ruolo di istituzione nazionale per i diritti umani. Nel complesso non sono stati compiuti ulteriori passi avanti nell'attuare la raccomandazione di costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani”: *Relazione sullo Stato di diritto 2025 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia* (8 luglio 2025), p. 23.

la perdurante assenza in Italia – unico paese europeo tra quelli europei monitorati da ENNHRI – di un’istituzione accreditata o, comunque, di organo nazionale facente le funzioni di una NHRI²⁶, appare ogni giorno più insostenibile.

Malgrado i ripetuti tentativi parlamentari occorsi nelle scorse legislature²⁷, il quadro è rimasto quello – contrassegnato da un’estrema frammentazione – che vede concorrere una pluralità di sedi e organismi, il più delle volte inseriti nella compagine governativa (e quindi privi dei necessari requisiti di indipendenza) e comunque vincolati a un mandato settoriale estremamente ristretto²⁸, senza un’istituzione capace di porsi come *interlocutrice unica* con le istituzioni sovra- e internazionali e con la società civile, in grado di svolgere quella funzione di prevenzione e di monitoraggio di cui si è parlato nelle pagine precedenti.

Nella legislatura in corso, non diversamente che nelle precedenti, sono stati presentati alcuni disegni di legge volti alla creazione di una NHRI italiana, i cui tratti fondamentali sono oggetto di analisi nel presente volume, nella consapevolezza che i ritardi accumulati e l’insostenibile (e non invidiabile) posizione italiana in Europa richiede un’attenzione e un impegno maggiori rispetto a quanto avvenuto in passato, dove il tema è rimasto per lo più sotto silenzio, con l’eccezione di poche voci isolate.

Il momento attuale, segnato dal proliferare delle crisi internazionali e da un movimento massiccio di arretramento della democrazia costituzionale e dello stato di diritto, richiede infatti che, anche in Italia, venga fatto il possibile e il necessario per garantire che i diritti fondamentali siano salvaguardati nella pluralità delle loro dimensioni operative.

Uno dei principali ostacoli culturali nei confronti delle NHRI sta, infatti, nel pensare che in ordinamenti in cui opera una magistratura indipendente e

²⁶ È il caso, al momento di Malta, unico altro paese a non avere un organismo accreditato, ma con la differenza che – a quanto consta – è in corso il procedimento legislativo volto a trasformare l’Ombudsman già esistente nella NHRI maltese.

²⁷ Con riguardo alla precedente legislatura, un efficace affresco delle proposte esistenti è quello di O. POLLICINO, J. ZENTI, *È arrivato finalmente il tempo della Italian Human Rights Institution?*, in *Diritti comparati* (27 ottobre 2020).

²⁸ Il richiamo, in particolare, è al Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) operante all’interno del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, all’Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, istituito presso il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e i Garantisti regionali dei detenuti, i Difensori civici istituiti a livello regionale.

nei quali il principio di superiorità della Costituzione è presidiato da una Corte costituzionale forte e autorevole, in fondo, di un'istituzione nazionale sui diritti umani non vi sia bisogno. Ma proprio quel che si è detto in precedente dovrebbe servire a comprendere come le NHRI svolgono un ruolo che non è alternativo a quello giurisdizionale, perché, al contrario, integra le non poche lacune di quest'ultimo, e soprattutto mostra la capacità di approntare forme di prevenzione delle violazioni e di protezione sistemica per loro natura estranee alla giurisdizione, come nel caso dei meccanismi anticipatori di tutela, del contrasto alla parcellizzazione degli strumenti rimediali, dell'individuazione di una sede informativa e di monitoraggio forte, autorevole e indipendente, nonché di una controparte istituzionale per gli attori della società civile, tanto più in un sistema – come il nostro – che prevede forme assai limitate di *class action* e di azione popolare.

Scopo del presente volume, pertanto, è segnare una tappa nella riflessione sull'argomento, ma anche agire come stimolo per la riflessione dei giuristi e alla presa di coscienza per una decisione legislativa non più rinviabile.

*

Il presente volume raccoglie gli atti del seminario svoltosi a presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia il 7 marzo 2025, dal titolo “Un'istituzione nazionale per i diritti umani per l'Italia: sfide e prospettive”.

In quell'occasione, oltre ai relatori i cui contributi sono pubblicati nelle sezioni “Relazioni” e “Testimonianze” del presente volume, ha presentato le conclusioni la senatrice Valeria Valente, relatrice di uno dei disegni di legge sulla creazione di una NHRI italiana, al centro della riflessione dei diversi contributi.

Nell'ultima parte del volume sono pubblicati alcuni Materiali ritenuti utili a meglio inquadrare il fondamento, la struttura e le funzioni delle NHRI, così come risultanti da una normativa di non facile individuazione, come anche i disegni di legge attualmente in discussione in Parlamento.

Questo volume, così come il seminario da cui esso promana, costituisce l'esito dei lavori svolti dall'unità locale presso l'Università di Perugia, di cui sono responsabile, nell'ambito del PRIN 2022 dal titolo “Framing National Human Rights Institutions: European and Comparative Interplays”, di cui fanno parte anche l'Università Commerciale Bocconi di Milano (P.I. Prof. Oreste Pollicino) e Sapienza – Università di Roma (Resp. unità prof.ssa Alessandra Di Martino).

Per il coordinamento redazionale del presente volume ringrazio in modo particolare Silvia Filippi e Vincenzo Tudisco, il quale ha curato anche la sezione Materiali.

Relazioni

I tentativi di istituire una NHRI nel contesto istituzionale italiano: quale ruolo per il Garante per la protezione dei dati personali?

Ginevra Cerrina Feroni

Sommario: 1. Premessa di metodo. – 2. Protezione dei dati personali e diritti umani. – 3. Intelligenza artificiale e impatto sui diritti umani. – 4. Quale ruolo per l'*Artificial Intelligence Act*?. – 5. Il Garante *privacy* quale Autorità di tutela dei diritti umani.

1. Premessa di metodo

Ci sono temi che scorrono in superficie, alimentano il dibattito pubblico, si trasformano in leggi e istituzioni. E poi ci sono temi che, come un fiume carsico, scompaiono nel sottosuolo della politica, per poi riemergere ciclicamente, senza mai trovare un vero approdo. La mancata istituzione della Autorità/Commissione Italiana indipendente per i Diritti Umani può essere l'emblema della seconda categoria. Lo vediamo riaffiorare periodicamente da circa 20 anni tra proposte di legge, impegni governativi, richiami internazionali¹.

Come emerge dal Report datato ottobre 2023 della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica si comincia a parlare di istituzione della Commissione italiana per la promozione e la protezione dei diritti umani nella XIII Legislatura (2001-2006) fino alla scorsa Legislatura la XVIII (2018-2022), quando poi il tema scompare definitivamente dall'agenda politica.

¹ Sul tema, si veda C. HEIN (a cura di), *La protezione dei diritti umani. Le istituzioni nazionali indipendenti a confronto*, Luiss University Press, Roma, 2021.

La domanda che dobbiamo porci oggi non è solo perché questo accada, ma soprattutto quali siano le conseguenze di questa assenza per il nostro Paese – soprattutto alla luce di un contesto che vede comunque i diritti umani intermediati dalla tecnologia – e, dunque, quali possono essere le strade realisticamente percorribili di protezione a fronte di un contesto profondamente cambiato rispetto a quando nasce l'esigenza di dare attuazione alla risoluzione ONU.

Se guardiamo al panorama esistente, ad oggi, tra le Autorità di protezione, il Garante è quello che ha nelle sue corde, nella sua storia (quasi 30 anni!), nel suo patrimonio genetico esattamente la tutela e promozione dei diritti individuali.

E lo faccio partendo da due considerazioni di metodo che riguardano: 1) come si atteggia oggi la *privacy*-protezione dati rispetto al grande tema dei diritti umani; 2) come si può proteggere la persona umana nell'era delle intelligenze artificiali.

Queste sono le due direttrici attraverso cui leggere, con ragionevolezza, il dibattito sulla istituzione della Autorità indipendente diritti umani, aldilà degli interessi contingenti e di parte e delle spinte e contropunte sulla preferenza di questo o quel modello.

2. Protezione dei dati personali e diritti umani

Certamente la *privacy*-protezione dati ha a che fare – e non poco – con i diritti umani. Se ne è avuto e si ha sempre più consapevolezza in questi anni.

Anche a lasciare fare l'emergenza pandemica – dove si è toccato e profondamente inciso il cuore del costituzionalismo, cioè il *Wesensgehalt* dei diritti dell'uomo, come mai era successo in 80 anni di storia repubblicana – durante la quale le Autorità *privacy* sono state, davvero, in prima linea alla ricerca di quel famoso equilibrio e bilanciamento tra sicurezza collettiva e dignità della persona, mi pare abbia un senso leggere il diritto alla protezione dati non come uno tra i tanti diritti da bilanciare, ma come qualcosa di diverso e di cruciale, ovvero esso stesso diritto ma anche chiave di lettura dei diritti.

Non solo merito ma metodo. Non solo contenuto, ma strumento di analisi e di interpretazione.

Errato equiparare il diritto alla *privacy* ad una mera pretesa che ambisce a diventare un nuovo diritto, frutto della moderna e fisiologica tendenza alla moltiplicazione/proliferazione di beni, di interessi, di categorie di soggetti (dai concepiti alle generazioni future, dai disabili alle donne lavoratrici, dai

consumatori agli utenti dei servizi pubblici, dalle minoranze allo sviluppo sostenibile, ecc.) e così via in un processo inarrestabile di frammentazione del “soggetto di diritto”.

Non mi nascondo che la tendenza del costituzionalismo sia stata quella di produrre una proliferazione di nuovi diritti – penso alle Costituzioni di ultima generazione – in un caotico e sovente contraddittorio affastellamento di disposizioni, il che fa sì che tali diritti restino perlopiù confinati in un limbo di ineffettività, ovvero in una dimensione meramente cartacea, oppure producano nefaste conseguenze perché frutto di improbabili bilanciamenti ed evidenti aporie.

Ma se invece proviamo a leggere la protezione dati sotto altra prospettiva metodologica, appunto quella di una chiave di lettura, si potrà forse uscire dalla trappola della banalizzazione della *privacy* e del suo declassamento da diritto fondamentale a pretesa capricciosa, ma soprattutto potremo avere una lente speciale per comprendere l’evoluzione del tempo che stiamo vivendo.

In un certo senso il diritto alla *privacy* è come se avesse attraversato le diverse generazioni storiche dei diritti umani, da tutela della riservatezza in senso classico a controllo sulle informazioni che altri possiedono su di noi.

Sarebbe interessante interrogarsi ad esempio su come Isaiah Berlin² – il teorico delle libertà – avrebbe classificato oggi quest’istanza naturale dell’uomo contemporaneo, questo diritto che nell’esperienza di oggi è così legato alla nostra stessa identità, nelle varie dimensioni della vita, fisica e digitale.

Direi che nella realtà e nel tempo che viviamo, la protezione dei dati personali è più che un diritto una premessa, una condizione all’insieme di libertà che da essa possono dipanarsi.

Senza la premessa della protezione dell’identità, che è oggi un’identità informativa, “datificata” in una società appunto datificata (per riprendere i noti temi della Zuboff³), nessun’altra libertà è autenticamente concepibile.

Protezione dei dati personali è oggi la vera protezione della personalità e, di più, è protezione della persona stessa.

Quasi il postulato, nella società dell’informazione e dell’informazione digitale, di ogni altro diritto di cittadinanza, di ogni altra libertà sociale negativa o positiva che sia, per dirla ancora con Berlin.

² Cfr., in particolare, I. BERLIN, *Libertà*, Feltrinelli, Milano, 2010.

³ S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019.

3. Intelligenza artificiale e impatto sui diritti umani

Tra gli aspetti meno discussi dell'I.A. vi è, infatti, quello relativo alle sue implicazioni – che si prefigurano strutturali e profonde – sui diritti umani, nonostante l'evidente e trasversale incidenza di questa tecnologia “*disruptive*” sulle libertà e sui diritti fondamentali.

La peculiarità caratterizzante l'I.A. è, infatti, come ha osservato Eric Sadin, il suo essere una tecnica non tanto e non solo protesica – volta cioè a compensare carenze dell'uomo – quanto piuttosto mimetica, capace cioè di emulare la razionalità umana e di apprendere autonomamente⁴.

Questi elementi rendono l'I.A. assolutamente innovativa e non realmente paragonabile alle altre tecnologie, anche per l'imprevedibilità che può connotarne talora i processi e per l'autonomia, rispetto alla decisione umana, che spesso può caratterizzarne gli esiti.

La capillare diffusione e la trasversalità dell'I.A. a ogni settore della vita privata e pubblica, molto più significative di quelle delle altre tecnologie, evidenziano inoltre l'esigenza di definire un limite di ammissibilità etica, politica e quindi anche giuridica degli usi di I.A., dal momento che, come osservava già Rodotà venticinque anni fa, non tutto ciò che è tecnicamente possibile è per ciò solo eticamente ammissibile, giuridicamente lecito, socialmente accettabile.

La continua espansione ed evoluzione dell'I.A. impone dunque di tracciare (e questo è il massimo compito della politica) un limite di sostenibilità, delle colonne d'Ercole da non varcare perché il progresso non divenga, paradossalmente, socialmente regressivo.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai progetti di utilizzo dell'I.A. in campo neuroscientifico, con la realizzazione di *decoder* “semantici” dell'attività neurale, combinando scansione cerebrale e database di modelli linguistici, come quelli usati da ChatGPT.

A gennaio dello scorso anno è stato applicato, per la prima volta, a un paziente tetraplegico, un dispositivo in grado di decodificare i segnali neurali per far eseguire a un robot ciò che i suoi arti non possono fare.

Si tratta di un'innovazione potenzialmente rivoluzionaria, capace di apportare benefici senza precedenti per la cura di stati neurodegenerativi e, per ciò, meritevole di sviluppo, purché tuttavia non si giunga alla trasparenza del pensiero: da sempre il sogno delle dittature.

⁴E. SADIN, *Critica della ragione artificiale. Una difesa dell'umanità*, Luiss University Press, Roma, 2019.

La possibilità di traduzione del pensiero in impulsi algoritmici è, infatti, una conquista preziosa a condizione che non venga utilizzata per leggerlo, rendendo dunque accessibile anche quel foro interno la cui riservatezza è presupposto necessario per la libertà di coscienza. L'applicazione dell'intelligenza artificiale in campo neuroscientifico e, soprattutto i sistemi di *brain reading*, idonei almeno potenzialmente a decodificare il pensiero, devono quindi sempre garantire, come primo dei diritti umani, la *privacy* mentale, condizione ineludibile di autodeterminazione, presupposto intangibile di libertà.

Varcata la soglia della lettura del pensiero, la deriva da impedire è rendere la persona un archivio liberamente accessibile, le cui idee siano messe a nudo senza più alcuno spazio per la libertà, anzitutto di determinazione.

Si tratta di uno dei tanti possibili esempi di come l'I.A. esiga una regolazione attenta, in primo luogo, a indirizzarne lo sviluppo al servizio dell'uomo e non viceversa, per la promozione e non certo per la violazione dei diritti umani.

Ecco perché la protezione dati è davvero l'ultimo baluardo della democrazia, prima che un terrificante Stato della sorveglianza, totale e totalizzante, prenda definitivamente il sopravvento.

Non so se ci aspetta un mondo disumano o se – per riparafrasare quanto scritto da Michel Houellebecq “ci sveglieremo in un nuovo mondo... forse solo un po' peggiore”⁵.

Ma so di certo che della *privacy* abbiamo bisogno. In questa dimensione la sfida per il diritto alla protezione dei dati, se preso sul serio, diventa davvero essenziale, forse unica e ultima chiamata a tutela dell'identità, a tutela della persona umana, anzi a tutela dell'umanità stessa.

Un altro aspetto meritevole di considerazione riguarda i *bias* (distorsioni, pregiudizi algoritmici) suscettibili di caratterizzare il processo decisionale algoritmico, con esiti spesso discriminatori. L'algoritmo non è, infatti, neutro ma riflette, persino amplificandole, le precomprensioni di chi lo progetta e l'eventuale incompletezza dei dati con i quali viene addestrato.

Ciò determina spesso esiti discriminatori più ancora di quelli che, paradossalmente, la fredda razionalità della macchina avrebbe dovuto evitare. Sono numerosi i casi di arresti di persone del tutto estranee ai fatti per l'errore dell'algoritmo di riconoscimento facciale utilizzato in alcuni Stati americani, addestrato su una serie non sufficientemente rappresentativa dei tratti somatici di tutte le

⁵ Così nell'intervista a M. HOUELLEBECQ (a cura di C. Ocone), *Houellebecq e il Covid19: "Non ci sveglieremo in un nuovo mondo: sarà lo stesso di prima, un po' peggio"*, in *L'Occidentale*, 20 maggio 2020.

etnie e, quindi, incapace di riconoscere correttamente alcuni visi non caucasici.

La sub-rappresentatività dello spettro di dati su cui si addestrano gli algoritmi si è rivelata essere profondamente distorsiva soprattutto se utilizzata in sede giudiziaria. Si pensi all’algoritmo di prognosi di recidiva penale Compas, utilizzato da alcune corti americane, incline ad assegnare un tasso di propensione alla recidiva maggiore agli afroamericani, perché allenato sui dati statistici relativi alla composizione etnica della popolazione penitenziaria statunitense (per gran parte costituita da quanti, privi dei mezzi per accedere alla cauzione, non possono che scontare la pena in carcere)⁶. L’algoritmo inferiva, in sostanza, dal dato, effettuale e inevitabilmente parziale, dell’appartenenza etnica dei detenuti un nesso causale in realtà inesistente dal punto di vista criminologico viziando, dunque, con un pregiudizio discriminatorio, il giudizio sul rischio di recidiva.

Se sul giudiziario la discriminazione algoritmica ha effetti più significativi, essa comunque può avere un’incidenza non meno rilevante in ogni altro settore in cui venga in essere il tema dei diritti umani, del principio di eguaglianza e della tutela della dignità personale. Vi è, ad esempio, anche questa preoccupazione alla base del divieto di *social scoring* introdotto dall’*Artificial Intelligence Act*, con il rischio di derive antidemocratiche come quelle della “cittadinanza a punti” del sistema cinese⁷.

Un altro punto di incidenza significativo e “di sistema” dell’I.A. sui diritti umani riguarda il suo utilizzo nel settore del *law enforcement*. Il ricorso all’I.A. in ambito investigativo necessita, infatti, cautele tali da scongiurare il rischio che si deleghino all’algoritmo attività potenzialmente incidenti sulla libertà personale e di sorveglianza massiva. Ciò che si teme non è tanto e non è solo il “pendio scivoloso”, quanto la tendenza all’acritica accettazione sociale di una progressiva limitazione della libertà.

4. Quale ruolo per l’*Artificial Intelligence Act*?

Vi è questa preoccupazione, ad esempio, alla base dei divieti e dei limiti posti, con indubbia lungimiranza, ai sistemi di polizia predittiva e categorizzazione biometrica dall’*Artificial Intelligence Act*.

⁶ F. LAGIOIA, R. ROVATTI, G. SARTOR, *Algorithmic fairness through group parities? The case of COMPAS-SAPMOC*, in *Ai & Society*, n. 28, 2022, pp. 459-479.

⁷ Si consenta un rinvio a G. CERRINA FERONI, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale. Tra distopia e realtà*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, n. 1, 2023, pp. 1-24.

E per comprendere il grado di incidenza dell'I.A. sui diritti umani è utile proprio partire da questo testo, particolarmente significativo in quanto prima disciplina al mondo, di taglio generale, dell'I.A., considerando che quella americana era un mero *Executive Order* rivolto, come tale, alle sole agenzie federali e dal contenuto alquanto limitato. E peraltro già revocato dal nuovo Presidente Trump.

Ed è significativo che la “primazia”, cronologica ma anche assiologica, nella regolazione di questa straordinaria tecnologia spetti all'Europa.

A ciascuna delle norme dell'*AI Act* è, infatti, sottesa una linea chiara di politica del diritto, che esprime la stessa identità dell'Unione Europea come “comunità di diritto”. L'aspirazione a rendere l'I.A. “*trustworthy*”, affidabile, racconta molto, infatti, dell'idea europea di innovazione come tale solo se sostenibile dal punto di vista democratico e dello Stato di diritto, secondo una valutazione che si fonda in primo luogo sulla garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, sanciti dalla Carta di Nizza.

L'art. 1, oltre che il Considerando 1, individua infatti nella tutela dei diritti fondamentali uno degli scopi principali della regolazione dell'I.A. e in tutto il corpo normativo essa costituisce tanto obiettivo di tutela quanto parametro di ammissibilità – oltre che standard regolatorio – dei sistemi algoritmici.

L'incidenza sui diritti fondamentali è, infatti, criterio di valutazione del rischio connesso al sistema di I.A. che ne orienta la collocazione all'interno della complessa tassonomia stilata dal regolamento e, allo stesso tempo, oggetto specifico della valutazione d'impatto necessaria per il ricorso a determinati sistemi di I.A. ad alto rischio.

Il Considerando 48 chiarisce, infatti, che “La portata dell'impatto negativo del sistema di IA sui diritti fondamentali protetti dalla Carta è di particolare rilevanza ai fini della classificazione di un sistema di I.A. tra quelli ad alto rischio. Tali diritti comprendono il diritto alla dignità umana, il rispetto della vita privata e della vita familiare, la protezione dei dati personali, la libertà di espressione e di informazione, la libertà di riunione e di associazione e la non discriminazione, il diritto all'istruzione, la protezione dei consumatori, i diritti dei lavoratori, i diritti delle persone con disabilità, l'uguaglianza di genere, i diritti di proprietà intellettuale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza e il diritto a una buona amministrazione” oltre che le specifiche garanzie accordate ai minori.

È inoltre significativo che: la definizione di incidente e rischio sistemico si fondi sull'impatto sui diritti fondamentali; che esso sia oggetto della sorveglianza umana imposta dall'art. 14; quella relativa ai diritti umani sia

una competenza specifica di cui deve disporre il personale dell'autorità di notifica (art. 28) e in genere delle autorità competenti (art. 70); l'incidenza sui diritti fondamentali sia parametro di valutazione per le sperimentazioni normative (art. 57); le autorità con compiti di tutela di tali diritti siano assegnatarie di specifici poteri (art. 77) e destinatarie di un puntuale obbligo di consultazione (art. 82); l'incidenza sui diritti fondamentali radichi uno specifico diritto alla spiegazione del processo decisionale di un sistema di I.A. ad alto rischio (art. 86).

Il Considerando 110, inoltre, include tra i rischi sistemici suscettibili di derivare dall'I.A. con fini generali le “modalità con cui i modelli possono dar luogo a dannosi pregiudizi e discriminazioni con rischi per gli individui, le comunità o le società; l'agevolazione della disinformazione o la violazione della vita privata con minacce ai valori democratici e ai diritti umani”.

Un'attenzione peculiare è poi riservata, dal Considerando 60, ai sistemi ad alto rischio utilizzati nel settore della migrazione, dell'asilo e del controllo delle frontiere in ragione della particolare vulnerabilità degli interessati, tale per cui “l'accuratezza, la natura non discriminatoria e la trasparenza dei sistemi di IA utilizzati in tali contesti sono pertanto particolarmente importanti per garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare i loro diritti alla libera circolazione, alla non discriminazione, alla protezione della vita privata e dei dati personali, alla protezione internazionale e alla buona amministrazione”. La vigilanza sull'uso dell'I.A. in tali contesti, per attività di contrasto, oltre che per fini di “giustizia e democrazia” è, peraltro, specificamente riservata (art. 74) alle autorità di protezione dati, nella consapevolezza, evidentemente, dell'esperienza maturata nell'applicazione di quello che è il fulcro dell'I.A.: il processo decisionale automatizzato fondato su dati personali. Rispetto ad esso, tanto il GDPR quanto la direttiva 2016/680 sul trattamento dei dati personali nel settore della giustizia penale e della polizia assicurano, infatti, alcune garanzie essenziali: il principio di conoscibilità (che esclude la legittimità di algoritmi *black-box* riconoscendo il diritto di ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata), quello di non esclusività della decisione algoritmica che impone un intervento umano capace di controllare, validare o smentire la decisione automatizzata, il divieto di discriminazione algoritmica, un generale principio di trasparenza che impone precisi obblighi informativi nei confronti dell'utente, un criterio di qualità ed esattezza dei dati da utilizzare, particolarmente rilevante per evitare i *bias* propri di un addestramento dell'algoritmo sulla base di informazioni inesatte o non sufficientemente rappresentative. Le garanzie particolari accordate nel trattamento dei dati dei minori si sono, inoltre, rivelate determinanti

nell'assicurare il doveroso controllo sull'accesso degli infraquattordicenni ad alcuni dei contenuti offerti da questi chatbot, ritenuti inadeguati (ad esempio perché sessualmente espliciti) per il loro grado di sviluppo cognitivo, etico, personologico.

I principi sanciti dalla disciplina *privacy* hanno, così, già assunto un valore determinante nella regolazione democraticamente sostenibile dei processi algoritmici, al punto da aver consentito, ad esempio alla giurisprudenza amministrativa, di rinvenirvi la disciplina di alcune determinate fattispecie e appunto, al Garante, di conformare l'utilizzo dell'I.A. con i valori propri dell'ordinamento costituzionale ed europeo e, in primo luogo, con la tutela dei diritti umani.

Di fronte all'impatto dirompente dell'I.A. sui diritti umani, si dovrebbe allora ragionare sull'opportunità di affiancare alle Autorità di notifica e vigilanza del mercato che, ai fini dell'*Artificial Intelligence Act* il Governo ha indicato in Agid e Acn – un'Autorità unica che eserciti i poteri riservatele dall'art. 77, vigilando tra l'altro e con una prospettiva organica, non frammentaria, sull'incidenza dell'I.A. sui diritti umani.

E qui si chiude il mio metaforico cerchio di ragionamento di metodo.

5. Il Garante *privacy* quale Autorità di tutela dei diritti umani

Non è forse questa l'occasione per l'istituzione, da troppe legislature auspicata ma mai realizzata⁸, dell'Autorità indipendente per la tutela dei diritti umani con requisiti corrispondenti a quelli enunciati dai principi di Parigi (tra i quali la reale indipendenza dal Governo) e competenza estesa, tra l'altro, all'impatto sui diritti umani dell'I.A.?

Essa è tale da non consigliare, infatti, un'ulteriore frammentazione delle competenze tra Autorità varie e da esigere un'attribuzione unitaria per assicurare un'applicazione uniforme delle garanzie sancite sul punto dai vari plessi normativi: l'*AI Act* ma anche il GDPR e la direttiva 2016/680, in *primis*.

Si potrebbe, allora, riprendere l'esame di alcuni disegni di legge già incardinati alcuni dei quali (penso all'equilibrato impianto del disegno Pucciarelli) attribuiscono al Garante per la protezione dati le attribuzioni del Garante per i diritti umani, introducendo anche questa competenza specifica. Ciò nella consapevolezza di come, la rivoluzione connessa all'I.A. esiga, per la tutela

⁸Nonostante l'accoglimento, nella scorsa legislatura da ultimo, dell'Ordine del giorno G/2481/5/14 [già em. 13.0.1 (testo 2)] Casolati.

dei diritti e delle libertà fondamentali sui quali incide, competenze unitarie, qualificate, indipendenti.

Peraltro le novità apportate dal summenzionato disegno di legge (Atto Senato 2109), con l'idea di non istituire un organismo nuovo ma di estendere le competenze di un'Autorità preesistente hanno successivamente trovato spazio sotto forma di emendamento (senn. Marzia Casolati, Stefano Candiani, Simone Bossi) all'A.S. 2481 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea, Legge di delegazione europea 2021 – poi ritirato e trasformato in ordine del giorno G/2481/5/14 [già em. 13.0.1 (testo 2)] accolto dal Governo. L'ordine del giorno, accolto dal sottosegretario di Stato per gli affari europei il 30 aprile 2022, conteneva tre principi: in primo luogo che il provvedimento relativo all'istituzione italiana indipendente per i diritti umani avrebbe dovuto tenere conto di tutte le proposte sul tappeto; in secondo luogo che nel dare doverosamente seguito all'esigenza di dar vita ad un organismo indipendente per i diritti umani sarebbe stato necessario contenere i costi; in terzo luogo, stante la pluralità di soggetti che nel nostro Paese si occupano di diritti umani, uno degli obiettivi sarebbe stato mettere a sistema e razionalizzare l'impegno della istituzione indipendente in tale contesto, lavorando prioritariamente sulla possibile estensione delle competenze delle istituzioni esistenti, in subordine pensare ad una istituzione del tutto nuova.

L'Autorità protezione dati è diventata l'Autorità della persona, della persona *digitale*, e più in generale della persona nella sua dignità, nella sua essenza: ci occupiamo anche e soprattutto di soggetti in stato di vulnerabilità: solo per fare alcuni esempi, dai detenuti ai malati oncologici ai giovani *stalkerizzati*, e anche – avendo competenza sul *cyberbullismo* – di donne vittime di *revenge porn*.

Ovviamente il *medium*, appunto la chiave di lettura, sono i dati, e questo insieme di competenze ci ha consentito di correggere profilazioni invasive, pedinamenti digitali da parte delle grandi piattaforme, *microtargeting* nei confronti di soggetti non soltanto sui gusti commerciali, ma anche profilazioni di carattere politico; penso in questo senso alla preoccupante esperienza di *Cambridge Analytica*⁹.

Il Garante per la protezione dei dati personali è un'Autorità che nel corso del tempo ha assunto il ruolo di difensore del diritto legittimo all'informazione. È indispensabile che tale diritto non degeneri in gogna mediatica che

⁹Sul caso *Cambridge Analytica* e, in generale, sulle conseguenze della profilazione rispetto alle libertà dei cittadini, v. A. GATTI, *Profilazione e diritti fondamentali. Modelli a confronto: UE, USA, America Latina*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

non violi dignità e riservatezza, e al contempo rispetti i diritti all'oblio, all'identità fisica, informazionale, reputazionale in rete.

Come Autorità *privacy* interveniamo sui diritti e sulle libertà monitorando la legittimità del ricorso a tecniche investigative o a tecniche per la tutela della pubblica sicurezza per verificarne l'invasività. Si pensi a tutto il tema del riconoscimento facciale, che è una delle nostre più frequenti competenze, un ambito nel quale cerchiamo sempre di trovare il punto di equilibrio tra sicurezza e prevenzione dei reati, o penso al dato sanitario e al processo di digitalizzazione del sistema sanitario sulla cui realizzazione, in termini di sicurezza e affidabilità, si gioca la tutela della persona e, più in generale, addirittura la sicurezza nazionale.

Questa non è naturalmente una descrizione esaustiva di quello che fa il Garante per la protezione dei dati personali tuttavia, a mio avviso, quest'Autorità è un candidato qualificato per la discussione di oggi.

Qualunque scelta il decisore politico si troverà a fare, la questione dell'indipendenza è una questione centrale.

Indipendenza significa essere dotati di risorse, di mezzi, di strumenti, ma soprattutto avere la possibilità effettiva di esercitare questa indipendenza, il che non è semplice. In questi due anni di esperienza all'Autorità Garante mi sono resa conto del ruolo cruciale che ha il requisito dell'indipendenza per un'Autorità come la nostra.

Indipendente da chi, dunque? Dal Governo, dalle maggioranze politiche del momento, dagli interessi di parte.

Qualsiasi scelta farà il decisore politico, dunque – questo è un punto centrale – deve essere un'Autorità che sia dotata effettivamente di indipendenza. Non semplicemente un *frame* vuoto di contenuti, solo per allinearci a ciò che è stato fatto in altri Paesi del mondo – peraltro talora con modelli sulla cui efficacia in termini di tutela effettiva dei diritti umani è lecito dubitare¹⁰ – ma

¹⁰I requisiti che dovrebbero avere le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani sono molto ampi: sono richiesti base legale; ampio mandato per la protezione e la promozione di tutti i diritti umani; competenze necessarie per eseguire tale mandato; godere di una reale indipendenza (dal Governo e Parlamento); avere una composizione plurale, disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'infrastruttura adatta per poter lavorare in modo autonomo; promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi in conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte; promuovere la cultura dei diritti umani rendendo noto il lavoro compiuto per contrastare tutte le forme di discriminazione, in particolare la discriminazione razziale, incrementando la consapevolezza collettiva, in particolare attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso degli organi di stampa; sottoporre al Governo, al Parlamento o ad ogni altro

una vera Autorità indipendente, che possa realmente rispondere all'idea alla base della sua ragion d'essere.

organo competente, a titolo consultivo o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio di una sua specifica competenza relativa ad attività conoscitive indipendenti: opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani. Dal punto di vista giuridico, si tratta di raccomandazioni giuridicamente non vincolanti. Ampi sono, infatti, gli spazi lasciati a ciascun Paese nell'applicazione degli stessi per quanto concerne la struttura. Quanto alla composizione dell'istituzione nazionale, la nomina dei suoi componenti dovrebbe avvenire attraverso un'elezione o, comunque, una procedura capace di offrire tutte le garanzie per assicurare una rappresentanza plurale delle realtà impegnate nella promozione e protezione dei diritti umani, coinvolgendo in particolare i seguenti soggetti: organizzazioni non governative per i diritti umani e impegnate a contrastare la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, università ed esperti qualificati; il Parlamento; i Ministeri del Governo (solo in veste consultiva). In più, l'istituzione nazionale indipendente potrebbe avere competenza a ricevere ed esaminare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali. In questo senso situazioni critiche rispetto a possibili violazioni dei diritti umani potrebbero giungere alla sua attenzione veicolate da singoli individui, loro rappresentanti, terzi, organizzazioni non governative, associazioni sindacali o altre organizzazioni rappresentative di realtà presenti nella società. Ma con quali competenze, ruoli, effettività di incisione?

Anche qui il tema è molto ampio e non pare sia emerso un modello uniforme: dal cercare di definire una composizione amichevole attraverso sistemi di conciliazione fino all'adozione di decisioni vincolanti; o anche svolgere un'azione di mera informativa rispetto alla parte che presenta una petizione in ordine ai suoi diritti, in particolare riguardo ai rimedi legali disponibili favorendo l'accesso ad essi; ricevere reclami o petizioni o trasmetterli ad altra autorità competente; rivolgere raccomandazioni alle autorità competenti, se del caso proponendo modifiche a leggi, politiche o prassi amministrative, in particolare se esse dovessero comprimere diritti.

I modelli adottati nei vari Paesi fluttuano in questa generale diversità sia sotto il profilo strutturale – organismi collegiali e autorità monocratiche – sia sotto il profilo delle competenze. In Francia, ad esempio, la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* è un organismo indipendente che fornisce consulenza al Governo e al Parlamento, mentre in Germania l'Istituto tedesco per i diritti umani si occupa di ricerca, consulenza e monitoraggio. In Danimarca, l'Istituto danese per i diritti umani combina protezione e promozione, con poteri di monitoraggio e possibilità di accogliere ricorsi.

Altri modelli includono il *Defensor del Pueblo* in Spagna, che funge da garante dei diritti con funzioni di monitoraggio e prevenzione e la Commissione per i diritti umani e l'uguaglianza in Irlanda, che fornisce anche assistenza legale ai cittadini. Alcuni Paesi, come l'Estonia e la Bulgaria, affidano questi compiti al Cancelliere di Giustizia o a un Ombudsman, con poteri di indagine e monitoraggio.

Tutela internazionale dei diritti umani e società civile

Silvia Filippi

Sommario: 1. Premessa. – 2. Società civile, azione civica e difesa dei diritti umani. – 3. L'educazione nel campo della tutela internazionale dei diritti umani. – 4. Prospettive per l'Italia.

1. Premessa

La questione della tutela internazionale dei diritti umani è tornata di recente al centro del dibattito nel nostro ordinamento. Nel Capitolo relativo all'Italia della Relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione Europea diffusa lo scorso luglio¹, è stato, fra diversi aspetti, evidenziato che il nostro Paese non ha fatto alcun passo avanti rispetto alla creazione di una Istituzione Nazionale per i diritti umani (*National Human Rights Institution*, NHRI). Sono trascorsi più di trent'anni dalla Risoluzione n. 48/134 delle Nazioni Unite, attraverso cui l'Assemblea Generale impegnava gli Stati firmatari (tra cui l'Italia) a istituire NHRI conformi ai Principi di Parigi, allegati alla risoluzione stessa. Ciò non significa che nel nostro ordinamento non vi sia alcuna istituzione che promuova e tuteli i diritti umani, ma che nessuna di esse rispetta i principi di indipendenza, pluralismo, efficacia e *accountability* fissati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

In Italia, la tutela internazionale dei diritti umani è la risultante di una serie di intarsi ordinamentali, che richiede la cooperazione di tutti i poteri dello

¹ *Relazione sullo Stato di diritto 2024 – Comunicazione e capitoli dedicati ai singoli Paesi*, disponibile su https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it.

Stato². In assenza di una NHRI, l'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale dei diritti umani è passato soprattutto attraverso i giudici ordinari e la Corte costituzionale, anche se le strutture governative che coordinano le iniziative e monitorano sull'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale nel quadro della politica estera hanno rivestito un ruolo significativo in questo processo.

In un contesto frammentato come quello italiano, la creazione di una NHRI non solo darebbe seguito a un impegno assunto decenni fa, ma costituirebbe un segnale importante rispetto all'intento del nostro Paese di aderire pienamente ai principi cardine dello Stato di diritto. Non da ultimo, un'istituzione che rispettasse i Principi di Parigi risponderebbe alle istanze della società civile, le cui rivendicazioni, particolarmente forti nell'attuale fase storica, contribuiscono a evidenziare i limiti delle democrazie contemporanee. Siamo esattamente di fronte a "una questione internazionale, di grande rilevanza interna"³, che nonostante le tempeste che turbano l'assetto geo-politico mondiale (o forse proprio per questo), non può più essere trascurata o relegata nelle sedi di dibattiti puramente teorici.

La società civile costituisce un elemento cardine per lo sviluppo di modelli per la promozione e la tutela internazionale dei diritti umani, come si evince non solo da una lettura sistematica dei Principi di Parigi, ma anche dalla pratica quotidiana⁴. Infatti, a un reale coinvolgimento nelle fasi di progettazione e creazione di una NHRI, è opportuno che segua una costante interlocuzione tra società civile e istituzioni, nella prospettiva del consolidamento degli strumenti che questo nuovo canale mette a disposizione, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia e il pluralismo anche attraverso gli strumenti della tutela internazionale dei diritti umani.

Nonostante il peso della società civile nel dibattito politico-sociale sia notevolmente aumentato, essa rimane ancora un oggetto misterioso, soprattutto

² Per un'attenta analisi di questi aspetti, v. G. REPETTO, *Changing me softly? Actors, tools and techniques of international human rights compliance in Italy*, in R. GROTE, M. MORALES ANTONIAZZI, D. PARIS (a cura di), *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*, Elgar, Cheltenham, 2021, p. 121 ss.

³ E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali indipendenti sui diritti umani: una questione internazionale, di grande rilevanza interna*, in C. HEIN (a cura di), *La protezione dei diritti umani. Le istituzioni nazionali indipendenti a confronto*, Luiss University Press, Roma, 2021, p. 17 ss.

⁴ B. TERENCE, *Il ruolo della società civile*, in C. HEIN (a cura di), *La protezione dei diritti umani*, cit., pp. 50-51.

nell'ambito delle dinamiche attinenti alla tutela internazionale dei diritti umani. Per questa ragione si cercherà, in primo luogo, di delimitare il concetto di società civile, anche in rapporto all'azione civica e alla difesa dei diritti umani. In secondo luogo, ci si concentrerà sulla questione cruciale dell'educazione e della formazione nel campo della tutela dei diritti umani, tentando di far emergere luci e ombre di quella che appare essere la condizione necessaria alla diffusione di una cultura condivisa dei diritti umani. Da ultimo, si cercherà di offrire ulteriori elementi di riflessione rispetto alla situazione italiana, nella prospettiva, ci si augura non troppo ipotetica, della creazione di una NHRI che incontri le previsioni dei Principi di Parigi e soprattutto risponda alle esigenze della società civile, integrandosi nel quadro di tutele presenti.

2. Società civile, azione civica e difesa dei diritti umani

Negli ultimi vent'anni, la società civile, intesa sia nei termini di gruppo che promuove i diritti umani, sia come struttura sociale che abilita all'esercizio dei diritti, ha rivestito un ruolo sempre più rilevante. Ad essere coinvolti in questo processo sono attori non statali, quali ONG, movimenti sociali nati dal basso e reti di dimensioni anche transnazionali, che hanno assunto nel corso del tempo capacità e peso tali da influire sulle dinamiche istituzionali. Tale processo si è sviluppato parallelamente al declino delle ideologie politiche e alla crisi dei partiti tradizionali a livello nazionale, nonché alla globalizzazione a livello internazionale⁵.

Il concetto di società civile e il suo ruolo rispetto al consolidamento e allo sviluppo della democrazia hanno assunto dei contorni più precisi intorno agli anni '90⁶. Mettendo a sistema le diverse definizioni che ne colgono parzialmente gli aspetti, si ritiene che l'espressione società civile indichi il corpo sociale formatosi spontaneamente per difendere i propri interessi, che si colloca in una posizione intermedia tra lo Stato e l'individuo. Fanno parte della società civile organizzazioni e gruppi, più o meno strutturati, purché in una posizione di autonomia rispetto allo Stato e che con la loro azione nella sfera pubblica contribuiscono a rafforzare la democrazia.

⁵ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights. Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2024, pp. 105-106 e riferimenti *ivi* citati.

⁶ B. TERENZI, *Il ruolo della società civile*, cit., pp. 44-46 e riferimenti *ivi* citati.

Nel dibattito è anche successivamente emerso il concetto di società civile “globale”, cui è seguita la pubblicazione, nel 2001, del primo *Global Civil Society Yearbook*. Con questa espressione si indica la “sfera delle idee, valori, istituzioni, organizzazioni, reti e individui collocati tra la famiglia, lo Stato e i mercati e che operano oltre i confini delle società, politiche ed economie nazionali”⁷. Definizione molto ampia, utile però a chiarire che la società civile non si esaurisce in forme strutturate e facilmente individuabili, sebbene esse costituiscano senz’altro un suo significativo elemento organizzato. Alcune definizioni si prestano infatti a slittamenti di significato di questo tipo⁸ e alimentano l’idea che la società civile si presenti in forma solida, come blocco nettamente separato dallo Stato e dalla sfera dei rapporti economici. Questa idea sembra fondata su basi empiriche, dal momento che spesso gli attori della società civile decidono deliberatamente di porsi a debita distanza dai partiti politici e dalle loro dinamiche, costruendosi una soggettività propria e una reputazione tale da acquisire credibilità presso l’opinione pubblica, ponendo le premesse per perseguire i propri obiettivi indipendentemente dalle tempeste cui ciclicamente la classe politica va incontro. Tale idea di separatezza, che favorisce una serie di tendenze che possono essere definite nei termini di “ONGzzazione”⁹ della società civile, finiscono però per appiattare su questo modello l’originaria pluralità delle sue forme, esponendosi ad alcune critiche. Va inoltre tenuto presente che nei Paesi in cui si sono instaurate delle forme di autocrazia o in cui si sta attraversando una transizione, gli attori della società civile possono impegnarsi sia sul fronte dei diritti umani che su quello politico, rendendo labili i presunti confini tra questi due ambiti. E in certi casi i rapporti tra la società civile organizzata e il mondo politico ed economico sono piuttosto stretti, al punto che alcune ONG sono finanziate dagli Stati stessi o da istituzioni regionali o internazionali¹⁰.

⁷ M. GLASIUS, *Dissecting global civil society: values, actors, organisational forms*, in *opendemocracy.net*, 2 novembre 2010.

⁸ Si pensi agli interlocutori della società civile individuati dalla Banca Mondiale: *Civil society*, in *worldbank.org*: “Non-governmental organizations, community-based organizations, coalitions, foundations and non-profits, labor unions, professional associations, charitable groups, and faith-based organizations can make important contributions to the World Bank’s mission to end extreme poverty and improve shared prosperity on a livable planet”.

⁹ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., p. 107. L’espressione tra virgolette si deve a B. RAJAGOPAL, *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 260-1.

¹⁰ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., p. 107.

Al di là di tali aspetti, le lotte per i diritti umani hanno un carattere intrinsecamente politico. I cittadini e le organizzazioni della società civile si impegnano per promuovere la protezione dei diritti umani anche mediante l'azione civica¹¹, espressione che comprende le diverse forme di attività svolte nell'ambito di dinamiche democratiche, con l'obiettivo di innescare un cambiamento politico e sociale nei contesti interessati. In alcuni Paesi, l'avanzamento delle tutele in materia di diritti umani può essere ostacolato da attori che detengono diverse forme di potere, compresi gli stessi Governi. Anche se l'azione in un certo senso oppositiva della società civile è tale in ogni contesto politico, gli spazi di azione saranno diversi se il contesto in cui agiscono è democratico o autocratico. È necessario inoltre considerare che i contesti ritenuti a rischio non sono più quelli tradizionalmente individuati come tali, a causa del diffondersi, in questo primo quarto del XXI secolo, di sistemi autocratici anche in alcune realtà tendenzialmente classificate come democrazie stabilizzate¹².

Il contesto politico complessivo influisce sulle coordinate dello spazio civico¹³, da intendersi come lo spazio in cui individui e organizzazioni che esprimono la società civile partecipano attivamente e senza impedimenti alla vita della comunità, potendo rivendicare i loro diritti con l'obiettivo di influenzare le strutture politiche e sociali con il fine di ottenere il loro pieno riconoscimento. I soggetti che cercano di promuovere o proteggere i diritti umani, nei casi in cui lo spazio civico viene compresso, si scontrano con gli ostacoli posti da sistemi più o meno autocratici, che manipolano in modo più o meno manifesto la sfera della società civile, con l'obiettivo di rafforzare la propria legittimazione e limitare i cambiamenti che potrebbero essere percepiti come una minaccia alla loro posizione. Nelle situazioni in cui libertà fondamentali, quali la libertà di espressione, di associazione e di assemblea, non sono garantite, le azioni positive della società civile sono limitate, ma ciò non consente, sul piano complessivo, di privare di valore la forza catalizzatrice della società civile nel plasmare un contesto in cui i diritti umani siano maggiormente tutelati. Dove le garanzie proprie dello Stato di diritto non sono

¹¹ G. CRAWFORD, *Power and Civic Action: Mobilization for Human Rights in developing Societies*, in B.A. ANDREASSEN (a cura di), *Research Handbook on the Politics of Human Rights Law*, Elgar, Cheltenham, 2023, pp. 79-81.

¹² V. per tutti: S. GURIEV, D. TREISMAN, *Spin Dictators: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, 2022.

¹³ G. CRAWFORD, *Power and Civic Action*, cit., p. 81 e riferimenti *ivi* citati.

riconosciute o sono sotto attacco, un ulteriore problema da affrontare attiene ai pericoli cui si espongono coloro che promuovono i diritti umani. Nonostante tutte le difficoltà che possono presentarsi, il ruolo della società civile nella tutela internazionale dei diritti umani non va minimizzato o posto in secondo piano.

Per meglio determinare la categoria di società civile, in cui le ONG con specifici obiettivi riconducibili alla tutela dei diritti umani, i movimenti sociali e gli attivisti sono i soggetti più facilmente individuabili, può essere utile definire anche cosa si intende per difensori dei diritti umani: l'espressione non comprende infatti i soli soggetti strutturati, ma è estensibile a individui, gruppi e associazioni che in diverso modo contribuiscono all'effettiva eliminazione delle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁴. Non è necessario un riconoscimento formale e chiunque può difendere i diritti umani a prescindere dalla professione che svolge, anche se l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani riconosce che all'esercizio di tale ruolo sono connaturate specifiche responsabilità, che implicano la condivisione di principi quali l'universale titolarità dei diritti umani e la loro difesa con mezzi pacifici¹⁵.

Nel 1998, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva adottato la *UN Declaration on Human Rights Defenders*¹⁶, con l'obiettivo di legittimare l'operato di chi difende i diritti umani, prevedendo non solo diritti e obblighi, ma anche meccanismi di protezione. Una precisazione: se, da un lato, la dichiarazione ha riconosciuto una serie di diritti in capo ai difensori dei diritti umani, dall'altro ha individuato corrispondenti doveri in capo agli Stati, nell'intento di limitare condotte o meccanismi diretti a ostacolare o impedire la loro azione. La dichiarazione si è altresì occupata degli elementi che materialmente rendono possibile la difesa dei diritti umani, come le condizioni per ricevere finanziamenti (anche dall'estero) e il riconoscimento della possibilità di svolgere ruoli di difesa e patrocinio legale, presentare denunce e monitorare l'andamento dei processi.

¹⁴I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., pp. 118-119 e riferimenti *ivi* citati.

¹⁵OHCHR, *Human Rights Defenders: Protecting the Right to defend Human Rights*, Fact-sheet n. 29, aprile 2004, pp. 9-10, disponibile su <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>.

¹⁶La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale in occasione del cinquantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, dopo quattordici anni di negoziati (v. la risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/53/144).

Come si diceva, per far parte della categoria dei difensori dei diritti umani non è necessario svolgere una specifica professione, anche se una serie di attori, quali i professionisti in ambito sanitario, i funzionari nel campo dei diritti umani, e, soprattutto, gli operatori del diritto e coloro che in senso lato esercitano le professioni legali, rivestono un ruolo imprescindibile, sia rispetto allo sviluppo di standard di tutela adeguati, sia rispetto all'applicazione dei diritti nella pratica quotidiana¹⁷. Ciò vale soprattutto per chi svolge professioni legali, considerando in modo piuttosto ampio la categoria, che comprende avvocati, giudici, pubblici ministeri, consulenti legali, professori e altri soggetti che comunque perseguono in diversi modi gli obiettivi concernenti la tutela dei diritti umani. Capita infatti che tali soggetti si trovino in contrapposizione, pur essendo accomunati dall'uso del diritto per argomentare a favore o contro il riconoscimento, o una particolare interpretazione, dei diritti umani, o per individuare le responsabilità in caso di loro violazione. La prevalenza dei professionisti in ambito legale, e, più ampiamente, di chi abbia una specifica formazione giuridica, non sorprende, a ragione dell'imprescindibilità di un approccio giuridico alla materia. Inoltre, fin dagli albori del movimento per i diritti umani, i professionisti operanti in ambito legale sono stati fondamentali: si pensi al ruolo della *International Commission of Jurists*¹⁸, ONG nata nel 1952 con l'obiettivo rafforzare il ruolo di avvocati e giudici nella protezione e nella promozione dei diritti umani e dello Stato di diritto, che oggi ha sezioni nazionali e affiliati in oltre settanta Paesi.

Le definizioni prese in esame trovano larga accoglienza nella comunità scientifica. Tuttavia, si rileva che alcune di esse, pur sorrette dal meritevole obiettivo di essere il più possibile inclusive, si espongono, al rischio di una eccessiva atomizzazione della società civile. Se, da un lato, non si può ritenere che gli interessi espressi da associazioni o organizzazioni più strutturate pesino di più di quelli espressi da gruppi più piccoli, dall'altro, l'eccessiva atomizzazione comporta il rischio una incontrollabile moltiplicazione degli interessi, che non si traduce nell'aumento delle rivendicazioni dei diritti e nell'espansione delle garanzie, ma in una esasperazione della conflittualità e nella radicalizzazione delle contrapposizioni.

¹⁷ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., pp. 123-124.

¹⁸ V. <https://www.icj.org/>.

3. L'educazione nel campo della tutela internazionale dei diritti umani

Uno dei fattori che può contribuire a una maggiore consapevolezza della società civile rispetto alla tutela internazionale dei diritti umani è certamente l'educazione. La formazione, soprattutto in certi contesti, costituisce una precondizione rispetto al perseguimento di una serie di obiettivi ed è necessaria in quanto, come emerso dal paragrafo precedente, per affrontare determinate questioni bisogna disporre di un sistema di competenze che consente di utilizzare in modo appropriato i concetti giuridici. Da un lato, la diffusione di una cultura dei diritti umani, sia sul piano nazionale che internazionale, consente ai titolari dei diritti stessi, alle autorità e ai giudici competenti di rivendicarli, implementarli o richiederne l'attuazione. Dall'altro, sussiste in capo agli Stati la responsabilità di promuovere e assicurare l'educazione e la formazione nel campo della tutela dei diritti umani, che comprende l'onere di impartire una formazione specifica e adeguata in materia ai funzionari e ai dipendenti pubblici, ai giudici, alle forze dell'ordine e al personale militare¹⁹.

Oltre alla formazione in senso stretto, lo sviluppo della consapevolezza rende possibile il coinvolgimento di più ampie fasce della popolazione e delle minoranze, attraverso la condivisione di dati e informazioni, la predisposizione di attività in senso lato educative o anche di divulgazione, ponendo le basi per una mobilitazione della società civile per la tutela dei diritti, soprattutto in quei contesti in cui forme più o meno istituzionalizzate di potere ne ostacolano l'esercizio²⁰. L'educazione serve a sviluppare una migliore conoscenza rispetto all'ambito dei diritti umani generalmente inteso, ma anche a far prendere coscienza alle minoranze degli specifici problemi che incontrano nell'esercizio dei loro diritti e dei modi migliori per affrontarli²¹. La compresenza di conoscenza e consapevolezza rende più efficaci le campagne di *advocacy* e la loro comunicazione, aumentando esponenzialmente le possibilità

¹⁹ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., p. 149. V. art. 7(4) *Declaration on Human Rights Education and Training*; UNGA resolution 66/137 (19 dicembre 2011). La Dichiarazione Universale dei diritti umani si pone un obiettivo ancora più ampio, prevedendo nel suo preambolo che spetta a ogni individuo e a ogni elemento della società organizzata perseguire attraverso l'insegnamento e l'educazione il rispetto per i diritti umani e la libertà, al fine di assicurarne rispettivamente il loro riconoscimento effettivo e universale e la loro osservanza.

²⁰ G. CRAWFORD, *Power and Civic Action*, cit., p. 81.

²¹ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., pp. 148-150.

di avviare processi di mobilitazione efficaci per combattere le violazioni dei diritti umani o a favore del loro riconoscimento.

Tra i diversi punti della *Declaration on Human Rights Education and Training*, adottata nel 2011 dalle Nazioni Unite, si segnala quello per cui l'educazione e la formazione nel campo dei diritti umani devono concepirsi come un percorso che dura tutta la vita e che interessa persone di qualsiasi età ed estrazione sociale. Sebbene condivisibile negli obiettivi, l'attuazione di tale punto reca in sé diverse criticità, che il lavoro di molte ONG ed esperti del settore ha in parte ridotto, ma non certo risolto. In primo luogo, è la stessa materia oggetto di insegnamento a sollevare conflitti, dal momento che viene spesso piegata a interpretazioni diverse, quando non viene, come pure accade, contestata in modo radicale. Tali aspetti possono avere una valenza positiva nel quadro di un insegnamento che promuova un'analisi critica, una comprensione complessiva del contesto, alla cui base vi sia il rispetto per le diversità. Tuttavia, il mezzo educativo può prestarsi ad un uso distorto: non è inverosimile che i Governi degli Stati concepiscano l'educazione e la formazione rispetto alla tutela internazionale dei diritti umani in termini parziali, così snaturando il contenuto della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 2011, peraltro ricorrendo ad approcci metodologici estranei a quelli condivisi dalle ONG del settore e da insegnanti ed esperti che si occupano di diritti umani.

Un problema più specifico è quello che riguarda l'educazione del giurista²². A prescindere dalle latitudini e dalle peculiarità dei diversi sistemi universitari, nei percorsi di Scienze giuridiche è piuttosto comune che la tutela internazionale dei diritti umani venga in parte trattata nei corsi di diritto costituzionale e pubblico, di diritto dell'Unione europea o di diritto internazionale pubblico. È vero che uno studio progredito della materia può essere oggetto di corsi opzionali o di percorsi post-laurea, ma si resta perplessi di fronte a una maggioranza di laureati in difficoltà rispetto all'individuazione delle coordinate basilari della tutela internazionale dei diritti umani.

Un approccio che invece si è rivelato utile, e che vanta ormai diversi precedenti illustri, è quello che caratterizza le cliniche legali²³. L'esperienza

²² I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., pp. 151-152.

²³ M.R. MARELLA, E. RIGO, *Le cliniche legali, i beni comuni e la globalizzazione dei modelli di accesso alla giustizia e di lawyering*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4, 2015, p. 537 ss. Uno dei casi più famosi è quello narrato da B. Goldstein in *Storming the Court: How a Band of Yale Law Students Fought the President (and Won)*: nei primi anni Novanta, degli studenti di Yale decisero di portare in giudizio il Presidente degli Stati Uniti per la prassi dei

delle cliniche legali è nata e si è sviluppata negli Stati Uniti tra gli anni Sessanta e Settanta, parallelamente alle teorie critiche, scaturendo dalla medesima radice, sebbene sia andata successivamente incontro a un processo di normalizzazione, che ne ha smussato gli aspetti di maggior rottura e di più evidente trasformazione politica. Anche se ha preso piede in diversi contesti un modello di clinica legale orientato alla professionalizzazione, tale attività, basata sull'apprendimento esperienziale e svolta in gran parte dei casi a favore di terzi, mantiene un valore culturale e sociale aggiunto. L'espansione su scala globale delle cliniche legali²⁴ è resa possibile dalla diffusione di un linguaggio comune che prescinde dalla diversità dei sistemi giuridici, che consente di perseguire il comune obiettivo di ripensare il classico percorso di studi universitari, valorizzando in particolare la giustizia sociale e ponendosi come soggetto attivo di trasformazione, in controtendenza rispetto a una realtà in cui l'aumento dei divari socio-economici tra nord e sud del mondo, ma anche tra centro e periferia della stessa città, sembra accettato come un incontrovertibile dato di fatto. L'approccio proprio delle cliniche legali cerca di rispondere alla necessità di governo della società, cercando di ridurre i conflitti. In questa prospettiva, la clinica legale non è solamente funzionale all'accesso al "bene-giustizia", inteso in senso lato, da parte di soggetti marginali, "ma redistribuisce quelle risorse al di fuori della comunità di riferimento, rafforzando o creando *ex novo* legami di solidarietà sociale (e politica) fra la comunità studentesca e gli attori sociali al di fuori di essa"²⁵.

La questione dell'educazione della società civile rispetto alla tutela internazionale dei diritti umani necessita di un'analisi attenta dei suoi diversi aspetti, dal momento che, al di là dell'obiettivo in sé meritorio, si rischia di lasciare insoluti i problemi strutturali più profondi²⁶. In particolare, negli Stati in cui le violazioni dei diritti umani sono frequenti, in situazioni segnate da anni di conflitti, non sempre i professionisti legali e gli attivisti dispongono delle competenze e degli strumenti che potrebbero consentire loro di affrontare la situazione in modo efficace. La formazione è intesa a colmare il divario di conoscenze e competenze, ma è importante che ciò avvenga nell'ambito di

rimpatri forzati. Si tratta di "una vicenda paradigmatica per i nessi che coagula tra attivismo, cliniche legali, battaglie per i diritti civili, giustizia sociale e critica del diritto".

²⁴ Cfr. F. BLOCH, M. MENON, *The Global Clinical Movement*, in F. BLOCH (a cura di), *The Global Clinical Movement. Educating Lawyers for Social Justice*, Oxford University Press, 2012, Oxford, p. 271 ss.

²⁵ M.R. MARELLA, E. RIGO, *Le cliniche legali*, cit., p. 555.

²⁶ I. BANTEKAS, L. OETTE, *International Human Rights*, cit., p. 152.

programmi di formazione ben articolati, che incontrino le necessità effettive dei destinatari, affinché le competenze acquisite si rivelino utili nei contesti di riferimento. Purtroppo, accade spesso che la formazione venga concepita in modo poco lungimirante e affidata a soggetti con una scarsa comprensione delle specifiche realtà, limitando il proprio apporto alla condivisione di conoscenze puramente teoriche. Tale formula educativa, fino ad ora, non è stata realmente messa in discussione, in quanto consente a organizzatori, formatori e finanziatori di concludere il progetto con uno sforzo non eccessivo, mentre i partecipanti, pur cogliendo l'opportunità, non dispongono di un adeguato *background* che consenta loro di visualizzare le implicazioni concrete di ciò che viene insegnato. La formazione in materia di diritti umani, per come è oggi prevalentemente concepita e impostata, finisce per restare, in gran parte dei casi, una semplice parentesi priva di ricadute effettive.

Con queste premesse, la formazione rischia di essere un'operazione fine a se stessa, mentre dovrebbe essere parte di una strategia di sistema, con ricadute a lungo termine, il cui obiettivo, più che la mera valutazione delle conoscenze acquisite, dovrebbe consistere nell'individuazione di finalità specifiche, che comprendano anche il monitoraggio sull'avvio di azioni concrete che possano davvero ridurre l'incidenza delle violazioni dei diritti umani. Si è comunque consapevoli che un approccio di questo tipo, che si pone l'obiettivo di colmare i divari nelle conoscenze di base, non può in alcun modo sostituire una solida educazione universitaria, che resta fondamentale per chi intenda svolgere un ruolo effettivo in tali complicati processi.

4. Prospettive per l'Italia

Per quanto attiene all'ordinamento italiano, la tutela internazionale dei diritti umani si fonda, in primo luogo, sulle previsioni della Costituzione rispetto al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno e, in particolare, sugli effetti dei trattati internazionali nell'ordinamento interno. I Costituenti, pur ispirati da una logica dualista, hanno avuto la lungimiranza di inserire un più generale principio di apertura verso il diritto internazionale generale e la cooperazione tra le Nazioni (cfr. artt. 10, 11 e 80 Cost.). Va inoltre considerato che, nel secondo dopo-guerra, la questione della tutela internazionale dei diritti umani non era stata tematizzata nei termini in cui la inquadrano oggi e per questo non è esplicitamente presente nel dibattito costituyente e nel testo costituzionale.

La progressiva valorizzazione nella giurisprudenza costituzionale dei trattati

in materia di diritti umani, e della CEDU soprattutto, ha contribuito a creare le condizioni per un nuovo meccanismo di incorporazione, introdotto nel 2001 con il nuovo art. 117, comma 1, Cost., per cui la potestà legislativa spetta allo Stato e alle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Questa previsione ha delegato soprattutto al circuito giudiziario e alla Corte costituzionale la risoluzione di molteplici questioni attinenti al rispetto dei trattati sui diritti umani.

Sul fronte politico, un ruolo rilevante è svolto, ad esempio, dal Comitato interministeriale per i diritti umani. Rispetto al seguito delle sentenze della Corte di Strasburgo, la legge n. 12/2006, modificando la legge n. 400/1988, ha previsto che il Presidente del Consiglio promuova l'osservanza delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia e ne illustri il contenuto al Parlamento, in modo da indirizzare le commissioni parlamentari e, da ultimo, riferisca annualmente al Parlamento rispetto all'esecuzione delle sentenze. Una serie di rimedi più incisivi sono invece previsti riguardo alle violazioni strutturali dei diritti umani per cui l'Italia è stata condannata, come nel caso in cui la Corte di Strasburgo pronuncia delle "sentenze pilota". Inoltre, nel 2001 è stata istituita presso il Senato una Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani, il cui compito principale è quello di promuovere indagini e monitorare il rispetto dei diritti umani. Va detto che i suoi poteri sono piuttosto limitati, ma molte sue iniziative hanno avuto una notevole risonanza, che ha portato diverse fasce della società civile tradizionalmente estranee al dibattito in materia di diritti umani, a interessarsene. Un ruolo significativo è altresì svolto, nei rispettivi ambiti di competenza, dalle autorità indipendenti, sebbene vada sottolineato che l'eterogeneità dei poteri di cui dispongono, l'estensione del loro mandato e l'eventuale sovrapposizione degli ambiti di cui si occupano, oltre ai differenti meccanismi di nomina dei loro componenti sottendono una serie di problemi da lungo tempo dibattuti, ai quali non si è ancora trovata una soluzione condivisa e praticabile.

La creazione di una NHRI risponderrebbe in primo luogo alle osservazioni presenti nell'ultima relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea e porrebbe forse le basi per un complessivo riordino dell'articolato sistema di tutele dei diritti umani di cui si è dato brevemente conto. Nella pratica, la garanzia dell'effettività della tutela dei diritti umani derivante dalle fonti internazionali ricade soprattutto sulle corti, mentre gli attori politici, nonostante i richiami provenienti dalle sedi sovranazionali e internazionali, continuano a mostrare una certa riluttanza. Tuttavia, non si ritiene che quella di scaricare sulle corti conflitti più o meno latenti sia una soluzione sostenibile sul lungo periodo. Sebbene il concetto di società civile sia

comunemente associato all'idea di individui o gruppi che si impegnano in azioni positive per l'avanzamento dei diritti, bisogna ricordare che l'elemento sociale ha una struttura composita, le cui tensioni interne innescano processi politici la cui direzione non è segnata. Le diverse frazioni della società civile possono trovarsi su posizioni incompatibili, alcune delle quali possono essere in contrasto con la tutela internazionale dei diritti umani (si pensi, ad esempio, alle opposte posizioni della società civile rispetto alle questioni eticamente sensibili). L'importanza della società civile non risiede in una presunta, aprioristica impostazione che la porterebbe a sostenere un sempre maggiore avanzamento nella tutela dei diritti umani, ma risiede nel suo contributo alla creazione di uno spazio politico fondato sui principi della democrazia e del pluralismo.

Nel corso della legislatura corrente, sono stati ad oggi depositati due disegni di legge alla Camera (C. 426; C. 580) e tre al Senato (S. 303; S. 424; S. 505)²⁷, che hanno prospettato diverse soluzioni rispetto alla creazione di una NHRI, anche se, già a una prima lettura, appare chiaro che non tutte soddisferebbero i Principi di Parigi. All'indomani della pubblicazione della Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto 2024, sembrava che l'attuale Governo volesse seriamente intraprendere la strada della creazione di una NHRI, sebbene non fossero mancate delle voci in dissenso, che criticavano la posizione espressa dalla Commissione europea in quanto, a loro dire, nell'ordinamento giuridico italiano vi erano già gli organi giurisdizionali, il Comitato interministeriale per i diritti umani e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento per garantire una tutela completa, efficace e indipendente dei diritti umani. Al di là di tali contestazioni, sembrava si stesse formando un consenso piuttosto ampio e trasversale intorno alla proposta di attribuire le funzioni di garanzia dei diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali, invece di creare un nuovo organismo con competenza generale. Una soluzione di compromesso, ma che aveva il vantaggio di essere più facilmente concretizzabile. Tuttavia, la convergenza di diversi fattori, e, non da ultimo, la complessa situazione internazionale, hanno fatto passare in secondo piano il dibattito sull'istituzione di una NHRI italiana. Va però sottolineato che già nella Relazione 2023 la Commissione aveva raccomandato all'Italia di intensificare gli sforzi per costituire una NHRI tenendo conto dei Principi di Parigi, poiché non erano stati fatti significativi passi avanti, come peraltro segnalato da diversi

²⁷ Per un'analisi dei disegni di legge depositati nel corso della XIX legislatura, si rinvia al contributo di V. TUDISCO in *questo volume*.

attori, fra cui Amnesty International Italia, l'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani e il Forum Civico Europeo. E anche durante i Governi Conte I e II, nonostante un dibattito piuttosto acceso su questi temi, non si era riusciti a convergere su una soluzione condivisa²⁸.

In assenza di una NHRI italiana, che dovrebbe includere anche esponenti di associazioni e ONG che operano nel campo dei diritti umani, la loro tutela continua a gravare soprattutto sulla Corte costituzionale e sui giudici ordinari e, anche se in maniera diversa, e, per certi versi residuale, sull'azione portata avanti da gruppi più o meno organizzati della società civile. Sebbene la legge limiti fortemente la legittimazione di tali gruppi e associazioni ad agire in giudizio, una significativa novità in questo senso è stata introdotta dalla modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, annunciata con un comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del successivo 22 gennaio. Per quanto rileva ai fini del lavoro, l'art. 4-ter ha previsto che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare un parere scritto alla Corte costituzionale²⁹. Nonostante questa significativa modifica, l'assenza nel nostro ordinamento del ricorso diretto per far valere la violazione dei diritti fondamentali rappresenta un limite alla capacità degli attori della società civile ad agire in quanto tali per il rispetto dei diritti umani e ciò forse ha influito anche sulla debole percezione della collettività rispetto al ruolo della Consulta nella costruzione della coscienza costituzionale.

La modifica delle norme integrative si colloca in un più ampio percorso di progressiva "apertura alla società civile" della Corte costituzionale, avviato

²⁸ Sull'istituzione di una NHRI italiana, cfr. O. POLLICINO, J. ZENTI, *È arrivato finalmente il tempo della Italian Human Rights Institution?*, in *diritticomparati.it*, 27 ottobre 2020; F. LAJOLO DI COSSANO, *L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia: due recenti proposte di legge*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2020, p. 47 ss.; ID., *L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia: adelante con juicio?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 100 ss.; 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*, cit., p. 31 ss.; 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*, n. 1, 2023, p. 2 ss.

²⁹ G. REPETTO, *Changing me softly?*, cit. La modifica delle norme integrative del 2020, che, oltre all'introduzione dell'istituto dell'*amicus curiae*, ha previsto la possibilità di audire esperti di chiara fama e ha inserito alcune novità rispetto all'intervento in giudizio di terzi, ha sollevato in dottrina un dibattito molto articolato, che non può essere ripercorso in questa sede.

nel 2017³⁰. In particolare, la Presidente Cartabia faceva riferimento ad “una Corte in relazione”, più trasparente e più vicina al cittadino, grazie anche a una comunicazione pubblica più accessibile e diffusa³¹. Tale operazione era avvertita come profondamente necessaria, dal momento che nel nostro Paese la Corte costituzionale era “una semisconosciuta”³², nonostante il suo ruolo nella garanzia dei diritti fondamentali, nella tutela del pluralismo e delle minoranze e nei conflitti fra poteri³³. Una parte della dottrina temeva che tale “apertura” implicasse, o celasse, una richiesta di consenso, se non di legittimazione politica della Corte, che invece in questa fase ha adottato un diverso approccio nel rapporto con l’opinione pubblica, sorretto dall’idea per cui una comunicazione chiara e comprensibile sia un dovere, una responsabilità per l’istituzione e quindi un aspetto qualificante della democrazia.

Al di là di tali sviluppi, si ribadisce che il giudizio costituzionale, per come è ora configurato, non può a lungo termine caricarsi delle tensioni della società civile e delle istanze cui il legislatore non ha la forza (o l’interesse politico) di dare risposte. Vi sono diversi ambiti specifici, che molto hanno a che fare con i diritti, ma soprattutto con i principi dello Stato di diritto, che richiedono l’intervento del decisore politico, oltre a quello di un’istituzione nazionale indipendente e *super partes*, con struttura e funzioni conformi ai Principi di Parigi. Si auspica pertanto che presto possa raggiungersi un accordo che consenta la creazione di una nuova NHRI, se non “l’adattamento” di un’istituzione già esistente, in modo tale che anche nel nostro Paese si radichi questo soggetto istituzionale, che nel contesto attuale appare quanto mai necessario.

³⁰ V. per tutti G. AMATO, D. STASIO, *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società*, Feltrinelli, Milano, 2023.

³¹ Sulle implicazioni costituzionali della rivoluzione che ha riguardato, non solo in Italia, la comunicazione istituzionale delle Corti costituzionali di diversi Paesi e il “dialogo” con i cittadini, v. A. SPERTI, *Constitutional courts, Media and Public Opinion*, Bloomsbury, London, 2023.

³² G. AMATO, D. STASIO, *Storie di diritti e di democrazia*, cit., p. 9.

³³ *Ivi*: “eppure, [la Corte costituzionale] già nella composizione rispecchia l’esigenza di rappresentare il pluralismo delle voci, le diversità, le minoranze; insomma: tutta la società civile”.

La creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani in Italia

Vincenzo Tudisco

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Composizione e struttura. – 2.1. Dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali all'Autorità garante per la protezione dei dati personali e dei diritti fondamentali. – 2.2. La Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali. – 3. Competenze e responsabilità. – 3.1. Sottoporre al Governo e al Parlamento proposte e rapporti. – 3.2. Promuovere e assicurare la conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte e incoraggiarne la ratifica o l'adesione. – 3.3. Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, ed esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza. – 3.4. Cooperare con le Nazioni Unite, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e omologhe istituzioni di altri Paesi. – 3.5. Assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, nelle università e nei circoli professionali. – 3.6. Sensibilizzare sui diritti umani. – 4. Metodi di attività. – 4.1. Considerare discrezionalmente ogni questione rientrante nella sua competenza. – 4.2. Sentire ogni persona e accedere a ogni informazione e documento necessario per valutare situazioni che ricadono nella sua competenza. – 4.3. Rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso organi di stampa, particolarmente per rendere note le sue opinioni e le sue raccomandazioni. – 4.4. Riunioni su base regolare, gruppi di lavoro e sezioni locali o regionali. – 4.5. Mantenere consultazioni con altri organi, giurisdizionali o di altro tipo, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani. – 4.6. Sviluppare relazioni con organizzazioni non governative. – 5. Competenza quasi-giurisdizionale. – 6. Oneri finanziari. – 7. Potenziali punti da considerare e buone pratiche. – 8. Conclusioni: la necessità di coordinamento.

1. Introduzione

La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993 esorta gli Stati firmatari a creare e a rafforzare istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani sulla base dei

Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (i Principi di Parigi)¹. Nonostante l'Italia si sia impegnata ad attuare la risoluzione e siano stati proposti ed esaminati diversi disegni di legge a partire dal 2000², non è ancora stata istituita un'istituzione nazionale italiana per i diritti umani (*National Human Rights Institution*, NHRI).

L'Italia rientra tra i pochi Stati membri dell'Unione europea a non essersi dotati di una istituzione nazionale per i diritti umani accreditata. Tra i quattro Stati membri dell'Unione europea rimanenti, la Repubblica ceca ha adottato una riforma per assegnare il mandato di NHRI all'*Ombudsman* mentre la Romania e Malta sono impegnate nella riforma delle leggi delle loro istituzioni nazionali perché siano conformi ai Principi di Parigi. L'Italia risulta inoltre essere l'unico Stato membro che non ha istituzioni nazionali che figurano nell'elenco dei membri associati del *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI)³.

La situazione italiana è stata conseguentemente oggetto di richiami a livello internazionale. Per citare alcuni dei più recenti, il rapporto della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović ha sottolineato i ritardi nell'istituzione di una NHRI in Italia⁴. Seppure in Italia siano presenti il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) – i quali svolgono importanti funzioni per i diritti umani – questi non hanno un mandato ampio e non forniscono le garanzie di indipendenza e pluralismo richieste per le istituzioni nazionali per i diritti umani (sulla base dei Principi di Parigi)⁵. In particolare, il rapporto della Commissaria per i diritti umani lamenta che i disegni di legge italiani non hanno mai superato la fase dell'esame delle commissioni parlamentari.

¹ “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani” (i “Principi di Parigi”) adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

² Per una panoramica dei disegni di legge per l'istituzione dell'Autorità nazionale indipendente per i diritti umani fino alle XVIII legislatura è stata consultata la pubblicazione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, “Autorità nazionale indipendente per i diritti umani: il lavoro svolto dalla Commissione diritti umani del Senato (XIV-XVIII legislatura)”, ottobre 2023.

³ L'elenco dei membri di ENNHRI è disponibile alla pagina <https://ennhri.org/our-members/>.

⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, Report following her visit to Italy from 19 to 23 June 2023, Strasbourg, 21 November 2023, section 3.2.1. “National Human Rights Institution (NHRI)”.

⁵ *Ibid.*

Sono più recenti le osservazioni del *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (febbraio 2024)⁶. Nel documento si prende atto delle informazioni fornite dall'Italia sui progressi riguardanti l'adozione di una legge per l'istituzione di una NHRI ma allo stesso tempo si esprimono le preoccupazioni per i ritardi. Infine, il capitolo sull'Italia della Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea (27 luglio 2024) ha raccomandato di “intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite”⁷ ribadendo le stesse conclusioni della Relazione sullo Stato di diritto del 2023.

L'attuale situazione in Italia vede l'esame di tre disegni di legge (S. 303, S. 424, S. 505) da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato e l'assegnazione di due proposte di legge (C. 426 e C. 580) alla Camera dei deputati. Dato che l'esame delle proposte di legge alla Camera dei deputati non è iniziato, questo capitolo si concentra sui disegni di legge attualmente esaminati congiuntamente dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (da ultimo, il 17 settembre 2024) sulla base di una comparazione tra i disegni di legge e alla luce dei Principi di Parigi, i quali stabiliscono gli standard internazionali minimi per l'istituzione di una NHRI.

Questo capitolo fornisce preliminarmente una descrizione e una comparazione dei disegni di legge che riguardano l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali del mandato sui diritti umani (n. 303⁸ e n. 505⁹) e del disegno di legge sull'istituzione della “Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali” (n. 424¹⁰) con riferimento a composizione e struttura, compiti, metodi di attività, competenza quasi-giurisdizionale e oneri finanziari. Dopo l'individuazione di cinque punti che potrebbero tenersi in considerazione per la NHRI italiana, le conclusioni contengono osservazioni di carattere più generale sulla necessità di coordinamento sia nel caso si decidesse di optare per il conferimento del mandato sui diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali, sia in vista del recepimento italiano delle nuove direttive dell'Unione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità¹¹.

⁶ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the eighth periodic report of Italy*, 27 February 2024, paras. 21-22.

⁷ P. 3.

⁸ Disegno di legge d'iniziativa della senatrice Pucciarelli.

⁹ Disegno di legge d'iniziativa delle senatrici Bevilacqua, Maiorino e Barbara Floridia.

¹⁰ Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Valente, Giorgis, Parrini e Zampa.

¹¹ Direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio del 7 maggio 2024 sulle norme riguardanti gli

2. Composizione e struttura

2.1. Dall’Autorità garante per la protezione dei dati personali all’Autorità garante per la protezione dei dati personali e dei diritti fondamentali

I disegni di legge n. 303 e n. 505 prevedono la ridenominazione dell’Autorità garante per la protezione dei dati personali in Autorità garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani. La proposta di conferire il mandato sui diritti umani all’Autorità garante per la protezione dei dati personali è motivata dalle sue caratteristiche di trasversalità degli ambiti di intervento, di varietà dei contesti considerati e di garanzie di piena indipendenza¹². Inoltre, si osserva che tale proposta garantirebbe un contenimento degli oneri finanziari¹³. In particolare, i due disegni di legge citati prevedono all’art. 1 l’assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali del

ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e la 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 di tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l’Italia è parte.

I disegni di legge modificano l’art. 153, comma 1, del Codice in materia di protezione dei dati personali¹⁴ con la nuova rubrica “Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani”. L’attuale procedura di selezione dei membri del Collegio del Garante consiste in una procedura parlamentare che vede il coinvolgimento dei Presidenti delle Camere a seguito di un avviso pubblico e della pubblicazione dei *curricula vitae*. In particolare,

organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall’origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall’età o dall’orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l’accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE; direttiva (UE) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

¹² Disegno di legge S. 303, p. 2.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

il disegno di legge n. 303 aggiunge la parte in corsivo:

1. Il Garante è composto dal Collegio, che ne costituisce il vertice, e dall'Ufficio. Il Collegio è costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e del Garante almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet. Le candidature possono essere avanzate da persone che assicurino indipendenza e che risultino di comprovata esperienza nel settore della protezione dei dati personali, con particolare riferimento alle discipline giuridiche o dell'informatica, *o che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani.*

La modifica non garantisce necessariamente che facciano parte del Garante esperti in diritti umani visto che l'uso della congiunzione "o" potrebbe potenzialmente comportare che il nuovo Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani non abbia alcuna competenza in materia di diritti umani. Inoltre, la formulazione potrebbe non soddisfare i requisiti di pluralismo richiesti dai Principi di Parigi, i quali consistono in garanzie di rappresentanza pluralistica delle forze sociali che operano nel settore della promozione e protezione dei diritti umani e prevedono espressamente la collaborazione e la 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) Ministeri del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva)¹⁵.

A questo riguardo, il testo del disegno di legge n. 505 prevede che il nuovo art. 153 del Codice in materia di protezione dei dati personali risulti come segue:

¹⁵ Sezione Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo". La traduzione in italiano dei Principi di Parigi è disponibile alla pagina <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Principi-relativi-allo-statuto-delle-Istituzioni-nazionali-per-i-diritti-umani-Principi-di-Parigi/213>.

1. Il Garante è composto dal Collegio, che ne costituisce il vertice, e dall'Ufficio. Il Collegio è costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e del Garante almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet. Le candidature possono essere avanzate da persone che assicurino indipendenza e che risultino di comprovata esperienza nel settore della protezione dei dati personali, con particolare riferimento alle discipline giuridiche o dell'informatica, *e che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani. Tra i quattro componenti del Collegio, almeno due devono essere in possesso delle necessarie competenze in materia di diritti umani e nell'effettuazione delle nomine si tiene conto dell'equilibrio di genere; della diversità etnica della società; della gamma dei gruppi vulnerabili; del rispetto della diversità; della rappresentanza pluralistica delle forze sociali coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani.*

Questa diversa formulazione consentirebbe, da un lato, di tener conto dell'equilibrio tra competenze in tema di protezione dei dati personali e competenze in tema di protezione e promozione dei diritti umani; dall'altro, provvederebbe a fornire garanzie di pluralismo con riferimento all'equilibrio di genere, la diversità etnica della società, i gruppi vulnerabili, la diversità, la rappresentanza pluralistica delle forze sociali operanti nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani. Ne consegue una più attenta osservanza dei Principi di Parigi.

Per quanto riguarda l'espletamento delle funzioni, secondo il disegno di legge n. 303, l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali sarà rafforzato di 30 unità reclutate attraverso pubblico concorso. Considerato che le 30 unità si inseriscono in un ufficio composto da 192 unità – attualmente le unità sono 200 – vi sarebbe una significativa sproporzione di competenze tra protezione dei dati e promozione e protezione dei diritti umani. Il disegno di legge n. 505 prevede invece che l'Ufficio sarebbe integrato da 80 unità di personale a fronte di un totale di 280 unità.

2.2. La Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

Il disegno di legge n. 424 crea un'istituzione *ad hoc*, la “Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali”. L'art. 1, comma 3, recita:

La Commissione è un organo collegiale composto da un presidente e da quattro membri nominati, assicurando un'adeguata rappresentanza di genere, tra persone di altissima levatura morale, di riconosciuta indipendenza, dotati di integrità ed elevata professionalità, nonché aventi comprovata competenza ed esperienza nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere, con un'esperienza pluriennale nel campo della promozione e protezione dei diritti umani, in Italia e all'estero, e nella gestione di strutture organizzative complesse nel settore pubblico o privato.

Non possono essere nominati componenti della Commissione i membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Con riferimento ai requisiti di pluralismo, il testo prevede la rappresentanza di genere e competenze specifiche in diritti umani, diritti dei minori e delle scienze umane in genere oltre che il ruolo del Parlamento nella selezione dei componenti della Commissione con un'ampia maggioranza qualificata e con accorgimenti volti a garantirne la trasparenza. I quattro membri sono infatti eletti dalle Camere a maggioranza dei due terzi dei componenti dopo l'espletamento di una procedura di esame delle candidature che consiste nella valutazione dei *curricula* e nell'audizione pubblica dei candidati da parte delle Commissioni competenti delle Camere. Il Presidente della Commissione è invece nominato, previa audizione pubblica, con una determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere. Sia il Presidente che i quattro membri della Commissione hanno un mandato di cinque anni non rinnovabili.

Per quanto riguarda la struttura, il funzionamento e l'organizzazione interna, queste saranno definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze, su proposta della Commissione stessa. A questo proposito, è rilevante osservare che, seppure i Principi di Parigi richiedano che la NHRI sia istituita in un testo costituzionale o di rango legislativo, questo requisito riguarda composizione e sfera di competenza (Competenze e responsabilità, 1)¹⁶.

¹⁶Da confrontare in proposito con la G.O. 1.1 delle *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation* (adottate il 21 febbraio 2018 dalla Global Alliance of National Human

La Commissione si avvale per l'espletamento dei suoi compiti di personale di ruolo.

3. Competenze e responsabilità

Le competenze e le responsabilità previste per la NHRI italiana sono talvolta simili, talvolta presentano differenze rilevanti o un focus diverso. Questa sezione compara i compiti previsti nei disegni di legge alla luce di quelli previsti dai Principi di Parigi.

3.1. Sottoporre al Governo e al Parlamento proposte e rapporti

I Principi di Parigi prevedono che rientra tra i compiti delle NHRI sottoporre al Governo, al Parlamento e ad altri organi competenti opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani su base consultiva o su richiesta delle autorità o in base al suo potere di svolgere indagini conoscitive.¹⁷ Tali opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti possono essere pubblicati dalla NHRI e riguardano disposizioni legislative o amministrative (comprese quelle concernenti le organizzazioni giudiziarie) in tema di diritti umani, i casi di violazione dei diritti umani, i rapporti sulla situazione nazionale in riferimento ai diritti umani e proposte per attirare l'attenzione del Governo su situazioni nazionali di violazione dei diritti umani, per porre fine a tali posizioni e, se del caso, per esprimere opinioni sulle posizioni e sulle reazioni del Governo.

I tre disegni di legge prevedono la possibilità di trasmettere alle Camere e al Governo pareri e raccomandazioni. Secondo i disegni di legge n. 424 e n. 505, questo può avvenire anche “con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare” e alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il disegno di legge n. 424 ulteriormente precisa che la Commissione possa formulare anche “proposte”, mentre il disegno di legge n. 505

Rights Institutions): “*An NHRI must be established in a constitutional or legislative text with sufficient detail to ensure the NHRI has a clear mandate and independence. In particular, it should specify the NHRI's role, functions, powers, funding and lines of accountability, as well as the appointment mechanism for, and terms of office of, its members. The establishment of an NHRI by other means, such as an instrument of the Executive, does not provide sufficient protection to ensure permanency and independence*”.

¹⁷ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. a).

prevede che il Garante possa non soltanto adottare pareri non vincolanti e raccomandazioni ma anche “segnalazioni” e che i pareri, le raccomandazioni e le segnalazioni siano dirette, oltre che al Governo e al Parlamento, anche alle pubbliche amministrazioni. Il disegno di legge n. 424 provvede a fornire un ulteriore chiarimento: la Commissione può formulare pareri, formulazioni e proposte anche di propria iniziativa, in assenza di una richiesta in tal senso da parte di Governo e/o Parlamento. È interessante notare che la specificazione “anche di propria iniziativa” è prevista dall’art. 154 del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) per gli attuali compiti del Garante per la protezione dei dati personali ma sembrerebbe non essere prevista per il mandato di NHRI del Garante stesso.

I disegni di legge assegnano il compito di monitorare/vigilare sui diritti umani in Italia ma pongono l’attenzione su fenomeni diversi:

- il disegno di legge n. 303 menziona espressamente donne e minori nella società digitale e il fenomeno del *revenge porn*;
- il disegno di legge n. 505 fa riferimento al diritto interno, alle norme internazionali e al diritto dell’Unione europea;
- il disegno di legge n. 424 evidenzia poteri relativi ai diritti dei detenuti e ai diritti delle persone trattenute nei centri destinati ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

Riguardo la relazione annuale, i disegni di legge prevedono diversi destinatari e diverso contenuto:

- il disegno di legge n. 303 prevede che la relazione annuale delle attività svolte è rivolta sia al Governo che alle Camere;
- il disegno di legge n. 505 specifica che tale relazione è trasmessa ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri;
- il disegno di legge n. 424 fa riferimento alle Camere e include espressamente il bilancio.

È da rilevare che il disegno di legge n. 505 richiede la redazione da parte del Garante di un “bollettino periodico semestrale” (contenente documenti adottati e attività svolte) che deve assicurare accessibilità, trasparenza e uso dei dati e deve essere inviato al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri competenti per materia e alle Camere. Inoltre, il disegno di legge prevede che, nello svolgimento di azioni di sensibilizzazione, il Garante possa formulare pareri e segnalazioni al Governo e al Parlamento (anche in audizione dinanzi le Commissioni parlamentari).

3.2. Promuovere e assicurare la conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte e incoraggiarne la ratifica o l'adesione

Ulteriori compiti delle NHRI previsti dai Principi di Parigi¹⁸ riguardano la promozione e le attività per l'armonizzazione e per l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi in conformità con gli strumenti internazionali sui diritti umani di cui lo Stato è parte. Le NHRI hanno inoltre il compito incoraggiare la ratifica o l'adesione agli strumenti internazionali e di assicurarne l'implementazione.

I disegni di legge includono il compito di verificare e di promuovere l'effettiva attuazione di convenzioni e accordi internazionali. Mentre tuttavia il disegno di legge n. 303 prevede tale compito con riferimento a convenzioni e accordi internazionali ratificati dall'Italia, i disegni di legge n. 424 e n. 505 includono anche il potere di sollecitare la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani – così come previsto alla lettera c) dei Principi di Parigi – e un ruolo anche negli adempimenti derivanti dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale compito è considerato particolarmente rilevante per una piena aderenza ai Principi di Parigi¹⁹.

3.3. Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, ed esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza

Le NHRI contribuiscono ai rapporti che lo Stato sottopone agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali in forza degli obblighi risultanti dai trattati internazionali e, quando necessario, esprimono un'opinione in materia nel rispetto della propria indipendenza²⁰.

Questa indicazione dei Principi di Parigi sembra essere contenuta soltanto nel disegno di legge n. 505 anche se nel disegno non è specificato – come nella lettera d) dei Principi di Parigi – che tale contributo debba avvenire nel

¹⁸ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. b) e c).

¹⁹ G.O. 1.3 delle *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*.

²⁰ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. d).

rispetto della propria indipendenza e che la NHRI non dovrebbe né preparare il report né sostituirsi al Governo²¹.

3.4. Cooperare con le Nazioni Unite, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e omologhe istituzioni di altri Paesi

I Principi di Parigi richiedono la cooperazione della NHRI con le Nazioni Unite e le altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali e con omologhe istituzioni di altri Stati competenti per la promozione e la protezione dei diritti umani²².

I tre disegni di legge contengono riferimenti alle Nazioni Unite, all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e ad organismi di altri stati che si occupano della promozione e della protezione dei diritti umani. Il disegno di legge n. 505 include anche l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (OSCE). Ulteriori riferimenti potrebbero riguardare la *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI), il *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI), organizzazioni non governative e organizzazioni della società civile nazionali e internazionali²³.

Strumenti per una cooperazione efficace potrebbero essere l'invio di rapporti paralleli o ombra per la Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review*), le procedure speciali (*Special Procedure mechanisms*) e gli Organi dei trattati (*Treaty Bodies Committees*); la presentazione di osservazioni durante i dibattiti dinanzi gli organismi di monitoraggio e del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite; l'assistenza, l'agevolazione e la partecipazione durante le visite degli esperti delle Nazioni Unite; il monitoraggio e la promozione dell'implementazione delle raccomandazioni rilevanti provenienti dal Sistema dei diritti umani²⁴.

²¹ Così come specificato nella G.O. 1.4 delle *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*.

²² Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. e).

²³ G.O. 1.4 delle *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*.

²⁴ G.O. 1.4 delle *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*.

3.5. Assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, nelle università e nei circoli professionali

Secondo i Principi di Parigi, una NHRI ha il compito di “assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, università e circoli professionali”²⁵.

Il disegno di legge n. 505 è il solo a prevedere un riferimento al ruolo del Garante nel favorire la programmazione di progetti formativi presso istituzioni private e pubbliche. È interessante notare che mentre per i Principi di Parigi le NHRI “assistono”, oltre le scuole, anche le università e i circoli professionali nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca, i disegni di legge n. 303 e n. 424 menzionano soltanto un ruolo autonomo di promozione per l’insegnamento.

Tutti i disegni di legge non fanno riferimento né alla ricerca né alla cooperazione con le università (il disegno di legge n. 505 fa meramente riferimento alla “divulgazione”). Per quanto riguarda le organizzazioni professionali, il disegno di legge n. 505 prevede che il Garante fornisca assistenza alle pubbliche amministrazioni per programmi di formazione e di aggiornamento del personale in tema di diritti umani e promuova “l’inserimento di regole per la promozione e la protezione dei diritti umani, nonché di adeguate forme di controllo sullo stato di attuazione, nei codici di deontologia delle varie professioni”. Oltre a questo, nessuna disposizione menziona il ruolo del Garante o della Commissione nell’esecuzione dei programmi di insegnamento e ricerca.

Una specificità emerge dal disegno di legge n. 303, che pone l’attenzione sull’educazione digitale.

3.6. Sensibilizzare sui diritti umani

Una NHRI è responsabile di diffondere informazioni sui diritti umani e sulla lotta a tutte le forme di discriminazione (con particolare attenzione alla discriminazione razziale) al fine di aumentare la consapevolezza collettiva²⁶. Tali attività sono svolte specialmente attraverso l’informazione e l’educazione e gli organi di stampa.

²⁵ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. f).

²⁶ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, 3. g).

I tre disegni di legge prevedono iniziative di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (disegni di legge n. 303 e n. 424) e delle istituzioni (disegno di legge n. 505). Il bollettino periodico semestrale del disegno di legge n. 505 potrebbe contribuire all'informazione sullo stato dei diritti umani in Italia.

Il mancato riferimento alla discriminazione razziale potrebbe essere dovuto all'esistenza di un organismo *ad hoc* in Italia, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

4. Metodi di attività

Come nella sezione sui compiti, questa sezione si basa sul contenuto dei Principi di Parigi per comparare i disegni di leggi e per individuare potenziali spunti di riflessione.

4.1. Considerare discrezionalmente ogni questione rientrante nella sua competenza

I Principi di Parigi prevedono che rientri tra le attività di una NHRI “considerare discrezionalmente ogni questione rientrante nella sua competenza”, sia se tale questione è ad essa sottoposta dal Governo, sia se è proposta dai suoi membri o da chiunque altro.

Le garanzie di indipendenza per il Garante non sono previste nei disegni di legge n. 303 e n. 505 perché sono contenute nel Regolamento (UE) 2016/679 e nel Codice in materia di protezione dei dati personali, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, oltre che da vari altri atti normativi italiani e internazionali. Questo emerge in particolare dall'art. 2, lettera d) del disegno di legge n. 303, secondo il quale il Garante “valuta” le segnalazioni mentre è desumibile dall'art. 2, lettera f) del disegno di legge n. 505.

Il disegno di legge n. 424 ribadisce invece all'art. 1, comma 2, l'indipendenza di giudizio e di valutazione nonché la piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria della Commissione. L'indipendenza nelle attività della Commissione si desume anche dall'art. 2, lettera d), perché la Commissione formula pareri, raccomandazioni e proposte “anche di propria iniziativa”.

4.2. Sentire ogni persona e accedere a ogni informazione e documento necessario per valutare situazioni che ricadono nella sua competenza

Nello svolgimento delle sue attività una NHRI ascolta ogni persona e accede ad ogni informazione o documento ritenuti necessari per valutare le situazioni che rientrano nella sua competenza²⁷.

I tre disegni di legge elencano tra i compiti della NHRI il potere di ricevere segnalazioni di violazioni o di limitazioni dei diritti. I disegni di legge n. 303 e n. 424 specificano che ciò avviene anche con riferimento alle segnalazioni provenienti da associazioni.

Riguardo l'accesso alle informazioni e ai documenti, i disegni di legge prevedono che il nuovo Garante e la nuova Commissione potranno richiedere a pubbliche amministrazioni e ad altri soggetti ed enti pubblici di fornire le informazioni necessarie a svolgere i loro compiti e che i soggetti destinatari della richiesta dovranno rispondere entro 30 giorni. La richiesta potrà anche riguardare l'accesso a banche dati o ad archivi. Il Garante e la Commissione potranno anche richiedere che siano mostrati atti, verbali e documenti che siano connessi alle presunte violazioni dei diritti umani e, per i disegni di legge n. 303 e n. 505, potranno visitare le strutture interessate. Tale possibilità sembra limitata, per il disegno di legge n. 424, alla tutela dei diritti dei detenuti e delle persone trattenute nei centri destinati ai richiedenti asilo e ai rifugiati. In questo caso, l'accesso ai locali avverrebbe senza alcuna restrizione.

Le Osservazioni generali del *Sub-Committee on Accreditation* (G.O. 1.2) richiedono poteri più ampi che includono il potere di accesso libero e senza preavviso per ispezionare e per esaminare qualsiasi struttura pubblica, documenti, attrezzature e beni.

4.3. Rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso organi di stampa, particolarmente per rendere note le sue opinioni e le sue raccomandazioni

Sulla base Principi di Parigi, una NHRI si rivolge all'opinione pubblica in modo diretto o tramite gli organi di stampa, in particolare al fine di rendere note le sue opinioni e le sue raccomandazioni²⁸.

²⁷ Principi di Parigi, Metodi di attività, b).

²⁸ Principi di Parigi, Metodi di attività, c).

I disegni di legge includono tra i compiti della NHRI iniziative di sensibilizzazione. I disegni di legge n. 303 e n. 424 non prevedono che le iniziative siano portate avanti anche per rendere note le opinioni e le raccomandazioni della NHRI. Inoltre, non è previsto esplicitamente che le relazioni annuali siano pubblicate. Sul punto è rilevante il disegno di legge n. 505 perché, nonostante non specifichi che le azioni di sensibilizzazione siano dirette all'opinione pubblica, l'art. 2, lettera g), assegna al Garante il compito di adottare un bollettino periodico semestrale che deve essere pubblicato nel sito internet istituzionale e che contiene i documenti adottati e le attività svolte. Inoltre, il bollettino deve garantire accessibilità.

4.4. Riunioni su base regolare, gruppi di lavoro e sezioni locali o regionali

Una NHRI dovrebbe riunirsi su base regolare e, ove necessario, in presenza di tutti i suoi membri, i quali devono essere debitamente convocati²⁹. I Principi di Parigi includono inoltre, ove necessario, la creazione di gruppi di lavoro composti dai membri della NHRI e delle sezioni locali e regionali³⁰.

Non sembra siano previste espressamente disposizioni in tal senso nei disegni di legge. È tuttavia da osservare che il Codice in materia di protezione dei dati personali prevede all'art. 156, comma 3 che il Garante definisce con propri regolamenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio, l'ordinamento delle carriere e le modalità di reclutamento del personale, la ripartizione dell'organico tra aree e qualifiche, il trattamento giuridico ed economico del personale. Il Regolamento 1/2000 sull'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali tratta sede e riunioni all'art. 5. Il disegno di legge n. 424 prevede invece (art. 3, comma 3) che, su proposta della Commissione, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze, definirà le disposizioni relative a struttura, funzionamento e organizzazione della Commissione, alla predisposizione del bilancio e del rendiconto e alle procedure e alle modalità di reclutamento del personale. Successive modifiche saranno adottate con delibere della Commissione.

²⁹ Principi di Parigi, Metodi di attività, d).

³⁰ Principi di Parigi, Metodi di attività, e).

4.5. Mantenere consultazioni con altri organi, giurisdizionali o di altro tipo, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani

Nel quadro delle sue attività, una NHRI ha il compito di consultarsi con altri organi (giurisdizionali o di altro tipo) che sono responsabili per la promozione e la protezione dei diritti umani (compresi *ombudspersons*, mediatori e simili)³¹.

I disegni di legge prevedono consultazioni con istituzioni e organismi pubblici per la promozione e la protezione dei diritti umani senza citare espressamente i rapporti con gli organi giurisdizionali (per esempio, come *amicus curiae*) e con i mediatori. Sono menzionati in particolare l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (disegni di legge n. 303 e n. 505), il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (disegni di legge n. 303 e n. 505), l’Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (disegno di legge n. 303), il Comitato interministeriale per i diritti umani (disegni di legge n. 303 e n. 424) e i difensori civici (disegno di legge n. 424).

Il disegno di legge n. 505 prevede un tavolo di consultazione semestrale con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza e attività volte alle “opportune sinergie” con altre istituzioni, enti e organismi pubblici che hanno competenze in relazione alla promozione e protezione dei diritti umani.

4.6. Sviluppare relazioni con organizzazioni non governative

I Principi di Parigi sottolineano il “ruolo fondamentale” delle organizzazioni non governative per “espandere l’operato” delle NHRI e richiedono espressamente lo sviluppo di meccanismi di confronto con organizzazioni impegnate “nella promozione e nella protezione dei diritti umani, nello sviluppo sociale ed economico, nella lotta contro il razzismo, nella protezione di gruppi particolarmente vulnerabili (specialmente bambini, lavoratori migranti, rifugiati, persone con disabilità fisiche o psichiche) o in particolari aree”³².

Mentre il disegno di legge n. 505 nulla dispone in proposito e il disegno di legge n. 424 si limita a ribadire il dialogo con la società civile, il disegno di legge n. 303 prevede un “confronto costante” (in linea con i Principi di Parigi)

³¹ Principi di Parigi, Metodi di attività, f).

³² Principi di Parigi, Metodi di attività, g).

con la società civile che comprende “le organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato che nel loro statuto prevedono finalità o scopi attinenti alla protezione dei diritti umani e civili, nonché al contrasto delle discriminazioni, anche con riguardo alla rete internet”. Nessun riferimento è previsto per sindacati, organizzazioni professionali interessate (associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti e scienziati eminenti), esponenti delle correnti di pensiero filosofico o religioso, università ed esperti qualificati.

5. Competenza quasi-giurisdizionale

La competenza quasi-giurisdizionale è opzionale ed è prevista nei Principi di Parigi con disposizioni addizionali che prevedono che la NHRI possa ricevere ed esaminare reclami e petizioni su casi individuali che sono stati presentati da individui, i loro rappresentanti, terzi, organizzazioni non-governative, associazioni di sindacati e ogni altra organizzazione rappresentativa. Sono raccomandati quattro principi: a) la risoluzione alternativa della controversia tramite conciliazione (eventualmente con decisione vincolante tra le parti e con misure volte a garantire la confidenzialità); b) l'assistenza alla vittima con riferimento ai rimedi disponibili e al loro accesso; c) la possibilità di ricevere un reclamo o una segnalazione o di trasmetterli all'autorità competente; d) la formulazione di raccomandazioni alle autorità competenti (con particolare riguardo a proposte di riforma legislative, politiche e prassi amministrative).

I disegni di legge n. 303 e n. 505 prevedono – anche alla luce dei poteri previsti dal Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)³³ per il Garante – poteri di accertamento, di controllo e di denuncia. Inoltre, il disegno di legge n. 505 conferisce al Garante, in caso di accertata violazione o limitazione dei diritti umani, il potere di adottare provvedimenti inibitori e prescrittivi e sanzioni.

Le sanzioni fanno riferimento all'art. 83, paragrafo 5, del GDPR, ossia sanzioni amministrative pecuniarie fino a 20 milioni di euro o, per le imprese, fino al 4% del fatturato totale annuo dell'esercizio precedente. Queste sanzioni devono tener conto delle circostanze di ogni singolo caso e degli elementi elencati

³³ Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

dall'art. 83, paragrafo 2, GDPR. Mentre per alcuni di questi elementi non si pongono potenziali questioni applicative per i diritti umani – come, per esempio, “la natura, la gravità e la durata della violazione tenendo in considerazione la natura, l’oggetto o la finalità del trattamento in questione nonché il numero di interessati lesi dal danno e il livello del danno da essi subito” (lettera a) o “il carattere doloso o colposo della violazione” (lettera b) – altri sembrano specifici per la protezione dei dati personali – come, per esempio, “il grado di responsabilità del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento tenendo conto delle misure tecniche e organizzative da essi messe in atto ai sensi degli articoli 25 e 32” (lettera d). Altre sanzioni sono previste in caso di inosservanza dei provvedimenti del Garante e prevedono la reclusione da tre mesi a due anni.

6. Oneri finanziari

Per quanto riguarda infine le disposizioni sulla copertura finanziaria, il disegno di legge n. 303 prevede un fondo aggiuntivo di 3,5 milioni di euro mentre il disegno di legge n. 505 contiene un incremento di 3,5 milioni di euro per gli anni 2023 e 2024 e di 8 milioni di euro a partire dal 2025.

Nel disegno di legge n. 424, gli ulteriori oneri finanziari ammonterebbero a 1.735.150 euro, cifra decisamente inferiore rispetto agli altri due disegni di legge.

A tale proposito, i Principi di Parigi specificano che la NHRI debba avere un’infrastruttura adatta allo svolgimento delle sue funzioni e che debba disporre di un finanziamento adeguato a garantire che la NHRI possa dotarsi di personale e di sedi proprie e sia indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario, il quale potrebbe limitarne l’indipendenza³⁴. Le Osservazioni generali del *Sub-Committee on Accreditation* (G.O. 1.10) ulteriormente specificano che il livello di finanziamento deve essere appropriato al fine di assicurare l’indipendenza e la possibilità della NHRI di determinare liberamente le sue priorità e attività. Un finanziamento è adeguato quando assicura ragionevolmente la realizzazione graduale e progressiva del miglioramento delle operazioni della NHRI e l’espletamento del suo mandato o dei suoi mandati. Le previsioni sul finanziamento dovrebbero includere, come

³⁴ Principi di Parigi, Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo, paragrafo 2.

minimo, i fondi per una sede accessibile (quando possibile, sedi regionali permanenti), il trattamento economico di dipendenti e dirigenti, la creazione di un sistema di comunicazioni funzionante, lo stanziamento di risorse sufficienti per le attività previste nel mandato della NHRI. Il *Sub-Committee on Accreditation* precisa che, mentre la NHRI dovrebbe essere autonoma nell'uso del budget, è invece obbligata a osservare i requisiti di *accountability* finanziaria applicabili ad altre agenzie indipendenti dello Stato. Le Osservazioni generali (G.O. 2.7) ulteriormente chiariscono che tale *accountability* finanziaria non è inappropriata se non compromette l'indipendenza e l'effettività della NHRI.

7. Potenziali punti da considerare e buone pratiche

Dall'analisi dei disegni di legge possono essere selezionati alcuni potenziali spunti che potrebbero essere presi in considerazione per un rafforzamento della NHRI italiana.

Una maggiore attenzione potrebbe essere posta sulla ricerca sui diritti umani e la cooperazione con le università. In proposito, è possibile individuare diverse buone pratiche in Europa. Oltre ad aver creato un “*learning hub*” sui diritti umani e a svolgere attività di formazione sui diritti umani per forze dell'ordine, insegnanti, difensori civici e giudici, l'Istituto danese per i diritti umani, ad esempio, prevede un ruolo centrale per la ricerca grazie ad un dipartimento di ricerca tra i più grandi d'Europa che funge da collegamento tra la dottrina sui diritti umani e la prassi. Un report dell'Istituto danese per i diritti umani sottolinea la necessità di una significativa cooperazione delle NHRI con i Ministeri dell'Istruzione, con istituti di istruzione e formazione come le università ma anche con genitori e tutori (nel settore dell'infanzia), forze dell'ordine, operatori sanitari ed altri esperti³⁵.

Un ulteriore punto da considerare potrebbe riguardare l'impegno per un confronto regolare e costruttivo con la società civile. Il significato di società civile dovrebbe essere il più ampio possibile e includere – in linea con i Principi di Parigi e oltre alle organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato – anche i sindacati, le organizzazioni professionali interessate (associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti e

³⁵Danish Institute for Human Rights, “The Role of National Human Rights Institutions in Advancing Human Rights Education”, 12 June 2014.

scienziati eminenti), esponenti delle correnti di pensiero filosofico o religioso, università ed esperti qualificati. L'*Ombudswoman* della Repubblica di Croazia è citata dal *European Network of National Human Rights Institutions* (EN-NHRI) come una buona pratica nell'ambito della cooperazione con la società civile e altri rilevanti portatori di interesse³⁶. La NHRI croata collabora infatti su base permanente con organizzazioni della società civile nazionali per l'implementazione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Strumenti formali di cooperazione con le organizzazioni della società civile (i membri dell'*Anti-Discrimination Contact Points Network*) sono predisposti per rafforzare la lotta contro le discriminazioni e per promuovere la parità di trattamento. L'*Ombudswoman* è inoltre assistita da un Consiglio per i diritti umani che è composto da rappresentanti della società civile, accademici e media (nominati dall'*Ombudswoman* per un periodo di quattro anni) e che propone linee guida strategiche per la promozione dei diritti umani.

Le consultazioni con le autorità giurisdizionali e i mediatori potrebbero essere un altro punto da tenere in considerazione in vista della creazione della NHRI. La NHRI potrebbe svolgere attività di formazione in tema di diritti umani a favore di magistrati (come nel citato caso danese) e mediatori oppure intervenire come *amicus curiae* (come, per esempio, in Croazia, in Ungheria e in Irlanda), ossia presentando osservazioni qualificate nei procedimenti pendenti o, in casi penali, dinanzi ad un pubblico ministero.

Potrebbe essere inoltre menzionata la capacità della NHRI di godere di una autonomia organizzativa per istituire gruppi di lavoro e per operare tramite riunioni sui diritti umani. Riguardo agli aspetti organizzativi, si può citare la Commissione nazionale consultativa dei Diritti dell'Uomo francese, organizzata per decreto in sottocommissioni³⁷. Sono state creati cinque sottocomitati permanenti competenti su "Società, etica ed educazione ai diritti umani", "Razzismo, discriminazione e intolleranze", "Stato di diritto e libertà", "Affari internazionali ed europei" e "Diritto internazionale umanitario e azione umanitaria". Nel caso in cui la NHRI francese debba esprimere un parere, la sottocommissione interessata istituisce un gruppo di lavoro specifico presieduto dai relatori designati dall'ufficio della Commissione. A tale gruppo di

³⁶ Sito ENNHRI, "NHRI engagement with civil society and other national stakeholders", disponibile alla pagina <https://ennhri.org/echr-implementation/nhri-engagement-with-civil-society/>.

³⁷ Art. 11 del *Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*.

lavoro partecipano tutti i membri della Commissione esperti sul tema e, attraverso riunioni, conduce ricerche e audizioni ritenute utili per valutare le azioni più appropriate per la Commissione. In aggiunta, la Commissione ha istituito gruppi di lavoro permanenti ad hoc in tema di lotta contro il razzismo in tutte le sue forme, lotta alla tratta e allo sfruttamento di essere umani, imprese e diritti umani, lotta contro la discriminazione e l'odio anti-LGBT, diritti delle persone con disabilità e educazione ai diritti umani. Il decreto citato (art. 10, comma 2) stabilisce inoltre che l'assemblea plenaria della Commissione si riunisca quando necessario e almeno sei volte l'anno.

Infine, anche al fine di favorire l'accesso alla giustizia, potrebbe considerarsi l'istituzione di uffici locali e regionali della NHRI, in linea anche con altre raccomandazioni internazionali quali le Raccomandazioni di Graz sull'accesso alla giustizia e le minoranze nazionali dell'Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali dell'OSCE³⁸. La creazione di uffici distaccati è particolarmente rilevante per aree distanti geograficamente. A questo proposito si può citare l'esempio portoghese, che prevede uffici locali nella Regione autonoma delle Azzorre e nella Regione Autonoma di Madeira. L'organizzazione di uffici locali può prendere forme diverse: per esempio possono essere istituite commissioni (Austria), punti di contatto locale (Belgio) o un misto di uffici competente per i reclami e di punti di informazione (Polonia)³⁹. Alcune leggi sulle NHRI prevedono il potere della NHRI di istituire rappresentanti locali previa approvazione parlamentare (Albania e Polonia).

8. Conclusioni: la necessità di coordinamento

In generale, dall'analisi emerge la necessità di un coordinamento. Tale necessità emerge in primo luogo nel caso in cui il mandato sui diritti umani sarà conferito al Garante per la protezione dei dati personali. Tale possibilità, unica nel contesto europeo, potrebbe essere interessante dati i poteri di indagine, i poteri correttivi e i poteri autorizzativi e consultivi previsti per le autorità di controllo sulla base dell'art. 58 del GDPR. Inoltre, le autorità di controllo sono anche responsabili per l'esecuzione e il monitoraggio delle proprie decisioni

³⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note*, p. 23.

³⁹ V. TUDISCO, *National Human Rights Institutions and Access to Justice for National Minorities in Europe*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 20 dicembre 2021, <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10062>.

(*One-Stop-Shop mechanism*) e possono irrogare sanzioni molto alte e basate sul fatturato. La necessità di coordinamento è tuttavia necessaria al fine di garantire un funzionamento effettivo dell'organismo, che include anche una riflessione sulla separazione e il coordinamento tra i due mandati, incluse le attività di promozione dei diritti umani.

Ulteriore coordinamento è reso necessario in vista del recepimento delle due direttive sul funzionamento degli organismi per la parità. Nel maggio 2024, sono state infatti adottate la direttiva (UE) 2024/1499 e la direttiva (UE) 2024/1500 del 7 e 14 maggio 2024, che hanno introdotto norme minime sul funzionamento degli organismi per la parità. Tali organismi sono stati inizialmente previsti dall'art. 13 della direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica:

1. Gli Stati membri stabiliscono che siano istituiti uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica. Tali organismi fanno eventualmente parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali.
2. Gli Stati membri assicurano che tra le competenze di tali organismi rientrino:
 - l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione, fatto salvo il diritto delle vittime e delle associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche di cui all'articolo 7, paragrafo 2,
 - lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione,
 - la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni.

Le nuove direttive, anche sulla base del crescente coinvolgimento degli organismi per la parità nella prevenzione e nella lotta contro le diverse forme di discriminazione, armonizzano i diritti nazionali con disposizioni su indipendenza, risorse, attività di sensibilizzazione, di prevenzione e di promozione, assistenza alle vittime, risoluzione alternativa delle controversie, accertamenti, pareri e decisioni, contenzioso, parità d'accesso, accessibilità e accomodamenti ragionevoli per le persone con disabilità, cooperazione, consultazione, raccolta di dati e accesso ai dati sulla parità, relazioni e pianificazione strategica. La rilevanza e il collegamento delle nuove direttive con le istituzioni nazionali per i diritti umani e con i Principi di Parigi sono chiari. Il considerando 13 della direttiva (UE) 2024/1499 cita espressamente i Principi di Parigi come fonte di ispirazione per le nuove disposizioni sugli organismi per la parità.

Considerate le evidenti sovrapposizioni tra NHRI e organismi per la parità e considerato che le direttive dovranno essere recepite entro il 26 giugno 2026, emerge una necessità di coordinamento tra gli sforzi volti ad istituire una NHRI e l'istituzione/la riforma degli organismi per la parità (come, per esempio, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, UNAR). Il coordinamento potrebbe configurarsi attraverso l'istituzione di un organismo plurimandato. D'altronde, i Principi di Parigi stabiliscono che una NHRI deve avere un mandato più ampio possibile. Esistono in tal senso numerosi casi in Europa in cui l'organismo designato abbia sia il mandato di NHRI che di organismo per la parità, per esempio, in Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Georgia, Irlanda, Lettonia, Montenegro, Paesi Bassi, Polonia, Serbia, Slovacchia, Regno Unito e Ungheria. Queste considerazioni non implicano necessariamente l'istituzione di un organismo che raccolga i mandati di NHRI e di organismo per la parità ma fanno emergere la necessità di un coordinamento affinché sia valorizzata una sinergia nel lavoro dei due organismi, anche in considerazione del fatto che i Principi di Parigi fanno riferimento alla lotta contro tutte le forme di discriminazione e, in particolare, contro la discriminazione razziale.

Testimonianze

Il ruolo dell'UNAR nel contesto del rafforzamento degli organismi per la parità e alla luce delle nuove direttive europee

Mattia Peradotto

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'UNAR: genesi e basi giuridiche del mandato. – 3. Struttura operativa e strumenti d'intervento. – 4. Una lettura dei nuovi standard europei alla luce dell'esperienza UNAR. – 5. Prospettive di rafforzamento e ruolo nell'architettura futura. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La riflessione sulla creazione di una Istituzione Nazionale per i Diritti Umani (*National Human Rights Institution*, NHRI) in Italia si inserisce in un contesto europeo di riforma e potenziamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, segnato da importanti sviluppi normativi recenti. Con l'adozione delle direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, l'Unione europea ha infatti stabilito requisiti minimi vincolanti per il funzionamento degli *equality bodies*, introducendo standard comuni in materia di indipendenza, risorse, mandato e accessibilità. In questo quadro, il ruolo dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), istituito vent'anni fa come struttura nazionale per la promozione della parità di trattamento, risulta cruciale per comprendere lo stato dell'arte del sistema italiano di contrasto alle discriminazioni e per valutare le prospettive di evoluzione dell'assetto istituzionale vigente.

2. L'UNAR: genesi e basi giuridiche del mandato

L'UNAR nasce con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, quale organismo di

parità incaricato di dare attuazione, nell'ordinamento nazionale, alla direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea. Tale direttiva ha introdotto il principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, configurando per gli Stati membri l'obbligo di istituire uno o più enti dotati di funzioni specifiche di assistenza alle vittime, monitoraggio e promozione di buone prassi.

A partire dal suo impianto originario, l'UNAR ha conosciuto un'evoluzione significativa. L'ampliamento delle fonti europee in materia di non discriminazione – tra cui la direttiva 2000/78/CE in ambito occupazionale e la direttiva 2014/54/CE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori – ha progressivamente portato all'estensione *de facto* del campo d'intervento dell'Ufficio. Oggi, oltre al contrasto della discriminazione razziale e etnica, UNAR interviene anche rispetto a discriminazioni basate su religione e convinzioni personali, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere ed età, in ottemperanza alle direttive ministeriali per l'azione amministrativa, con un approccio multidimensionale e multilivello.

Il mandato dell'Ufficio si fonda su disposizioni normative chiare. L'art. 7 del d.lgs. n. 215/2003, come modificato nel tempo, riconosce a UNAR funzioni di assistenza alle vittime, consulenza normativa, promozione di azioni positive, monitoraggio dei fenomeni discriminatori e redazione di rapporti annuali rivolti al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio. La legge 23 dicembre 2021, n. 238, ha ulteriormente esteso il perimetro giuridico di competenza, riconoscendo all'Ufficio la titolarità di interventi a tutela dei diritti dei lavoratori mobili nell'Unione europea, rafforzando il suo ruolo nel coordinamento di strategie interistituzionali e multilivello.

3. Struttura operativa e strumenti d'intervento

Dal punto di vista organizzativo, l'UNAR si articola in due servizi principali – uno dedicato alla tutela e all'assistenza, l'altro alla ricerca e alle relazioni istituzionali – e si avvale di un gruppo multidisciplinare composto da personale amministrativo, funzionari, dirigenti e consulenti. L'Ufficio dispone inoltre di un *contact center* nazionale, che rappresenta un presidio operativo di particolare rilevanza nell'intercettazione, analisi e gestione delle segnalazioni di discriminazione provenienti dalla cittadinanza.

Nel tempo, l'Ufficio ha costruito una competenza riconosciuta nell'elaborazione di strategie pubbliche – come dimostrano, tra gli altri, il Piano nazionale

contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza in fase di finalizzazione e approvazione, la Strategia nazionale LGBT+ 2022-2025, e la Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030. Questi documenti programmatici, elaborati in sinergia con Amministrazioni Centrali, enti locali, e società civile, testimoniano la capacità dell'UNAR di agire come nodo di rete, in un'ottica di *governance* collaborativa e orientata ai diritti.

Anche sul piano della produzione normativa, l'Ufficio svolge una funzione attiva: elabora pareri su proposte legislative, partecipa a gruppi di lavoro interministeriali e internazionali, e promuove attività di formazione rivolte a pubbliche amministrazioni, operatori sociali e forze dell'ordine. Il costante monitoraggio dei media e delle reti digitali, insieme all'analisi statistica delle dinamiche discriminatorie, alimenta una base conoscitiva che supporta le politiche pubbliche con dati aggiornati e affidabili.

4. Una lettura dei nuovi standard europei alla luce dell'esperienza UNAR

Le direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500 introducono un corpus normativo innovativo, stabilendo criteri vincolanti in merito all'autonomia, alle risorse, ai poteri e all'accessibilità degli organismi per la parità. Questi standard si rifanno ai Principi di Parigi e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e mirano a superare le disparità attualmente esistenti tra Stati membri.

In questo quadro, l'esperienza italiana dell'UNAR si presenta come una realtà *sui generis* ma avanzata sotto molti profili. Sebbene l'Ufficio sia attualmente incardinato presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il suo assetto gestionale ha conosciuto, nel tempo, forme di rafforzamento organizzativo, in particolare per quanto concerne la gestione finanziaria e progettuale. In tal senso, una circolare del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2018 ha riconosciuto al Coordinatore dell'UNAR competenze autonome in materia di gestione delle risorse finanziarie, rafforzandone il ruolo di vertice responsabile e introducendo margini di operatività più flessibili rispetto all'impostazione originaria. Parallelamente, l'Ufficio ha maturato un'esperienza significativa nella gestione diretta di fondi europei, nella partecipazione a programmi cofinanziati e nello sviluppo di iniziative progettuali in partenariato con enti pubblici, organismi internazionali e organizzazioni della società civile.

Tuttavia, pur in presenza di queste evoluzioni, l'attuale configurazione giuridico-istituzionale dell'UNAR non risulta pienamente rispondente ai requisiti di indipendenza strutturale e funzionale richiesti dalle nuove direttive europee. L'assenza di uno status giuridico autonomo, la dipendenza dal bilancio di Presidenza del Consiglio e la nomina dirigenziale secondo le regole della pubblica amministrazione generale pongono limiti oggettivi alla configurazione dell'Ufficio come organismo effettivamente indipendente, così come delineato dall'art. 3 della direttiva 2024/1499/UE. Analogamente, il mandato dell'UNAR, pur ampliato nel tempo e caratterizzato da un approccio multidimensionale alle discriminazioni, continua a fondarsi su una base normativa che formalmente circoscrive le sue competenze prioritarie alla discriminazione razziale e etnica. Il riconoscimento pratico di una funzione estesa ad altri ambiti avviene, oggi, più in termini di prassi amministrativa e di programmazione strategica che di chiara attribuzione legislativa. In questo senso, le direttive europee forniscono un'occasione utile per armonizzare in via normativa e strutturale l'effettivo ambito d'azione dell'Ufficio, rendendolo conforme agli innalzati standard europei sugli *equality bodies*.

5. Prospettive di rafforzamento e ruolo nell'architettura futura

L'analisi comparata delle esperienze europee suggerisce che l'istituzione di NHRI con mandato integrato (*multi-mandate institutions*) è una delle strade percorribili per rafforzare l'efficacia complessiva dei sistemi di protezione dei diritti. Modelli come quelli croato, belga, ungherese e olandese dimostrano la fattibilità di assetti istituzionali che unificano funzioni di promozione, tutela e monitoraggio dei diritti fondamentali.

Nel contesto italiano, una riflessione sull'istituzione di una futura NHRI, dovrà necessariamente tenere conto delle specificità istituzionali e delle esperienze già maturate, tra cui quella dell'organismo di parità nazionale UNAR. La presenza poi di altri soggetti – come la Consigliera nazionale di parità o il Garante dei diritti delle persone con disabilità – impone una valutazione attenta delle sovrapposizioni e delle complementarità. Tuttavia, l'esperienza dell'UNAR costituisce certamente una risorsa imprescindibile per qualsiasi disegno riformatore, per l'estensione del suo mandato, per la sua capacità di rete e per la sua infrastruttura tecnica.

6. Conclusioni

L'UNAR rappresenta oggi una delle realtà più consolidate del sistema italiano di tutela antidiscriminatoria. Il recepimento delle nuove direttive europee offre l'opportunità di valorizzare questa esperienza, non solo in termini di continuità funzionale, ma anche nella prospettiva di un rafforzamento istituzionale. Le sfide da affrontare riguardano indipendenza, mandato e capacità sanzionatoria. In questa prospettiva, l'esperienza e la struttura dell'UNAR offrono una base reale e concreta da cui partire per costruire un organismo dotato delle caratteristiche richieste dalle direttive: un'entità autonoma, visibile, accessibile e pienamente operativa nella prevenzione, tutela e promozione dei diritti.

Nel quadro di una possibile istituzione di una NHRI per l'Italia, l'UNAR potrà fornire un contributo significativo, mettendo a disposizione competenze, reti e strumenti che, già oggi, ne fanno un attore di primo piano nella promozione della parità e nella difesa dei diritti fondamentali.

Perché i diritti umani hanno bisogno di istituzioni nazionali indipendenti: il caso di una NHRI conforme ai principi di Parigi in Italia

Eva-Esther Sobotka

Sommario: 1. Premessa. – 2. Una visione radicata nella Carta delle Nazioni Unite. – 3. Il ruolo delle NHRI oggi. – 4. Le NHRI e l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. – 5. Dare l’esempio: l’Unione europea e le responsabilità dell’Italia. – 6. Frammentazione dei mandati e necessità di supervisione. – 7. Un appello all’azione.

1. Premessa

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions*, NHRI) svolgono un ruolo cruciale di raccordo tra gli impegni internazionali in materia di diritti umani e le realtà quotidiane che le persone affrontano nei loro Paesi. Sebbene l’idea di meccanismi nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani risalga alla fondazione delle Nazioni Unite, l’importanza e il ruolo svolto dalle NHRI si sono evoluti nel tempo e oggi sono più essenziali che mai.

2. Una visione radicata nella Carta delle Nazioni Unite

Il concetto di NHRI è stato riconosciuto per la prima volta nel 1946, quando il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a prendere in considerazione l’ipotesi di istituire dei Comitati nazionali per i diritti umani a supporto del lavoro delle Nazioni Unite. Nonostante lo slancio iniziale, sono trascorsi diversi decenni prima che l’idea si affermasse come uno *standard* globale.

Nel 1978 sono state elaborate le prime linee guida per le NHRI, ma una svolta significativa si è avuta all'inizio degli anni Novanta. Nel 1991, un *workshop* sponsorizzato dalle Nazioni Unite a Parigi ha riunito le Commissioni per i diritti umani di circa 20 Paesi, tra cui l'Italia, per sviluppare quelli che oggi sono noti come i Principi di Parigi, cui tutte le NHRI devono adeguarsi a livello globale. Questi principi fissano i parametri di riferimento a livello internazionale per le NHRI: l'indipendenza, l'attribuzione di un ampio mandato, il riconoscimento di risorse adeguate e l'*accountability*.

L'anno successivo, la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite e l'Assemblea Generale hanno approvato i Principi di Parigi. La loro importanza è stata riaffermata nella Dichiarazione e nel Programma d'azione di Vienna del 1993, che invitava tutti gli Stati a istituire delle NHRI. Questo passaggio ha segnato un punto di svolta nell'opera di trasformazione dei generali impegni assunti in materia di diritti umani in meccanismi concreti ed effettivi a livello nazionale.

3. Il ruolo delle NHRI oggi

Negli ultimi tre decenni, le NHRI sono diventate un elemento fondamentale del sistema di tutela dei diritti umani degli Stati. Tali istituzioni contribuiscono a colmare le distanze tra il livello dei Trattati internazionali e le complesse realtà esistenti. Esse garantiscono che la tutela diritti umani non sia solo un'aspirazione, ma un obiettivo giuridicamente e socialmente raggiungibile.

Il ruolo delle NHRI è sempre più rilevante ai sensi del diritto dell'Unione europea, in particolare alla luce dell'evoluzione dei regolamenti, come l'*AI Act*, dove circa la metà delle NHRI è investita di responsabilità di supervisione. Inoltre, 27 NHRI nell'Unione europea operano con un doppio mandato e 22 di esse fungono da organismi per la parità.

4. Le NHRI e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Le NHRI rivestono un ruolo cruciale anche nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, che si impegna a "non lasciare indietro nessuno". Il numero 16 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG), incentrato su pace, giustizia e istituzioni forti, include un indicatore

esplicito, 16.A.1, che valuta la presenza di NHRI conformi ai Principi di Parigi.

Se, da un lato, il numero di NHRI accreditate è cresciuto costantemente negli ultimi dieci anni, dall'altro, quattro Stati membri dell'Unione europea (Repubblica Ceca, Italia, Malta e Romania) non si sono ancora dotate di un'istituzione conforme ai Principi di Parigi. Su scala globale, più della metà degli Stati membri delle Nazioni Unite ha istituito una NHRI e oltre due terzi di queste sono state accreditate con lo status A, che riconosce la piena conformità ai Principi di Parigi.

Per realizzare veramente l'Agenda 2030, è necessario che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite istituiscano o rafforzino le loro NHRI entro il 2030.

5. Dare l'esempio: l'Unione europea e le responsabilità dell'Italia

L'Unione europea è da tempo all'avanguardia nella tutela dei diritti fondamentali. Nel marzo 2021, il Consiglio dell'Unione europea ha sottolineato il ruolo chiave delle NHRI e degli organismi per la parità, nelle attività di sensibilizzazione e nella garanzia che le politiche nazionali siano conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Le NHRI sono anche partner fondamentali nell'attuazione e nel monitoraggio del diritto dell'Unione europea. Ad esempio, un recente progetto regionale dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (*Fundamental Rights Agency*, FRA), condotto con le NHRI di sette Stati membri e il Network europeo delle NHRI (*European Network of National Human Rights Institutions*, ENNHRI), ha indagato le modalità attraverso cui le NHRI possono promuovere la Carta e coadiuvare gli operatori del diritto e i funzionari pubblici.

Nonostante il suo coinvolgimento iniziale nella definizione dei Principi di Parigi nel 1991, l'Italia non si è ancora dotata di una NHRI conforme a quei Principi. Nel corso degli anni, sono stati presentati diversi disegni di legge, ma tale istituzione non è ancora stata creata. Questa assenza lascia un vuoto significativo nel quadro nazionale di tutela dei diritti umani e compromette la capacità dell'Italia di rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea e delle Nazioni Unite.

6. Frammentazione dei mandati e necessità di supervisione

L'attuale panorama italiano della tutela dei diritti umani è caratterizzato da una frammentazione tra diversi organismi settoriali e specializzati, ciascuno investito di un mandato ristretto: protezione dei dati, antidiscriminazione o diritti dei minori. Sebbene questi organismi svolgano un ruolo importante, i loro mandati non sono spesso coordinati e difettano dell'autorità ampia e indipendente di cui una NHRI conforme ai Principi di Parigi dovrebbe invece essere dotata.

Allo stesso tempo, il diritto dell'Unione europea assegna sempre più spesso la responsabilità della supervisione dei diritti fondamentali agli organismi nazionali, in particolare in settori complessi come l'intelligenza artificiale, i fenomeni migratori, le politiche per il clima e la *due diligence* aziendale. Un'unica NHRI indipendente potrebbe assicurare un sistema coerente e autorevole per il monitoraggio e la consulenza rispetto alle implicazioni in materia di diritti umani della legislazione e delle politiche sia nazionali che europee, cosa che l'Italia, che non si è dotata di una NHRI, non è attualmente in grado di fare.

Mentre l'Italia si prepara ad assumere la presidenza del Consiglio dell'Unione europea nel 2028, la creazione di una NHRI efficace e indipendente dovrebbe essere considerata una priorità. Ciò sarebbe coerente con gli impegni internazionali assunti dall'Italia e consentirebbe al Paese di dare l'esempio in modo credibile.

7. Un appello all'azione

Per garantire che le NHRI possano svolgere il loro ruolo cruciale, sono necessarie le seguenti azioni:

1. creare o rafforzare NHRI che siano in linea con i Principi di Parigi e con le raccomandazioni internazionali;
2. garantire una consultazione regolare delle NHRI sulle implicazioni per i diritti umani dei progetti politici e legislativi, soprattutto nell'ambito del diritto dell'Unione europea;
3. aumentare la consapevolezza rispetto alle NHRI tra i funzionari a tutti i livelli di governo e l'opinione pubblica, in particolare tra le persone che versano in situazioni di vulnerabilità;

4. garantire risorse adeguate, finanziarie, tecniche e umane, per sostenere il mandato ampio e in continua evoluzione delle NHRI;
5. creare meccanismi per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni delle NHRI, compresi percorsi per la supervisione parlamentare in caso di mancata osservanza delle raccomandazioni;
6. coinvolgere le NHRI nella gestione dei fondi europei, dalla consultazione al monitoraggio e alla valutazione, assicurando che possano contribuire a garantire un utilizzo fondato sul rispetto dei diritti;
7. predisporre attività di formazione e orientamento per rafforzare la capacità delle NHRI di valutare il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e di altri obblighi in materia di diritti umani.

L'Italia si è già impegnata a istituire una NHRI in varie sedi delle Nazioni Unite, tra cui la Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review*, UPR). Ora però è il momento di agire. Una NHRI conforme ai Principi di Parigi non solo migliorerebbe la situazione italiana in materia di diritti umani, ma fungerebbe anche da piattaforma per il dialogo con la società civile, il coordinamento con gli organismi esistenti e l'interazione effettiva con le organizzazioni regionali e internazionali.

A pochi anni dal 2030 e ancora meno dall'assunzione della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, l'Italia deve cogliere l'opportunità di dare l'esempio e di colmare finalmente un vuoto che si protrae da oltre tre decenni.

Un'istituzione nazionale per i diritti umani per l'Italia: prospettive dall'ENNHRI

Katrien Meuwissen

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il valore aggiunto delle NHRI per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. – 3. Le crescenti aspettative affinché sia istituita una NHRI in ogni Stato europeo. – 4. I diversi modelli di NHRI esistenti in Europa. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'ENNHRI, il Network europeo delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*European Network of National Human Rights Institutions*) connette, rafforza e supporta tutte le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) in Europa. Riuniamo le NHRI dell'area del Consiglio d'Europa, compresi 26 dei 27 Stati membri dell'UE. Tra gli Stati membri dell'Unione europea, soltanto l'Italia è assente tra i nostri membri.

All'ENNHRI supportiamo l'istituzione di NHRI conformi ai Principi di Parigi dell'ONU. Tale supporto ha compreso, nell'ultimo decennio, l'impegno e la consulenza dell'ENNHRI su come istituire in Italia una NHRI conforme ai Principi di Parigi.

Per sostenere l'importanza cruciale per l'Italia di portare a compimento l'istituzione di una NHRI forte e indipendente, questo contributo si concentra su tre aspetti:

1. il valore aggiunto delle NHRI per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto;
2. la crescente aspettativa in Europa affinché ogni Stato abbia una NHRI forte e indipendente in funzione;
3. i diversi modelli esistenti di NHRI nella regione e i potenziali percorsi per l'Italia.

2. Il valore aggiunto delle NHRI per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto

Questa sezione tratta il motivo per il quale è importante istituire in Italia una NHRI conforme ai Principi di Parigi e come una NHRI è complementare rispetto ad altre autorità pubbliche indipendenti, alcune delle quali sono già istituite in Italia.

Primo: le NHRI hanno un mandato ampio per dedicarsi all'intero spettro dei diritti umani: i diritti civili, politici e socio-economici. Ne consegue che le NHRI si trovano in una posizione privilegiata per affrontare le questioni più innovative e importanti che hanno impatti strutturali sul godimento dei diritti umani, sulla democrazia e sullo Stato di diritto. Le NHRI operano in tal modo nel proprio Stato, ma anche collettivamente a livello europeo, attraverso l'EN-NHRI. Nel contesto della guerra contro l'Ucraina¹, per esempio, le NHRI nell'UE hanno trattato il tema dei diritti dei rifugiati ucraini in fuga dalla guerra, anche attraverso il monitoraggio del recepimento della Direttiva dell'UE sulla protezione temporanea. In un contesto di crescenti minacce alla sicurezza, l'ENNHRI ha presentato un documento² alla Commissione europea in vista della prossima Strategia europea di sicurezza interna, così fornendo informazioni su come i diritti umani siano una parte essenziale della sicurezza dell'UE e sui contributi delle NHRI in proposito. Attraverso l'ENNHRI, le NHRI rafforzano anche la consapevolezza e la capacità di affrontare nuove e sostanziali sfide concernenti i diritti umani nel nostro continente, come l'impatto del cambiamento climatico sui diritti umani o l'intelligenza artificiale³. Anche grazie al supporto dell'ENNHRI, in quasi la metà degli Stati membri dell'UE, le NHRI sono state designate come organismi di cui all'art. 77 dell'*AI Act* e altre attribuzioni di funzioni potrebbero seguire in futuro.

Secondo: le NHRI sono state gradualmente riconosciute come una parte importante di sani "*checks and balances*" in ogni Stato. Sulla base del loro ampio mandato sia di protezione che di promozione dei diritti umani, le NHRI

¹ ENNHRI, "NHRI responses to the armed conflict in Ukraine and emerging human rights challenges", <https://ennhri.org/nhri-response-conflict-ukraine/>.

² ENNHRI, "ENNHRI submission to the European Internal Security Strategy", <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2025/03/ENNHRI-submission-to-the-European-Unions-Internal-Security-Strategy-consultation.pdf>.

³ ENNHRI, "Climate Change & Human Rights", <https://ennhri.org/our-work/topics/climate-change-human-rights/>; ENNHRI, "Artificial Intelligence", <https://ennhri.org/our-work/topics/artificial-intelligence/>.

possono intraprendere azioni in relazione a tutti i poteri dello Stato con l'obiettivo di far prosperare gli individui e la società in generale. Le NHRI orientano le loro azioni attraverso le informazioni ricevute dagli individui e dalla società civile, nonché attraverso le proprie attività di monitoraggio e di indagine. Ne consegue che le NHRI possono fornire raccomandazioni autorevoli a legislatori e politici per assisterli nella formulazione di leggi e di politiche in modo conforme ai diritti umani. Allo stesso tempo, le NHRI rivestono un ruolo importante nell'assicurare l'*accountability* e l'accesso alla giustizia, per esempio attraverso il loro mandato di sensibilizzazione e di gestione dei reclami o attraverso la *strategic litigation* dinanzi alle corti. In particolare, a livello regionale, le NHRI e l'ENNHRI possono intervenire dinanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo⁴ come *amici curiae*. L'ENNHRI è intervenuto dinanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo con informazioni comparative provenienti dalle NHRI in casi importanti concernenti la criminalizzazione dell'accattonaggio⁵ e il cambiamento climatico e i diritti umani, incluso nel caso *Klimaseniorinnen*⁶.

Terzo, come già emerge dalle precedenti considerazioni, le NHRI operano come un ponte. Le NHRI creano connessioni tra individui, società civile e autorità statali e connettono le situazioni nazionali con gli attori regionali al fine di far progredire il godimento dei diritti umani a livello nazionale. Alle NHRI che sono conformi ai Principi di Parigi sono assegnati ruoli specifici in una serie di procedure sui diritti umani dell'ONU e dell'Europa, come la Revisione periodica universale (*Universal Periodic Review*) dell'ONU. Le NHRI rivestono un ruolo chiave anche nel processo di esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo⁷ del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

⁴ ENNHRI, "Third Party Interventions Before the European Court of Human Rights: Guide for National Human Rights Institutions", October 2020, <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Third-Party-Interventions-Before-the-European-Court-of-Human-Rights-Guide-for-NHRIs.pdf>.

⁵ ENNHRI, "ENNHRI submits a third-party intervention to the European Court of Human Rights on the criminalisation of public begging", <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-submits-a-third-party-intervention-to-the-european-court-of-human-rights-on-the-criminalisation-of-public-begging/>.

⁶ ENNHRI, "The Grand Chamber of the European Court of Human Rights issues groundbreaking judgment on climate change and human rights", <https://ennhri.org/news-and-blog/the-grand-chamber-of-the-european-court-of-human-rights-issues-groundbreaking-judgment-on-climate-change-and-human-rights/>.

⁷ ENNHRI, "Implementation of the European Convention on Human Rights: Guidance for NHRIs on ECtHR Judgment Implementation", <https://ennhri.org/implementation-of-the-european-convention-on-human-rights/>.

o nei cicli di monitoraggio annuali dell'Unione europea sullo Stato di diritto⁸. In questi processi, la voce della NHRI italiana è al momento assente.

Ultimo ma non meno importante, le NHRI sono attori particolarmente affidabili sia a livello nazionale che internazionale perché sono gli unici organismi nazionali che sono sottoposti a revisione periodica perché la loro indipendenza e la loro effettività siano conformi a standard internazionali. L'accreditamento delle NHRI⁹ consiste in una revisione internazionale paritaria condotta dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI) sotto gli auspici dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite. È attraverso la loro indipendenza e la loro *accountability* riconosciute internazionalmente che i cittadini, la società civile, le autorità statali e gli attori internazionali possono fidarsi in ugual misura delle NHRI.

3. Le crescenti aspettative affinché sia istituita una NHRI in ogni Stato europeo

In Europa crescono le aspettative affinché ogni Stato abbia in funzione una NHRI forte e indipendente.

L'Italia è l'ultimo Stato senza un membro in funzione che faccia parte dell'ENNHRI ed è tra gli ultimi quattro Stati membri dell'Unione europea senza una NHRI accreditata internazionalmente. In Repubblica Ceca, il Senato ha appena approvato una riforma alla legge sull'Ombudsman che lo converte in una NHRI e si ritiene che il processo per l'istituzione sarà finalizzato nella prossima estate. A Malta e in Romania, le istituzioni che sono membri dell'ENNHRI stanno operando per la riforma delle loro leggi istitutive al fine di conformarsi ai Principi di Parigi. L'Italia è perciò in ritardo anche rispetto ai propri pari dell'Unione europea.

Sta emergendo un crescente contesto regolatorio internazionale ed europeo che chiarisce che l'istituzione di una NHRI forte e indipendente è concepita come una parte integrante dell'impegno di uno Stato per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto.

⁸ ENNHRI, "NHRIs reveal key developments and challenges impacting rule of law across the European Union", <https://ennhri.org/news-and-blog/nhris-reveal-key-developments-and-challenges-impacting-rule-of-law-across-the-european-union/>.

⁹ GANHRI, "Accreditation", <https://ganhri.org/accreditation/>.

Nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU (UN SDGs¹⁰), l'esistenza di una NHRI conforme ai Principi di Parigi costituisce un indicatore per una società pacifica, giusta e inclusiva. L'Agenda 2030 mira, conformemente a tale obiettivo, a che ogni Stato del mondo abbia in funzione una NHRI conforme ai Principi di Parigi nei prossimi cinque anni. Questo può essere un impulso aggiuntivo per le autorità italiane affinché si adoperino per far progredire il processo di istituzione di una NHRI conforme ai Principi di Parigi.

Ponendo l'attenzione sull'Europa, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato alla fine del 2021 una Raccomandazione agli Stati membri sullo "sviluppo e il rafforzamento di NHRI effettive, pluraliste e indipendenti"¹¹. La Raccomandazione chiarisce alcuni importanti *standard*, come ad esempio garantire l'accesso delle NHRI alle informazioni, sulla cooperazione delle autorità statali con le NHRI e sulle azioni di monitoraggio delle autorità statali sull'attuazione delle raccomandazioni delle NHRI. L'implementazione della Raccomandazione sarà revisionata dal Comitato dei Ministri entro il 2026 e sarà perciò importante che le autorità italiane possano dare conto di progressi positivi.

Anche a livello dell'UE, le NHRI sono state saldamente integrate nell'architettura dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. La Strategia dell'UE per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali riflette l'impegno della Commissione di supportare l'ENNHRI nei suoi sforzi volti ad assicurare l'istituzione di NHRI nell'Unione europea e colloca le NHRI in prima linea nell'azione volta a implementare ulteriormente la Carta a livello nazionale, in cooperazione con i governi rispetto all'attuazione dei punti focali della Carta. Le NHRI conformi ai Principi di Parigi sono state inoltre riconosciute nell'UE come parte dei *checks and balances* e di un sano Stato di diritto, principi che dovrebbero essere in vigore in ogni Stato membro dell'UE¹². Dal 2023, la Commissione europea ha diretto raccomandazioni

¹⁰ ENNHRI, "Sustainable Development Goals", <https://ennhri.org/our-work/topics/sustainable-development-goals/>.

¹¹ "Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions", adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers' Deputies", [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a1f4da%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a1f4da%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).

¹² European Commission, "Rule of law framework", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en.

specifiche alle autorità italiane per l'istituzione di una NHRI conforme ai Principi di Parigi (2023, 2024) e sta riesaminando l'implementazione della raccomandazione nei suoi dialoghi annuali sullo Stato di diritto con le autorità. L'ENNHRI contribuisce annualmente al monitoraggio sullo Stato di diritto della Commissione, compresi i progressi per l'istituzione di NHRI negli Stati membri dell'UE. A seguito delle osservazioni¹³ dell'ENNHRI – incluse le informazioni sull'assenza di progressi sull'istituzione di una NHRI in Italia – ci aspettiamo che le raccomandazioni sullo Stato di diritto del 2025 rinnovano i loro richiami alle autorità italiane. Al fine di aumentare il supporto della Commissione alle NHRI negli Stati membri dell'UE, l'ENNHRI sta chiedendo alla Commissione di adottare un'apposita Raccomandazione sulle NHRI¹⁴. Se adottata, la Commissione europea eserciterebbe ulteriore pressione sull'Italia affinché essa istituisca una NHRI.

4. I diversi modelli di NHRI esistenti in Europa

Per quanto concerne l'istituzione di una NHRI, i Principi di Parigi concedono un ampio margine di apprezzamento per la costituzione di una NHRI attraverso l'adozione di un modello istituzionale che sia il più adatto al contesto nazionale e all'attuale panorama dei diritti umani. Diversi modelli di NHRI esistono in Europa¹⁵, incluse le istituzioni di tipo *ombudsman*, gli istituti, le istituzioni di tipo commissione, le NHRI plurimandato che, per esempio, svolgono anche le funzioni di Meccanismo preventivo nazionale (*National Preventive Mechanism*, NPM) o di organismo per la parità. La maggioranza dei membri dell'ENNHRI, per esempio, ha anche il mandato di organismo per la parità o di NPM.

In alcuni Stati europei, i governi hanno costituito nuove istituzioni con il mandato di NHRI mentre, nella maggior parte degli Stati europei, il mandato di NHRI è stato aggiunto ad un'istituzione esistente che aveva già solide basi di indipendenza e un mandato relativo ai diritti umani. In Italia esistono diversi percorsi e cinque disegni di legge sono stati presentati alla Camera dei

¹³ ENNHRI, “Independence, effectiveness, and establishment of NHRIs”, <https://rule-of-law.enhri.org/?country%5B0%5D=69&year%5B0%5D=2025&topic%5B0%5D=56>.

¹⁴ ENNHRI, “ENNHRI Proposal: European Commission Recommendation on NHRIs”, <https://enhri.org/wp-content/uploads/2025/02/ENNHRI-proposal-for-a-European-Commission-Recommendation-on-NHRIs.pdf>.

¹⁵ ENNHRI, “Our members”, <https://enhri.org/our-members/>.

Deputati e al Senato. L'ENNHRI ha già fornito un riscontro sulla bozza di legge che istituisce un nuovo organismo (una "Commissione nazionale") perché diventi una NHRI. Inoltre, abbiamo fornito riscontri sul potenziale percorso perché sia conferito al NPM il mandato di NHRI e stiamo al momento esaminando con più attenzione la bozza di legge che aggiunge il mandato di NHRI al Garante per la protezione dei dati personali.

L'iniziativa di espandere il mandato del Garante con quello di NHRI rappresenterebbe una novità e un nuovo precedente nel contesto europeo. Mentre le Direttive dell'Unione europea richiedono l'istituzione di una DPA in ogni Stato membro dell'UE, nessuno di essi ha finora ampliato il mandato di una *Data Protection Authority* (DPA) con il mandato della promozione e della protezione di tutti i diritti umani di una NHRI. Dalla prospettiva dei Principi di Parigi dell'ONU, questa è un'opzione praticabile. Considerata la sua unicità, sembrerebbe importante anche una consultazione con il *European Data Protection Supervisor* in modo che sia assicurato che tale percorso sia in linea con il diritto dell'UE sulle DPA.

In linea con i Principi di Parigi dell'ONU, la cooperazione tra diversi organismi con un mandato sui diritti umani, incluse le NHRI, è vitale. Se l'Italia sceglierà il percorso dell'ampliamento del mandato della DPA con il mandato di NHRI sarà rilevante tenere conto del fatto che dei "firewall" potrebbero essere necessari tra i dipartimenti e i mandati all'interno della stessa istituzione. Per esempio, il mandato promozionale di una NHRI sarebbe in contrasto con i requisiti stringenti per la privacy e per la confidenzialità in relazione alla protezione dei dati e comporterebbe la necessità di mantenere entrambe le funzioni separate, se conferite alla stessa istituzione.

5. Conclusioni

L'ENNHRI accoglie tutti gli attuali sforzi che potrebbero rendere possibile l'istituzione di una NHRI forte e indipendente in Italia. L'istituzione di una NHRI rivestirebbe un ruolo cruciale nell'assicurare una promozione e una protezione ampie e olistiche dei diritti umani in Italia. L'istituzione della NHRI potrebbe inoltre venire incontro alle crescenti aspettative in Europa affinché ogni Stato abbia una NHRI in funzione come parte di un più ampio impegno sui diritti umani e lo Stato di diritto.

L'ENNHRI è pronto a supportare ulteriormente tutte le parti coinvolte nell'istituzione di una NHRI in Italia. Possiamo fornire consulenza tecnica sul se una specifica bozza di legge rispetta i requisiti dei Principi di Parigi e della

Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle NHRI o possiamo fornire esempi di come i Principi di Parigi sono implementati nella prassi in vari Stati europei, inclusi quelli che sono più rilevanti per l'Italia.

Non vediamo l'ora di accogliere la NHRI italiana nella nostra famiglia di NHRI sempre in crescita, con l'obiettivo di contribuire ulteriormente al godimento dei diritti umani, della democrazia e della Stato di diritto in questo Stato, in Europa e nel mondo.

Materiali

Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (c.d. Principi di Parigi)*

Competenze e responsabilità

1. All'istituzione nazionale è attribuita la funzione di promuovere e proteggere i diritti umani.

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.

3. L'istituzione nazionale avrà, inter alia, i seguenti compiti:

a) sottoporre al governo, al Parlamento o ad ogni altro organo competente, a titolo consultivo o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di svolgere attività conoscitive indipendenti, opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderle pubbliche; tali opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti, come pure ogni prerogativa delle istituzioni nazionali, si riferiscono alle seguenti aree:

i) qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, come pure atti delle autorità giudiziarie, intese a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; in questo caso, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte di legge, e farà le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; essa dovrà, se necessario, raccomandare l'adozione di una nuova legislazione, di emendamenti a quella in vigore e di emendamenti alle misure amministrative;

ii) ogni caso di violazione dei diritti umani di cui essa decida di occuparsi;

iii) la preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in riferimento ai diritti umani in generale e su specifiche materie;

* Testo annesso alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993. Traduzione in italiano a cura del Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" presso l'Università degli Studi di Padova.

iv) attirare l'attenzione del Governo su situazioni interne al paese in cui i diritti umani siano violati e presentare delle proposte per mettere fine a tali situazioni e, quando necessario, esprimere un'opinione sulle posizioni e le reazioni del Governo;

b) promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi in conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte;

c) incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra menzionati o l'adesione a quegli strumenti, e assicurare la loro implementazione;

d) contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, secondo quanto disposto dai trattati e, quando necessario, esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza;

e) cooperare con le Nazioni Unite e le altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali e quelle nazionali di altri paesi, competenti nell'area della promozione e della protezione dei diritti umani;

f) fornire assistenza per la formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e prendere parte alla loro attuazione nelle scuole, università e circoli professionali;

g) diffondere l'informazione sui diritti umani e sugli sforzi per combattere tutte le forme di discriminazione, in particolare la discriminazione razziale, incrementando la consapevolezza collettiva, specialmente attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso degli organi di stampa.

Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo

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 nongovernative 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).

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.

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. Il mandato può essere rinnovabile, purché il pluralismo della composizione dell'istituzione sia assicurato.

Metodi di lavoro

All'interno del quadro delle sue attività, l'istituzione nazionale avrà i seguenti compiti:

a) considerare ogni questione rientrante nella sua competenza, sia che le venga sottoposta dal Governo sia che essa se ne occupi senza riferirsi a una più alta autorità, su proposta dei suoi membri o di chiunque altro;

b) sentire ogni persona e accedere ad ogni informazione e documento necessario per valutare situazioni che ricadono nella sua competenza;

c) rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso organi di stampa, particolarmente per rendere note le sue opinioni e le sue raccomandazioni;

d) riunirsi su base regolare e quando necessario alla presenza di tutti i suoi membri debitamente convocati;

e) creare gruppi di lavoro formati dai suoi membri e dare vita a sezioni locali o regionali per assisterla nell'espletamento delle sue funzioni;

f) mantenere consultazioni con altri organi, giurisdizionali o di altro tipo, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani (in particolare ombudspersons, mediatori e simili);

g) in considerazione del ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni non governative nell'espandere l'operato delle istituzioni nazionali, sviluppare relazioni con tali organizzazioni, impegnate nella promozione e nella protezione dei diritti umani, nello sviluppo sociale ed economico, nella lotta contro il razzismo, nella protezione di gruppi particolarmente vulnerabili (specialmente bambini, lavoratori migranti, rifugiati, persone con disabilità fisica o mentale) o in particolari aree.

Principi aggiuntivi concernenti lo status di commissioni con competenza quasi-giurisdizionale

Un'istituzione nazionale può essere autorizzata a ricevere ed esaminare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali.

I casi possono essere presentati davanti ad essa da individui, loro rappresentanti, terzi, organizzazioni non governative, associazioni sindacali e ogni altra organizzazione rappresentativa.

In tali casi, e senza pregiudizio dei principi sopra affermati riguardanti gli altri poteri delle commissioni, le funzioni loro affidate possono essere basate sui seguenti principi:

a) cercare una composizione amichevole attraverso la conciliazione o, nel rispetto dei limiti di legge, attraverso decisioni vincolanti ovvero, se necessario, su base confidenziale;

b) informare la parte che presenta una petizione in merito a propri diritti, in particolare riguardo ai rimedi legali disponibili e favorire l'accesso ad essi;

c) ricevere reclami o petizioni o trasmetterli ad altra autorità competente, secondo quanto prescritto dalla legge;

d) rivolgere raccomandazioni alle autorità competenti, specialmente proponendo emendamenti o riforme di leggi, di politiche o di prassi amministrative, in modo particolare se da esse sono derivate difficoltà alle persone che presentano petizioni in sede di affermazione dei loro diritti.

Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI)

Osservazioni generali del Sottocomitato per l'accreditamento*

Introduzione

1. I “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali” (Principi di Parigi), approvati dalla Conferenza mondiale sui diritti umani e dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, sono gli standard minimi internazionali per la creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI). Essi forniscono un ampio quadro normativo relative allo status, alla struttura, al mandato, alla composizione, ai poteri e ai metodi di funzionamento del principale meccanismo nazionale per i diritti umani.
2. Le NHRI sono istituite dagli Stati con lo scopo specifico di promuovere e difendere i diritti umani a livello nazionale e sono riconosciute come uno dei mezzi più importanti con cui gli Stati colmano il divario di attuazione tra i loro obblighi internazionali in materia di diritti umani e l’effettivo godimento dei diritti umani sul campo. L’istituzione e il rafforzamento delle NHRI ai sensi dei Principi di Parigi rientrano tra gli impegni internazionali assunti dagli Stati in materia di diritti umani. È quindi responsabilità dello Stato assicurarsi di avere una NHRI conforme ai Principi di Parigi.
3. Come funzione principale, l’Alleanza globale delle NHRI (GANHRI) promuove l’istituzione e il rafforzamento delle NHRI in conformità con i Principi di Parigi e utilizza i Principi come criteri per determinare l’appartenenza al GANHRI. Al Sottocomitato per l’accreditamento (SCA) del GANHRI è stato delegato il compito di valutare la conformità delle istituzioni ai Principi di Parigi.
4. Dal 2006, il SCA ha utilizzato le conoscenze acquisite attraverso il processo di accreditamento GANHRI per sviluppare un importante corpo di giurisprudenza per dare significato al contenuto e alla portata dei Principi. La sezione 2.2 del

* Testo adottato dall’Ufficio di presidenza del GANHRI nella riunione tenutasi a Ginevra il 21 febbraio 2018. Traduzione italiana a cura di Giorgio Repetto.

- Regolamento interno del SCA conferisce a quest'ultimo l'autorità di elaborare "Osservazioni generali" su questioni interpretative comuni e importanti relative all'attuazione dei Principi di Parigi.
5. Il SCA, grazie alla sua profonda esperienza e all'ampio studio dei principi guida, si trova nella posizione ideale per articolare i suoi standard e fornire le indicazioni necessarie per garantire un approccio coerente nella sua attuazione e applicazione. Il SCA possiede una conoscenza delle problematiche affrontate dalle NHRI, che operano in un'ampia gamma di circostanze, tra cui una diversità di modelli istituzionali e sistemi politici. Di conseguenza, ha sviluppato chiari esempi di conformità ai Principi di Parigi nella pratica.
 6. Le Osservazioni generali sono citate nelle raccomandazioni del SCA rivolte alle NHRI al momento dell'esame della loro domanda di accreditamento, riaccreditamento o revisione speciale del GANHRI. Le Osservazioni generali, in quanto strumenti interpretativi dei Principi di Parigi, possono essere utilizzate per:
 - a) Istruire le istituzioni nello sviluppo dei propri processi e meccanismi, per garantire la conformità ai Principi di Parigi;
 - b) persuadere i governi nazionali ad affrontare o risolvere le questioni relative alla conformità di un'istituzione agli standard articolati nelle Osservazioni generali;
 - c) Guidare il SCA nella decisione sulle nuove domande di accreditamento, sulle domande di riaccreditamento o su altre revisioni:
 - i. Se una NHRI è sostanzialmente al di sotto degli standard articolati nelle Osservazioni generali, il SCA potrà ritenere che non sia conforme al Principio di Parigi.
 - ii. Se il SCA ha rilevato criticità in ordine all'osservanza da parte di una NHRI di una qualsiasi delle Osservazioni generali, può valutare quali passi, se del caso, siano stati compiuti dalla NHRI per affrontare tali preoccupazioni nelle domande future. Se al SCA non viene fornita la prova degli sforzi compiuti per rispondere alle Osservazioni generali precedentemente formulate, o se viene offerta una spiegazione ragionevole del perché non sono stati compiuti sforzi, il SCA potrà interpretare tale mancanza di progressi come non conformità ai Principi di Parigi.
 7. Il SCA è a conoscenza dei diversi modelli strutturali di NHRI esistenti, tra cui: commissioni, istituti di difensori civici, istituzioni ibride, organi consultivi e di consulenza, istituti e centri di ricerca, protettori dei diritti civili, difensori pubblici e avvocati parlamentari. (...). Il SCA ritiene che le sue Osservazioni generali debbano essere applicate a ogni NHRI, indipendentemente dal suo modello strutturale.
 8. La menzione delle Osservazioni generali avviene in concomitanza con l'emissione di raccomandazioni specifiche sulle singole richieste di accreditamento, le quali hanno un'applicazione limitata e un valore per l'NHRI interessato. Al contrario, le Osservazioni generali, essendo indipendenti da una serie di fatti specifici

- relativi a un singolo contesto nazionale, sono universali nella loro applicazione e forniscono una guida sia in casi individuali che più in generale.
9. La suddivisione delle Osservazioni generali nelle due sezioni seguenti chiarisce a tutte le parti interessate quali delle Osservazioni generali sono interpretazioni dirette dei Principi di Parigi e quali sono tratte dalla vasta esperienza del SCA nell'identificare pratiche comprovate per garantire NHRI indipendenti ed efficaci in linea con i Principi di Parigi:
 - i. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi; e
 - ii. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi.
 10. Con l'acquisizione di ulteriore esperienza, il SCA cercherà di sviluppare nuove Osservazioni generali. Nel 2011, il GANHRI ha adottato un processo formalizzato in più fasi per farlo. Questa procedura è stata concepita per promuovere l'accessibilità delle Osservazioni generali, assicurando la coerenza del loro contenuto e del loro formato; sono scritte in modo chiaro, di lunghezza ragionevole e facilmente comprensibili per un'ampia gamma di lettori, principalmente le NHRI e gli Stati.
 11. La prima fase consiste in una discussione tra i membri del SCA, i rappresentanti delle reti regionali GANHRI e l'OHCHR sul tema dell'osservazione generale. In secondo luogo, viene istituito un gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro si rivolge ai membri del GANHRI, attraverso le Reti regionali, per conoscere le loro opinioni sull'argomento da trattare. In terzo luogo, il Gruppo di lavoro, tenendo conto dei commenti ricevuti dai membri del GANHRI, elabora una bozza e la presenta al SCA per una revisione e un commento. Infine, una volta approvata, il SCA raccomanderà l'adozione formale della bozza rivista attraverso le sue relazioni di sessione all'Ufficio di presidenza del GANHRI.
 12. Il lavoro svolto dal SCA per sviluppare un'interpretazione completa e dettagliata dei Principi di Parigi ha un valore diffuso, in quanto serve ad arricchire la comprensione dei requisiti per garantire l'istituzione, il funzionamento e il rafforzamento efficaci delle NHRI. Essendo una sintesi delle più importanti questioni interpretative emerse dalle singole domande di accreditamento, le Osservazioni generali sono rilevanti per le NHRI di tutto il mondo, compresi quelli che non sono attualmente oggetto di una revisione immediata dell'accREDITAMENTO. Le Osservazioni generali consentono inoltre alle parti interessate di adottare un approccio proattivo per apportare le modifiche necessarie ai propri processi e meccanismi senza che il SCA debba fornire loro raccomandazioni specifiche derivanti dall'esito di una revisione di accREDITAMENTO.
 13. Le NHRI dipendono dal governo nazionale per l'attuazione di molte delle disposizioni dei Principi, tra cui l'istituzione legislativa e la fornitura di finanziamenti adeguati. Quando il SCA rileva come questione critica il mancato adempimento da parte dello Stato degli obblighi previsti dai Principi di Parigi, la NHRI può utilizzare gli standard articolati nelle Osservazioni generali per raccomandare l'azione richiesta dallo Stato per attuare i cambiamenti necessari ad affrontare o

risolvere i problemi prima della successiva revisione dello status di accreditamento della NHRI.

14. Le Osservazioni generali sono state sviluppate anche per preservare la memoria istituzionale del SCA e per garantire la coerenza dell'approccio adottato dai suoi membri a rotazione.
15. L'attuazione appropriata delle Osservazioni generali è fondamentale per far progredire la maturità delle NHRI. Chiarendo i requisiti dei Principi di Parigi, le Osservazioni generali forniscono alle NHRI norme accessibili, pertinenti e prontamente contestualizzate per accelerare la loro evoluzione in istituzioni più efficienti ed efficaci, con il risultato di una maggiore promozione e protezione dei diritti umani sul campo.

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

- 1.1 L'istituzione delle NHRI
- 1.2 Mandato per i diritti umani
- 1.3 Incoraggiare la ratifica o l'adesione agli strumenti internazionali sui diritti umani.
- 1.4 Interazione con il sistema internazionale dei diritti umani
- 1.5 Cooperazione con altri organismi per i diritti umani
- 1.6 Raccomandazioni delle NHRI
- 1.7 Garantire il pluralismo della NHRI
- 1.8 Selezione e nomina dell'organo decisionale della NHRI
- 1.9 Rappresentanti politici presso le NHRI
- 1.10 Finanziamento adeguato delle NHRI
- 1.11 Rapporti annuali delle NHRI

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

- 2.1 Garanzia di mandato per i membri dell'organo decisionale della NHRI
- 2.2 Membri a tempo pieno di una NHRI
- 2.3 Protezione dalla responsabilità penale e civile per le azioni e le decisioni ufficiali prese in buona fede.

- 2.4 Assunzione e mantenimento del personale della NHRI
- 2.5 Le NHRI durante un colpo di stato o uno stato di emergenza
- 2.6 Limitazione del potere delle NHRI a causa della sicurezza nazionale
- 2.7 Regolamento amministrativo delle NHRI
- 2.8 Valutazione delle NHRI come meccanismi di prevenzione e monitoraggio nazionali
- 2.9 La competenza quasi-giudiziaria delle NHRI (gestione dei reclami)

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.1 L'istituzione delle NHRI

Una NHRI deve essere istituita in un testo costituzionale o legislativo sufficientemente dettagliato per garantire che la NHRI abbia un mandato e un'indipendenza chiari. In particolare, deve specificare il ruolo, le funzioni, i poteri, i finanziamenti e le linee di responsabilità della NHRI, nonché il meccanismo di nomina e la durata del mandato dei suoi membri. L'istituzione di una NHRI con altri mezzi, come uno strumento dell'esecutivo, non fornisce una protezione sufficiente a garantire la permanenza e l'indipendenza.

GIUSTIFICAZIONE

Ai sensi della sezione A.2 dei Principi di Parigi: *“A un'istituzione nazionale deve essere conferito un mandato il più ampio possibile, che deve essere chiaramente definito in un testo costituzionale o legislativo, specificando la sua composizione e la sua sfera di competenza.”*

Il SCA riconosce che le NHRI nascono in circostanze socio-economiche e sistemi politici diversi, che possono a loro volta influire sul modo in cui vengono formalmente istituiti. Tuttavia, i Principi di Parigi sono chiari nel richiedere che le NHRI, a prescindere dal sistema costituzionale e giuridico in cui operano, siano formalmente sanciti dalla legge e in questo modo si distinguano da un'agenzia statale, un'organizzazione non governativa o un organismo *ad hoc*. Inoltre, è necessario che il testo costituzionale o legislativo definisca il mandato della NHRI e la composizione del suo organo direttivo. Ciò richiede necessariamente l'inclusione di disposizioni complete sui meccanismi di nomina della NHRI, sui termini e le condizioni del suo incarico, sul mandato, sui poteri, sui finanziamenti e sulle linee di responsabilità.

Il SCA ritiene che questa disposizione sia di importanza fondamentale per garantire la permanenza e l'indipendenza dell'istituzione.

La creazione di una NHRI in altri modi, ad esempio con una decisione dell'esecutivo (attraverso un decreto, un regolamento, una mozione o un'azione amministrativa) e non del legislatore, solleva preoccupazioni riguardo alla permanenza, all'indipendenza dal governo e alla capacità di esercitare il proprio mandato in modo libero. Questo perché gli strumenti dell'Esecutivo possono essere modificati o cancellati a suo piacimento e tali decisioni non richiedono il controllo legislativo. Le modifiche al mandato e alle funzioni di un'agenzia statale indipendente incaricata di promuovere e proteggere i diritti umani dovrebbero essere vagliate dal legislatore e non essere frutto del volere dell'Esecutivo. Qualsiasi modifica o abrogazione del testo costituzionale o legislativo che istituisce l'NHRI deve richiedere il consenso del legislatore per garantire che le sue garanzie di indipendenza e i suoi poteri non rischiano di essere compromessi in futuro.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità

2. *Un'istituzione nazionale deve ricevere un mandato il più ampio possibile, che deve essere chiaramente definito in un testo costituzionale o legislativo, specificando la sua composizione e la sua sfera di competenza.*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.2 Mandato per i diritti umani

Tutte le NHRI dovrebbero avere un mandato legislativo con funzioni specifiche di promozione e protezione dei diritti umani.

Il SCA intende per “promozione” quelle funzioni che cercano di creare una società in cui i diritti umani siano più ampiamente compresi e rispettati. Tali funzioni possono includere l’istruzione, la formazione, la consulenza, la sensibilizzazione del pubblico e l’advocacy. Le funzioni di “protezione” possono essere intese come quelle che affrontano e cercano di prevenire le effettive violazioni dei diritti umani. Tali funzioni comprendono il monitoraggio, le indagini, le inchieste e i rapporti sulle violazioni dei diritti umani, e possono includere la gestione dei reclami individuali.

Il mandato di una NHRI dovrebbe essere interpretato in modo ampio, liberale e propositivo per promuovere una definizione progressiva dei diritti umani che includa tutti i diritti stabiliti negli strumenti internazionali, regionali e nazionali, compresi i diritti economici, sociali e culturali. In particolare, il mandato dovrebbe:

- si estendono agli atti e alle omissioni del settore pubblico e privato;
- conferiscono alla NHRI la competenza di rivolgersi liberamente all’opinione pubblica, di sensibilizzare l’opinione pubblica sulle questioni relative ai diritti umani e di realizzare programmi di educazione e formazione;
- fornire l’autorità per rivolgere raccomandazioni alle autorità pubbliche, analizzare la situazione dei diritti umani nel Paese e ottenere dichiarazioni o documenti per valutare le situazioni che sollevano questioni relative ai diritti umani;
- autorizzare l’accesso libero e senza preavviso per ispezionare ed esaminare qualsiasi locale pubblico, documenti, attrezzature e beni senza preavviso scritto;
- autorizzare l’indagine completa su tutte le presunte violazioni dei diritti umani, compresi i militari, la polizia e gli agenti di sicurezza.

GIUSTIFICAZIONE

Secondo le sezioni A.1 e A.2 dei Principi di Parigi, una NHRI dovrebbe possedere “*un mandato il più ampio possibile*”, che deve essere “*definito in un testo costituzionale o legislativo*” e dovrebbe includere sia “*la promozione che la protezione dei diritti umani*”. La sezione A.3 dei Principi di Parigi enumera le responsabilità specifiche che la NHRI deve avere come minimo. Questi requisiti identificano due questioni principali che devono essere necessariamente affrontate nell’istituzione e nel funzionamento di una NHRI:

- (i) Il mandato della NHRI deve essere stabilito nel diritto nazionale. Ciò è necessario per garantire l'indipendenza e l'autonomia con cui una NHRI intraprende le proprie attività nell'adempimento del suo mandato pubblico;
- (ii) Il mandato della NHRI di promuovere e proteggere i diritti umani deve essere definito nel modo più ampio possibile, in modo da garantire al pubblico la protezione di un'ampia gamma di norme internazionali sui diritti umani: civili, politici, economici, culturali e sociali. Ciò rende effettivo il principio secondo cui tutti i diritti sono universali, indivisibili e interdipendenti.

Estratto dai Principi di Parigi

A. Competenze e responsabilità

1. *Un'istituzione nazionale è competente per la promozione e la protezione dei diritti umani.*
2. *Un'istituzione nazionale deve ricevere un mandato il più ampio possibile, che deve essere chiaramente definito in un testo costituzionale o legislativo, specificando la sua composizione e la sua sfera di competenza.*
3. *Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:*
 - (a) *Presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di ascoltare una questione senza sottostare a un'autorità superiore, pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; questi pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti, così come qualsiasi prerogativa dell'istituzione nazionale, devono riguardare le seguenti aree:*
 - (i) *Qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, nonché le disposizioni relative alle organizzazioni giudiziarie, volte a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; a tale proposito, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore, nonché i progetti e le proposte di legge, e formulerà le raccomandazioni che riterrà opportune per garantire la conformità di tali disposizioni ai principi fondamentali dei diritti umani; raccomanderà, se necessario, l'adozione di nuove leggi, la modifica della legislazione in vigore e l'adozione o la modifica di misure amministrative;*
 - (ii) *Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani che decida di affrontare;*
 - (iii) *La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche;*
 - (iv) *Richiamare l'attenzione del Governo su situazioni di violazione dei diritti umani in qualsiasi parte del Paese e avanzare proposte di iniziative per porre fine a tali situazioni e, se necessario, esprimere un parere sulle posizioni e le reazioni del Governo;*

- (b) *Promuovere e assicurare l'armonizzazione della legislazione nazionale, dei regolamenti e delle pratiche con gli strumenti internazionali sui diritti umani di cui lo Stato è parte, e la loro effettiva applicazione;*
- (c) *Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra citati o l'adesione a tali strumenti e garantirne l'attuazione;*
- (d) *Contribuire ai rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, in virtù dei loro obblighi derivanti dai trattati e, se necessario, esprimere un parere in materia, nel rispetto della loro indipendenza;*
- (e) *Cooperare con le Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali e con le istituzioni nazionali di altri Paesi competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani;*
- (f) *Assistere nella formulazione di programmi per l'insegnamento e la ricerca sui diritti umani e partecipare alla loro realizzazione nelle scuole, nelle università e nei circoli professionali;*
- (g) *Pubblicizzare i diritti umani e gli sforzi per combattere tutte le forme di discriminazione, in particolare quella razziale, aumentando la consapevolezza dell'opinione pubblica, soprattutto attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso di tutti gli organi di stampa.*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.3 Incoraggiare la ratifica o l'adesione agli strumenti internazionali sui diritti umani

Incoraggiare la ratifica o l'adesione agli strumenti internazionali per i diritti umani e l'effettiva attuazione degli strumenti internazionali per i diritti umani di cui lo Stato è parte, è una funzione chiave di una NHRI. I Principi di Parigi prevedono inoltre che le NHRI promuovano e incoraggino l'armonizzazione della legislazione, dei regolamenti e delle pratiche nazionali con questi strumenti. Il SCA ritiene importante che questi doveri siano parte integrante della legislazione istitutiva di una NHRI. Nell'adempimento di questa funzione, la NHRI è incoraggiata a intraprendere attività che possono includere quanto segue:

- monitorare gli sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani;
- promuovere la partecipazione degli Stati alla difesa e alla stesura degli strumenti internazionali sui diritti umani.
- condurre valutazioni sul rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e riferire in merito, ad esempio, attraverso rapporti annuali e speciali e la partecipazione al processo di Revisione Periodica Universale.

Nell'incoraggiare i propri governi a ratificare gli strumenti internazionali sui diritti umani, le NHRI dovrebbero chiedere che ciò avvenga senza riserve.

GIUSTIFICAZIONE

Le sezioni A.3 (b) e (c) dei Principi di Parigi richiedono che le NHRI abbiano la responsabilità di “*promuovere e assicurare l’armonizzazione della legislazione, dei regolamenti e delle pratiche nazionali con gli strumenti internazionali sui diritti umani di cui lo Stato è parte, e la loro effettiva attuazione*”. Inoltre, l’NHRI ha la responsabilità di “*incoraggiare la ratifica di [questi] strumenti o l’adesione a tali strumenti, e di assicurarne l’attuazione*”.

In pratica, le NHRI devono rivedere le leggi, i regolamenti e le politiche nazionali pertinenti per determinare la loro compatibilità con gli obblighi derivanti dagli standard internazionali sui diritti umani e proporre la modifica o l’abrogazione di qualsiasi legge, regolamento o politica che non sia coerente con i requisiti di tali standard. Il SCA ritiene che l’NHRI debba essere dotato di poteri legislativi per svolgere queste responsabilità.

Il SCA rileva la distinzione tra gli obblighi di monitoraggio dello Stato, come richiesto da questi strumenti, e il ruolo distinto svolto dalla NHRI nel monitorare il rispetto e i progressi dello Stato nell’attuazione degli strumenti ratificati. Quando la NHRI si impegna a svolgere le proprie attività di promozione e protezione dei diritti in essi contenuti, lo farà in modo del tutto autonomo. Ciò non preclude alla NHRI la possibilità di intraprendere un’azione congiunta con lo Stato su alcune attività, come la verifica della conformità della legislazione e dei regolamenti nazionali esistenti agli strumenti internazionali sui diritti umani.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità

3. Un’istituzione nazionale ha, tra l’altro, le seguenti responsabilità:

....

(b) *Promuovere e assicurare l’armonizzazione della legislazione nazionale, dei regolamenti e delle pratiche con gli strumenti internazionali sui diritti umani di cui lo Stato è parte, e la loro effettiva applicazione;*

(c) *Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra citati o l’adesione a tali strumenti e garantirne l’attuazione;*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.4 Interazione con il sistema internazionale dei diritti umani

I Principi di Parigi riconoscono che il monitoraggio e l’impegno con il sistema internazionale dei diritti umani, in particolare con il Consiglio dei diritti umani e i suoi meccanismi (procedure speciali e revisione periodica universale) e con gli organi previsti dal Trattato delle Nazioni Unite sui diritti umani, può essere uno strumento efficace per le NHRI nella promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale.

A seconda delle priorità e delle risorse nazionali esistenti, un impegno efficace con il sistema internazionale dei diritti umani può comprendere:

- presentare rapporti paralleli o ombra all’Esame periodico universale, ai meccanismi di procedura speciale e ai comitati degli organi dei trattati;
- rilasciare dichiarazioni durante i dibattiti davanti agli organi di revisione e al Consiglio dei diritti

16. umani;

- assistere, facilitare e partecipare alle visite nei Paesi da parte di esperti delle Nazioni Unite, compresi i titolari del mandato delle procedure speciali, gli organi dei trattati, le missioni di accertamento dei fatti e le commissioni d’inchiesta; e
- monitorare e promuovere l’attuazione delle raccomandazioni pertinenti provenienti dal sistema dei diritti umani.

Sebbene sia opportuno che i governi si consultino con le NHRI nella preparazione dei rapporti di uno Stato ai meccanismi per i diritti umani, le NHRI non dovrebbero preparare il rapporto nazionale né riferire per conto del governo. Le NHRI devono mantenere la loro indipendenza e, laddove abbiano la capacità di fornire informazioni ai meccanismi per i diritti umani, farlo a titolo personale. Le NHRI non devono partecipare come parte di una delegazione governativa durante l’Esame periodico universale, durante le revisioni periodiche davanti agli Organi del Trattato o in altri meccanismi internazionali in cui esistono diritti di partecipazione indipendente per le NHRI. Qualora non esistano diritti di partecipazione indipendente per le NHRI in una particolare sede e una NHRI scelga di partecipare ai procedimenti come parte di una delegazione statale, le modalità di partecipazione devono distinguerlo chiaramente come NHRI indipendente.

Nel considerare il loro impegno con il sistema internazionale dei diritti umani, le NHRI sono incoraggiate a impegnarsi attivamente con l’Ufficio dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), il GANHRI, la loro Rete regionale e altre NHRI, così come con le ONG internazionali e nazionali e le organizzazioni della società civile.

GIUSTIFICAZIONE

Le sezioni A.3(d) e A.3(e) dei Principi di Parigi attribuiscono alle NHRI la responsabilità di interagire con il sistema internazionale dei diritti umani in tre modi specifici. In altre parole, le NHRI sono tenute a:

1. Contribuire ai rapporti nazionali presentati agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, in linea con gli obblighi dei trattati degli Stati;
2. Esprimere un parere in merito, ove necessario, nel rispetto della loro indipendenza; e
3. Cooperare con le Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione del suo sistema, nonché con le istituzioni regionali per i diritti umani e le NHRI di altri Paesi.

Il SCA ritiene che l’impegno delle NHRI con gli organismi internazionali sia una dimensione importante del loro lavoro. Attraverso la loro partecipazione, le NHRI collegano il sistema nazionale di applicazione dei diritti umani con gli organismi

internazionali e regionali per i diritti umani. A livello nazionale, le NHRI svolgono un ruolo chiave nel sensibilizzare l'opinione pubblica sugli sviluppi internazionali in materia di diritti umani, riferendo sui procedimenti e sulle raccomandazioni degli organismi di monitoraggio dei trattati, dei titolari di mandato delle procedure speciali e della Revisione Periodica Universale. La loro partecipazione indipendente ai meccanismi per i diritti umani, ad esempio attraverso la produzione di rapporti paralleli sul rispetto degli obblighi dei trattati da parte dello Stato, contribuisce anche al lavoro dei meccanismi internazionali nel monitorare in modo indipendente la misura in cui gli Stati rispettano i loro obblighi in materia di diritti umani.

Inoltre, la partecipazione delle NHRI agli organismi di coordinamento regionali e internazionali serve a rafforzare la loro indipendenza ed efficacia, nel complesso. Attraverso gli scambi, le NHRI hanno l'opportunità di imparare dalle esperienze condivise. Ciò può portare a rafforzare collettivamente le posizioni reciproche e a contribuire alla risoluzione di questioni regionali in materia di diritti umani.

Le NHRI sono incoraggiate a monitorare gli obblighi di rendicontazione degli Stati nell'ambito dell'Esame periodico universale e degli organismi internazionali, anche attraverso il dialogo con i comitati degli organismi competenti.

Sebbene sia opportuno che i governi si consultino con le NHRI nella preparazione dei rapporti di uno Stato ai meccanismi per i diritti umani, le NHRI non dovrebbero preparare il rapporto nazionale né riferire per conto del governo. Le NHRI devono mantenere la loro indipendenza e, laddove abbiano la capacità di fornire informazioni ai meccanismi per i diritti umani, farlo a titolo personale.

Il SCA desidera chiarire che il contributo di una NHRI al processo di rendicontazione attraverso la presentazione di rapporti di parti interessate o di rapporti ombra ai sensi degli strumenti internazionali pertinenti deve essere fatto indipendentemente dallo Stato e può richiamare l'attenzione su problemi, questioni e sfide che potrebbero essere stati omessi o trattati in modo inadeguato nel rapporto dello Stato.

Il SCA riconosce il primato del mandato nazionale di una NHRI e che la sua capacità di impegnarsi nel sistema internazionale dei diritti umani deve dipendere dalla valutazione delle priorità nazionali e dalle risorse disponibili. Nell'ambito di queste limitazioni, le NHRI sono incoraggiate a impegnarsi laddove possibile e in conformità con le proprie priorità strategiche. Nel fare ciò, il SCA sottolinea che le NHRI dovrebbero:

- avvalersi dell'assistenza offerta dall'OHCHR, che fornisce assistenza tecnica e facilita la cooperazione e gli scambi regionali e globali tra le NHRI; e
- impegnarsi con il GANHRI, il rispettivo rappresentante regionale dei SCA e la Rete regionale.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità

3. Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:

....

(d) Contribuire ai rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, in base ai loro trattati, obblighi e, ove necessario, di esprimere un parere in materia, nel rispetto della loro indipendenza;

(e) Cooperare con le Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali e con le istituzioni nazionali di altri Paesi competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani;

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.5 Cooperazione con altri organismi per i diritti umani

Un impegno regolare e costruttivo con tutte le parti interessate è essenziale affinché le NHRI possano adempiere efficacemente ai loro mandati. Le NHRI dovrebbero sviluppare, formalizzare e mantenere rapporti di lavoro, come appropriato, con altre istituzioni nazionali create per la promozione e la protezione dei diritti umani, comprese le istituzioni statutarie subnazionali per i diritti umani, le istituzioni tematiche, nonché la società civile e le organizzazioni non governative.

GIUSTIFICAZIONE

Nel prescrivere i metodi di funzionamento della NHRI, le sezioni C(f) e C(g) dei Principi di Parigi richiedono alle NHRI di: “*mantenere la consultazione con gli altri organismi, giurisdizionali o meno, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani (in particolare difensori civici, mediatori e istituzioni simili)*”.

I Principi riconoscono specificamente “*il ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni non governative nell'ampliare il lavoro delle istituzioni nazionali*”, e quindi incoraggiano le NHRI a “*sviluppare relazioni con le organizzazioni non governative che si dedicano alla promozione e alla protezione dei diritti umani, allo sviluppo economico e sociale, alla lotta contro il razzismo, alla protezione di gruppi particolarmente vulnerabili (specialmente bambini, lavoratori migranti, rifugiati, persone con disabilità fisiche e mentali) o a settori specializzati*”.

Per dare piena attuazione a questi requisiti dei Principi di Parigi, il SCA raccomanda che le NHRI sviluppino, formalizzino e mantengano rapporti di lavoro regolari, costruttivi e sistematici con le altre istituzioni e gli altri attori nazionali istituiti per la promozione e la protezione dei diritti umani. L'interazione può includere la condivisione di conoscenze, come studi scientifici, migliori pratiche, programmi di formazione, informazioni e dati statistici e informazioni generali sulle proprie

attività. Per le ragioni che seguono, il SCA ritiene che tale cooperazione sia necessaria per garantire la piena realizzazione dei diritti umani a livello nazionale:

- *Quadro nazionale dei diritti umani* – L'efficacia di una NHRI nell'attuazione del suo mandato di protezione e promozione dei diritti umani dipende in larga misura dalla qualità dei suoi rapporti di lavoro con altre istituzioni democratiche nazionali, quali: dipartimenti governativi, organi giudiziari, organizzazioni di avvocati, organizzazioni non governative, media e altre associazioni della società civile. Un ampio impegno con tutte le parti interessate può fornire una migliore comprensione: dell'ampiezza delle questioni relative ai diritti umani in tutto lo Stato; dell'impatto di tali questioni in base a fattori sociali, culturali, geografici e di altro tipo; delle lacune, nonché delle potenziali sovrapposizioni e duplicazioni nella definizione di politiche, priorità e strategie di attuazione. Le NHRI che lavorano in modo isolato possono essere limitate nella loro capacità di fornire un'adeguata protezione dei diritti umani al pubblico.
- *Posizione unica delle NHRI* – Il carattere e l'identità di una NHRI servono a distinguerla dagli organismi governativi e dalla società civile. In quanto istituzioni indipendenti e pluralistiche, le NHRI possono svolgere un ruolo importante.
- *Miglioramento dell'accessibilità* – I rapporti della NHRI con la società civile e le ONG sono particolarmente importanti per migliorare la sua accessibilità alle fasce di popolazione geograficamente, politicamente o socialmente lontane. È probabile che queste organizzazioni abbiano rapporti più stretti con i gruppi vulnerabili, poiché spesso dispongono di una rete più estesa rispetto alle NHRI e sono quasi sempre più vicine al territorio. In questo modo, le NHRI possono utilizzare la società civile per fornire un meccanismo di sensibilizzazione per coinvolgere i gruppi vulnerabili.
- *Competenza di altri organismi per i diritti umani* – In virtù dei loro mandati specializzati, altri organismi per i diritti umani e gruppi della società civile possono fornire alla NHRI consigli preziosi sulle principali questioni relative ai diritti umani che i gruppi vulnerabili devono affrontare in tutto il Paese. Per questo motivo, le NHRI sono incoraggiate a consultarsi regolarmente con altri organismi per i diritti umani e con la società civile in tutte le fasi della pianificazione e dell'attuazione dei programmi, nonché della definizione delle politiche, per garantire che le attività della NHRI riflettano le preoccupazioni e le priorità pubbliche. Lo sviluppo di relazioni efficaci con i mass media, in quanto parte della società civile, è uno strumento particolarmente importante per l'educazione ai diritti umani.
- *Rapporti formalizzati* – L'importanza di formalizzare rapporti chiari e praticabili con altri organismi per i diritti umani e con la società civile, ad esempio attraverso protocolli d'intesa pubblici, serve a riflettere l'importanza di garantire rapporti di lavoro regolari e costruttivi ed è fondamentale per aumentare la trasparenza del lavoro della NHRI con questi organismi.

Estratto dai Principi di Parigi

C) Metodi di funzionamento –

Nell'ambito del suo funzionamento, l'istituzione nazionale deve:

...

- (f) *Mantenere la consultazione con gli altri organismi, giurisdizionali o meno, responsabili della promozione e della protezione dei diritti umani (in particolare difensori civici, mediatori e istituzioni simili);*
- (g) *In considerazione del ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni non governative nell'ampliamento del lavoro delle istituzioni nazionali, sviluppare relazioni con le organizzazioni non governative dedicate alla promozione e alla protezione dei diritti umani, allo sviluppo economico e sociale, alla lotta contro il razzismo, alla protezione di gruppi particolarmente vulnerabili (specialmente bambini, lavoratori migranti, rifugiati, persone con disabilità fisiche e mentali) o a settori specializzati.*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

G.O. 1.6 Raccomandazioni delle NHRI

I rapporti annuali, speciali e tematici delle NHRI servono a evidenziare le principali problematiche nazionali in materia di diritti umani e forniscono un mezzo con cui questi organismi possono formulare raccomandazioni e monitorare il rispetto dei diritti umani da parte delle autorità pubbliche.

Le NHRI, come parte del loro mandato di promozione e protezione dei diritti umani, dovrebbero intraprendere azioni di follow-up sulle raccomandazioni contenute in questi rapporti e dovrebbero rendere pubbliche informazioni dettagliate sulle misure adottate o meno dalle autorità pubbliche nell'attuazione di specifiche raccomandazioni o decisioni.

Nell'adempimento del suo mandato di protezione, una NHRI non deve solo monitorare, indagare e riferire sulla situazione dei diritti umani nel Paese, ma deve anche intraprendere attività di follow-up rigorose e sistematiche per promuovere e sostenere l'attuazione delle sue raccomandazioni e scoperte e la protezione di coloro i cui diritti sono stati violati.

Le autorità pubbliche sono incoraggiate a rispondere alle raccomandazioni delle NHRI in modo tempestivo e a fornire informazioni dettagliate sulle azioni pratiche e sistematiche di follow-up, come appropriato, alle raccomandazioni della NHRI.

GIUSTIFICAZIONE

I Principi di Parigi non solo indicano esplicitamente che le NHRI hanno la responsabilità di fare raccomandazioni alle autorità pubbliche per migliorare la situazione nazionale dei diritti umani, ma anche che le NHRI devono garantire che le loro raccomandazioni siano ampiamente pubblicizzate. In particolare, la sezione A.3(a) dei Principi di Parigi richiede alle NHRI di “*presentare al Governo, al Parlamento e a*

qualsiasi altro organo competente, [...] raccomandazioni [...] su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani”, ed enumera le tre aree a cui tali raccomandazioni devono riferirsi:

1. La creazione o la modifica di qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, compresi disegni e proposte di legge;
2. Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani all'interno di uno Stato;
3. Diritti umani in generale e su questioni più specifiche.

Nel prescrivere i suoi metodi di funzionamento, la sezione C(c) dei Principi di Parigi richiede alle NHRI di “[...] rendere pubblici i suoi pareri e le sue raccomandazioni”, “[...] direttamente o attraverso qualsiasi organo di stampa [...]”.

Infine, la sezione D(d) dei Principi richiede alle NHRI con competenza quasi giudiziaria, cioè con la capacità di ascoltare ed esaminare i reclami, di: *“formulare raccomandazioni alle autorità competenti, in particolare proponendo emendamenti o riforme delle leggi, dei regolamenti e delle pratiche amministrative, soprattutto se hanno creato le difficoltà incontrate dalle persone che presentano le petizioni per far valere i propri diritti”*.

Il SCA ritiene che il triplice rafforzamento dell'obbligo di formulare e rendere pubbliche le raccomandazioni sia indicativo del fatto che i redattori dei Principi di Parigi ritenevano che le NHRI sarebbero più efficaci se dotate dell'autorità di monitorare in che misura le autorità pubbliche seguono i loro consigli e le loro raccomandazioni. Per dare piena attuazione a questo principio, il SCA incoraggia i governi a rispondere ai consigli e alle richieste delle NHRI e a indicare, entro un termine ragionevole, come si sono conformati alle loro raccomandazioni.

Le NHRI devono monitorare l'attuazione delle raccomandazioni contenute nei rapporti annuali e tematici, nelle inchieste e in altri processi di gestione dei reclami.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità –

3. *Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:*
 - (a) *Presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di ascoltare una questione senza rinvio superiore, pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; questi pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti, così come qualsiasi prerogativa dell'istituzione nazionale, devono riguardare le seguenti aree:*
 - (i) *Qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, nonché le disposizioni relative alle organizzazioni giudiziarie, volte a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; a tale proposito, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore,*

nonché i progetti e le proposte di legge, e formulerà le raccomandazioni che riterrà opportune per garantire la conformità di tali disposizioni ai principi fondamentali dei diritti umani; raccomanderà, se necessario, l'adozione di nuove leggi, la modifica della legislazione in vigore e l'adozione o la modifica di misure amministrative;

- (ii) Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani che decida di affrontare;*
- (iii) La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche;*
- (iv) Richiamare l'attenzione del Governo su situazioni di violazione dei diritti umani in qualsiasi parte del Paese e avanzare proposte di iniziative per porre fine a tali situazioni e, se necessario, esprimere un parere sulle posizioni e le reazioni del Governo;*

C) Metodi di funzionamento –

Nell'ambito del suo funzionamento, l'istituzione nazionale deve:

...

- (c) Rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso qualsiasi organo di stampa, in particolare per pubblicizzare le proprie opinioni e raccomandazioni;*

...

D) Principi aggiuntivi relativi allo status delle commissioni con competenza quasi-giudiziaria

Un'istituzione nazionale può essere autorizzata ad ascoltare ed esaminare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali. I casi possono essere presentati da individui, loro rappresentanti, terzi, organizzazioni non governative, associazioni sindacali o altre organizzazioni rappresentative. In tali circostanze, e fatti salvi i principi sopra enunciati relativi agli altri poteri delle commissioni, le funzioni ad esse affidate possono basarsi sui seguenti principi:

...

- (d) Formulare raccomandazioni alle autorità competenti, in particolare proponendo modifiche o riforme di leggi, regolamenti e pratiche amministrative, soprattutto se hanno creato le difficoltà incontrate dalle persone che presentano le petizioni per far valere i propri diritti.*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.7 Garantire il pluralismo della NHRI

Una struttura decisionale e uno staff eterogenei facilitano l'apprezzamento e la capacità della NHRI di impegnarsi su tutte le questioni relative ai diritti umani che riguardano la società in cui opera e promuove l'accessibilità della NHRI per tutti i cittadini.

Il pluralismo si riferisce a una più ampia rappresentazione della società nazionale. Si deve prendere in considerazione la possibilità di garantire il pluralismo nel contesto del genere, dell'etnia o dello status di minoranza. Ciò include, ad esempio, la garanzia di un'equa partecipazione delle donne all'NHRI.

Il SCA osserva che esistono diversi modelli per garantire il requisito del pluralismo nella composizione delle NHRI, come stabilito dai Principi di Parigi. Ad esempio:

- a) I membri dell'organo decisionale rappresentano diversi segmenti della società, come indicato nei Principi di Parigi. I criteri per la composizione dell'organo decisionale devono essere stabiliti per legge, resi pubblici e soggetti a consultazione con tutte le parti interessate, compresa la società civile. Devono essere evitati criteri che possano restringere e limitare indebitamente la diversità e la pluralità della composizione dei membri della NHRI;
- b) Pluralismo attraverso le procedure di nomina dell'organo direttivo delle NHRI, ad esempio, dove diversi gruppi sociali suggeriscono o raccomandano candidati;
- c) Pluralismo attraverso procedure che consentono una cooperazione efficace con diversi gruppi sociali, ad esempio comitati consultivi, reti, consultazioni o forum pubblici; oppure
- d) Pluralismo attraverso un personale rappresentativo dei diversi segmenti della società. Questo aspetto è particolarmente rilevante per le NHRI a membro unico, come il Mediatore.

GIUSTIFICAZIONE

Garantire la composizione pluralistica della NHRI è un requisito primario dei Principi di Parigi come garanzia di indipendenza istituzionale. La sezione B.1 afferma che: *“La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri [...] devono essere stabilite secondo una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralista delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani”*. La stessa disposizione sottolinea che il pluralismo è volto a promuovere una cooperazione efficace con un elenco indicativo di parti interessate che rappresentano:

- (a) *Organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani e di lotta alla discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, ad esempio associazioni di avvocati, medici, giornalisti ed eminenti scienziati;*
- (b) *Tendenze del pensiero filosofico o religioso;*
- (c) *Università ed esperti qualificati;*
- (d) *Parlamento;*
- (e) *Dipartimenti governativi*

Il SCA ritiene che la composizione pluralistica della NHRI sia fondamentale legata ai requisiti di indipendenza, credibilità, efficacia e accessibilità.

Se i membri e il personale delle NHRI sono rappresentativi della diversità sociale, etnica, religiosa e geografica di una società, è più probabile che il pubblico abbia fiducia che l'NHRI comprenda e risponda meglio alle sue esigenze specifiche.

Inoltre, la partecipazione significativa delle donne a tutti i livelli è importante per garantire la comprensione e l'accesso di una parte significativa della popolazione. Allo stesso modo, nelle società multilingue, la capacità della NHRI di comunicare in tutte le lingue è fondamentale per la sua accessibilità.

La diversità dei membri e del personale di una NHRI, se intesa in questo modo, è un elemento importante per garantire l'efficacia di una NHRI e la sua indipendenza e accessibilità reale e percepita.

Garantire l'integrità e la qualità dei membri è un fattore chiave per l'efficacia della NHRI. Per questo motivo, i criteri di selezione che garantiscono la nomina di membri qualificati e indipendenti nel processo decisionale dovrebbero essere stabiliti per legge e resi pubblici prima della nomina.

Il SCA raccomanda che l'adozione di tali criteri sia soggetta alla consultazione di tutte le parti interessate, compresa la società civile, per garantire che i criteri scelti siano appropriati e non escludano individui o gruppi specifici.

Il SCA segnala che i criteri che possono essere indebitamente ristretti e limitare la diversità e la pluralità della composizione del corpo dei membri e del personale della NHRI, come il requisito di appartenere a una professione specifica, possono limitare la capacità della NHRI di svolgere efficacemente tutte le attività previste dal suo mandato. Se il personale e i membri hanno una gamma diversificata di background professionali, ciò contribuirà a garantire che le questioni non siano inquadrare in modo ristretto.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

1. La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, che avvenga tramite elezione o in altro modo, deve essere stabilita secondo una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralista delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, in particolare attraverso poteri che consentano di stabilire una cooperazione efficace con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:

- (a) Organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani e di lotta alla discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, ad esempio associazioni di avvocati, medici, giornalisti ed eminenti scienziati;*
- (b) Tendenze del pensiero filosofico o religioso;*
- (c) Università ed esperti qualificati;*
- (d) Parlamento;*
- (e) Dipartimenti governativi (se sono inclusi, i loro rappresentanti devono partecipare alle delibere solo a titolo consultivo).*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.8 Selezione e nomina dell'organo decisionale delle NHRI

È di fondamentale importanza garantire la formalizzazione di un processo di selezione e nomina dell'organo decisionale della NHRI chiaro, trasparente e partecipativo nella legislazione, nei regolamenti o nelle linee guida amministrative vincolanti, a seconda dei casi. Un processo che promuova una selezione basata sul merito e che garantisca il pluralismo è necessario per assicurare l'indipendenza e la fiducia del pubblico nei confronti dell'alta dirigenza di una NHRI. Tale processo dovrebbe includere i requisiti per:

- a) Pubblicizzare ampiamente i posti vacanti;
- b) Massimizzare il numero di potenziali candidati provenienti da un'ampia gamma di gruppi sociali;
- c) Promuovere un'ampia consultazione e/o partecipazione al processo di candidatura, screening, selezione e nomina;
- d) Valutare i richiedenti sulla base di criteri predeterminati, oggettivi e disponibili al pubblico; e
- e) Selezionare i membri per servire a titolo individuale piuttosto che per conto dell'organizzazione che rappresentano.

GIUSTIFICAZIONE

La sezione B.1 dei Principi di Parigi specifica che: *“La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, che avvenga tramite elezione o in altro modo, deve essere stabilita secondo una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralista delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani.”*

La sezione B.1 elenca inoltre quali gruppi possono essere inclusi in questo processo. Si tratta di “rappresentanti di:

- (a) Organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani e di lotta alla discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, ad esempio associazioni di avvocati, medici, giornalisti ed eminenti scienziati;
- (b) Tendenze del pensiero filosofico o religioso;
- (c) Università ed esperti qualificati;
- (d) Parlamento;
- (e) Dipartimenti governativi (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle delibere solo a titolo consultivo)”.

Il SCA interpreta il riferimento a un'elezione o a un'altra procedura analoga, insieme al riferimento a un'ampia partecipazione, come se richiedesse un processo di selezione e nomina chiaro, trasparente, basato sul merito e partecipativo.

Tale processo è fondamentale per garantire l'indipendenza e l'efficacia della NHRI e la fiducia del pubblico nei suoi confronti.

Per questo motivo, è importante che il processo di selezione sia caratterizzato da apertura e trasparenza. In altre parole, dovrebbe essere sotto il controllo di un organismo indipendente e credibile e prevedere una consultazione aperta ed equa con le ONG e la società civile. Questo non solo è un mezzo per sviluppare un buon rapporto con questi organismi, ma è probabile che la considerazione delle competenze e dell'esperienza delle ONG e della società civile porti a una NHRI con una maggiore legittimità pubblica.

La pubblicità dei posti vacanti massimizza il numero potenziale di candidati, promuovendo così il pluralismo.

La promozione di un'ampia consultazione e partecipazione al processo di candidatura, selezione e nomina promuove la trasparenza, il pluralismo e la fiducia del pubblico nel processo, nei candidati selezionati e nell'NHRI.

La valutazione dei candidati sulla base di criteri predeterminati, oggettivi e disponibili al pubblico promuove la nomina dei candidati in base al merito, limita la possibilità di interferenze indebite nel processo di selezione e serve a garantire l'adeguata gestione ed efficacia della NHRI.

La scelta dei membri di servire a titolo individuale, piuttosto che per conto dell'organizzazione che rappresentano, è probabile che dia luogo a un organismo associativo indipendente e professionale.

Si raccomanda che il processo di selezione e nomina, con le caratteristiche sopra descritte, sia formalizzato nella legislazione, nei regolamenti o nelle linee guida amministrative vincolanti, a seconda dei casi.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

1. La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, che avvenga tramite elezione o in altro modo, deve essere stabilita secondo una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralista delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, in particolare attraverso poteri che consentano di stabilire una cooperazione efficace con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:

- (a) Organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani e di lotta alla discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, ad esempio associazioni di avvocati, medici, giornalisti ed eminenti scienziati;*
- (b) Tendenze del pensiero filosofico o religioso;*
- (c) Università ed esperti qualificati;*
- (d) Parlamento;*
- (e) Dipartimenti governativi (se sono inclusi, i loro rappresentanti devono partecipare alle delibere solo a titolo consultivo).*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.9 Rappresentanti politici nelle NHRI

Il SCA osserva che i Principi di Parigi richiedono che una NHRI sia indipendente dal governo nella sua struttura, composizione, processo decisionale e metodo di funzionamento. Deve essere costituito e abilitato a considerare e determinare le priorità strategiche e le attività della NHRI basandosi esclusivamente sulla sua determinazione delle priorità in materia di diritti umani nel Paese, senza interferenze politiche.

Per questi motivi, i rappresentanti del governo e i membri del parlamento non dovrebbero essere membri né partecipare al processo decisionale degli organi di una NHRI. La loro appartenenza e partecipazione all'organo decisionale della NHRI può avere un impatto sull'indipendenza reale e percepita della NHRI.

Il SCA riconosce l'importanza di mantenere rapporti di lavoro efficaci e, se del caso, di consultarsi con il governo. Tuttavia, ciò non dovrebbe essere ottenuto attraverso la partecipazione di rappresentanti del governo all'organo decisionale della NHRI.

Se nell'organo decisionale sono inclusi rappresentanti del governo o del parlamento, o rappresentanti di agenzie governative, la legislazione della NHRI deve indicare chiaramente che tali persone partecipano solo a titolo consultivo. Per promuovere ulteriormente l'indipendenza nel processo decisionale ed evitare conflitti di interesse, il regolamento interno di una NHRI dovrebbe stabilire pratiche per garantire che tali persone non possano influenzare in modo inappropriato il processo decisionale, ad esempio escludendole dalla partecipazione alle parti delle riunioni in cui vengono prese le deliberazioni finali e le decisioni strategiche.

La partecipazione di rappresentanti del governo o di membri del parlamento, o di rappresentanti di agenzie governative, dovrebbe essere limitata a coloro i cui ruoli e funzioni sono di diretta pertinenza del mandato e delle funzioni della NHRI, e i cui consigli e la cui cooperazione possono aiutare l'NHRI ad adempiere al suo mandato. Inoltre, il numero di tali rappresentanti dovrebbe essere limitato e non dovrebbe superare il numero degli altri membri dell'organo direttivo della NHRI.

GIUSTIFICAZIONE

Il Principio di Parigi C(a) afferma che una NHRI deve essere in grado di “considerare liberamente qualsiasi questione che rientri nelle sue competenze”.

Il Principio di Parigi B.2 afferma che il requisito di un'infrastruttura adeguata è volto a garantire che la NHRI sia “indipendente dal governo”.

Il Principio di Parigi B.3 richiede che i membri di una NHRI siano nominati ufficialmente, promuovendo così un mandato stabile “senza il quale non può esistere una vera indipendenza”.

Il Principio di Parigi B.1 prevede specificamente che i rappresentanti dei dipartimenti governativi possano partecipare “solo a titolo consultivo”.

Promuovendo chiaramente l'indipendenza nella composizione, nella struttura e nel metodo di funzionamento di una NHRI, queste disposizioni cercano di evitare ogni possibile interferenza nella valutazione della situazione dei diritti umani nello Stato e nella conseguente determinazione delle sue priorità strategiche. Ne consegue

quindi che i membri del parlamento, e in particolare quelli che fanno parte del partito o della coalizione politica al potere, o i rappresentanti delle agenzie governative, non dovrebbero in generale essere rappresentati e non dovrebbero partecipare al processo decisionale, in quanto ricoprono posizioni che a volte possono essere in conflitto con una NHRI indipendente.

Il SCA riconosce l'utilità di sviluppare e mantenere legami efficaci con i ministri e le agenzie governative competenti, in particolare quando la cooperazione contribuisce a promuovere il mandato della NHRI. Tuttavia, sottolinea che ciò deve avvenire in modo da garantire l'indipendenza reale e percepita del processo decisionale e del funzionamento, evitando un conflitto di interessi. La creazione di comitati consultivi è un esempio di meccanismo in cui tali relazioni possono essere mantenute senza incidere sull'indipendenza della NHRI.

Il SCA osserva che il Principio di Parigi B.1 afferma specificamente che i rappresentanti delle agenzie governative hanno solo un ruolo consultivo, mentre nessuna restrizione di questo tipo è esplicitamente indicata in relazione ai rappresentanti del Parlamento. Tuttavia, nel fornire un elenco indicativo di parti interessate, il Principio di Parigi B.1 prevede la "presenza" o la capacità di stabilire una "cooperazione efficace" con tali rappresentanti. Visti gli espliciti requisiti di indipendenza indicati nei Principi di Parigi, di cui si citano alcuni esempi, il SCA ritiene che una restrizione simile debba essere applicata ai membri del parlamento, in particolare a quelli che fanno parte del partito o della coalizione politica al potere.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

1. *La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, che avvenga tramite elezione o in altro modo, deve essere stabilita secondo una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralista delle forze sociali (della società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, in particolare attraverso poteri che consentano di stabilire una cooperazione efficace con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:*

...

- (d) Parlamento*
 - (e) Dipartimenti governativi (se sono inclusi, i loro rappresentanti devono partecipare alle delibere solo a titolo consultivo).*
2. *L'istituzione nazionale deve disporre di un'infrastruttura adatta al corretto svolgimento delle sue attività, in particolare di un finanziamento adeguato. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di consentire all'istituzione di disporre di personale e locali propri, in modo da essere indipendente dal Governo e non essere soggetta a controlli finanziari che potrebbero compromettere la sua indipendenza.*

3. *Al fine di garantire un mandato stabile ai membri dell'istituzione nazionale, senza il quale non può esistere una vera indipendenza, la loro nomina avverrà con un atto ufficiale che stabilirà la durata specifica del mandato. Il mandato può essere rinnovato, a condizione che sia garantito il pluralismo dei membri dell'istituzione.*

(C) Metodi operativi

Nell'ambito del suo funzionamento, l'istituzione nazionale deve:

(a) Esaminare liberamente tutte le questioni che rientrano nella sua competenza, siano esse presentate dal Governo o prese in carico da esso senza rinvio a un'autorità superiore, su proposta dei suoi membri o di qualsiasi firmatario;

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.10 Adeguato finanziamento delle NHRI

Per funzionare efficacemente, una NHRI deve disporre di un livello di finanziamento adeguato per garantire la sua indipendenza e la sua capacità di determinare liberamente le proprie priorità e attività. Deve anche avere il potere di allocare i finanziamenti in base alle proprie priorità. In particolare, un finanziamento adeguato dovrebbe garantire, in misura ragionevole, la realizzazione graduale e progressiva del miglioramento delle operazioni della NHRI e l'adempimento del suo mandato.

La fornitura di un finanziamento adeguato da parte dello Stato dovrebbe comprendere, come minimo, quanto segue:

- a) lo stanziamento di fondi per locali accessibili a tutta la comunità, comprese le persone con disabilità. In alcune circostanze, per promuovere l'indipendenza e l'accessibilità, ciò può richiedere che gli uffici non siano co-locati con altre agenzie governative. Ove possibile, l'accessibilità dovrebbe essere ulteriormente migliorata istituendo una presenza regionale permanente;
- b) stipendi e benefici concessi al suo personale paragonabili a quelli dei dipendenti pubblici che svolgono mansioni simili in altre istituzioni indipendenti dello Stato;
- c) la remunerazione dei membri del suo organo decisionale (se del caso);
- d) la creazione di sistemi di comunicazione ben funzionanti, compresi telefono e internet;
- e) l'assegnazione di una quantità sufficiente di risorse per le attività previste dal mandato. Laddove la NHRI sia stata designata con responsabilità aggiuntive dallo Stato, dovrebbero essere fornite risorse finanziarie supplementari per consentirgli di assumersi le responsabilità di assolvere tali funzioni.

Il finanziamento da fonti esterne, come i partner internazionali per lo sviluppo, non dovrebbe costituire il finanziamento di base della NHRI, in quanto è responsabilità dello Stato. Tuttavia, il SCA riconosce la necessità che la comunità internazionale, in circostanze specifiche e rare, continui a impegnarsi e a sostenere una NHRI per garantire che riceva finanziamenti adeguati fino al momento in cui lo Stato sarà in grado di farlo. In questi casi unici, la NHRI non dovrebbe essere obbligata a ottenere l'approvazione dello Stato per le fonti di finanziamento esterne, in quanto tale requisito

potrebbe pregiudicare la sua indipendenza. Tali fondi non dovrebbero essere legati a priorità definite dai donatori, ma piuttosto alle priorità predeterminate dalla NHRI. I finanziamenti governativi dovrebbero essere assegnati a una voce di bilancio separata applicabile solo alla NHRI. Tali finanziamenti dovrebbero essere erogati regolarmente e in modo da non incidere negativamente sulle funzioni, sulla gestione quotidiana e sul mantenimento del personale. Sebbene una NHRI debba avere completa autonomia nell’allocazione del proprio bilancio, è tenuto a rispettare i requisiti di responsabilità finanziaria applicabili ad altre agenzie indipendenti dello Stato.

GIUSTIFICAZIONE

La sezione B.2 dei Principi di Parigi affronta il requisito dell’adeguato finanziamento delle NHRI come garanzia della loro indipendenza. Lo scopo di tale finanziamento e una definizione di ciò che esso comporta sono indicati come segue: *“L’istituzione nazionale deve disporre di un’infrastruttura adatta al regolare svolgimento delle sue attività, in particolare di un finanziamento adeguato. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di consentire all’istituzione di disporre di personale e locali propri, in modo da essere indipendente dal governo e non essere soggetta a controlli finanziari che potrebbero pregiudicare la sua indipendenza”*.

Sebbene la fornitura di “finanziamenti adeguati” sia determinata in parte dal clima finanziario nazionale, gli Stati hanno il dovere di proteggere i membri più vulnerabili della società, che sono spesso vittime di violazioni dei diritti umani, anche in tempi di gravi limitazioni delle risorse. Per questo motivo, il SCA ritiene che sia comunque possibile identificare alcuni aspetti di questo requisito dei Principi di Parigi che devono essere presi in considerazione in ogni particolare contesto. Tra questi vi sono i seguenti:

- a) *Accessibilità al pubblico* – Questo aspetto è particolarmente importante per le fasce più vulnerabili della società, che altrimenti avrebbero particolari difficoltà a richiamare l’attenzione su eventuali violazioni dei loro diritti umani.
 - Poiché molte persone vulnerabili possono essere geograficamente lontane dalle grandi città in cui si trova la maggior parte delle NHRI, la creazione di una presenza regionale aumenta l’accessibilità delle NHRI, garantendo loro una portata geografica più ampia possibile e consentendo loro di avere una copertura nazionale completa per la ricezione dei reclami. È essenziale che, laddove esistano, gli uffici regionali siano dotati di risorse adeguate per garantirne l’effettivo funzionamento.
 - Un altro modo per aumentare l’accessibilità alle NHRI dei gruppi vulnerabili è garantire che le loro sedi non siano situate in aree ricche o all’interno o nelle vicinanze di edifici governativi. Questo è particolarmente importante quando gli edifici governativi sono protetti da forze militari o di sicurezza. Se gli uffici di una NHRI sono troppo vicini agli uffici governativi, ciò può non solo compromettere l’indipendenza percepita dell’istituzione, ma anche rischiare di scoraggiare i denunciatori.

- b) *Personale della NHRI* – Gli stipendi e i benefici concessi al personale della NHRI dovrebbero essere paragonabili a quelli dei dipendenti pubblici che svolgono mansioni simili in altre istituzioni indipendenti dello Stato.
- c) *Membri della NHRI* – Ove appropriato, i membri dell'organo decisionale della NHRI dovrebbero ricevere una retribuzione equivalente a quella di individui con responsabilità simili in altre istituzioni indipendenti dello Stato.
- d) *Infrastruttura di comunicazione* – La creazione di sistemi di comunicazione, compresi telefono e internet, è essenziale per l'accesso del pubblico all'ufficio della NHRI. Una struttura di comunicazione ben funzionante, che includa procedure semplificate per la gestione dei reclami che possono includere la ricezione di reclami orali in lingue minoritarie, aumenta la portata dei gruppi vulnerabili ai servizi della NHRI.
- e) *Stanziamiento per le attività* – Le NHRI dovrebbero ricevere finanziamenti pubblici adeguati per svolgere le attività previste dal loro mandato. Un budget insufficiente può rendere una NHRI inefficace o limitarne la piena efficacia. Nel caso in cui la NHRI sia stato designato dallo Stato con responsabilità aggiuntive, come il ruolo di Meccanismo nazionale preventivo o di monitoraggio ai sensi di uno strumento internazionale sui diritti umani, dovrebbero essere fornite risorse finanziarie aggiuntive per consentirgli di svolgere tali funzioni.

Finanziamento dei donatori

Poiché è responsabilità dello Stato garantire il bilancio di base della NHRI, il SCA ritiene che i finanziamenti provenienti da fonti esterne, come i partner internazionali per lo sviluppo, non dovrebbero costituire il finanziamento di base della NHRI. Tuttavia, riconosce la necessità che la comunità internazionale, in circostanze specifiche e rare, continui a impegnarsi e a sostenere una NHRI per garantire che riceva finanziamenti adeguati fino al momento in cui lo Stato sarà in grado di farlo. Ciò è particolarmente applicabile negli Stati che escono da un conflitto. In queste circostanze, alle NHRI non dovrebbe essere richiesto di ottenere l'approvazione di fonti di finanziamento esterne, in quanto tale requisito potrebbe rappresentare una minaccia alla loro indipendenza.

Sistemi finanziari e responsabilità

I sistemi finanziari dovrebbero essere tali da garantire la completa autonomia finanziaria della NHRI, a garanzia della sua libertà generale di determinare le proprie priorità e attività. La legge nazionale dovrebbe indicare da dove viene stanziato il bilancio della NHRI e dovrebbe garantire la tempistica appropriata per l'erogazione dei finanziamenti, che è particolarmente importante per assicurare un livello adeguato di personale qualificato. Dovrebbe trattarsi di una linea di bilancio separata sulla quale l'NHRI ha una gestione e un controllo assoluti. L'NHRI ha l'obbligo di garantire una gestione coordinata, trasparente e responsabile dei propri finanziamenti attraverso una regolare rendicontazione finanziaria pubblica e un regolare audit annuale indipendente.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e di pluralismo

2. *L'istituzione nazionale deve disporre di un'infrastruttura adatta al regolare svolgimento delle sue attività, in particolare di un finanziamento adeguato. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di consentire all'istituzione di disporre di personale e locali propri, in modo da essere indipendente dal Governo e non essere soggetta a controlli finanziari che potrebbero compromettere la sua indipendenza.*

1. Requisiti essenziali dei Principi di Parigi

O.D.G. 1.11 Rapporti annuali delle NHRI

I rapporti annuali, speciali e tematici servono a evidenziare i principali sviluppi della situazione dei diritti umani in un Paese e a fornire un resoconto pubblico, e quindi un controllo pubblico, dell'efficacia di una NHRI. I rapporti sono anche un mezzo con cui una NHRI può fare raccomandazioni al governo e monitorare il rispetto dei diritti umani da parte del governo.

Si sottolinea l'importanza per una NHRI di preparare, pubblicizzare e distribuire ampiamente un rapporto annuale sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche. Questo rapporto dovrebbe includere un resoconto delle attività intraprese dall'NHRI per portare avanti il suo mandato durante l'anno in questione e dovrebbe indicare le sue opinioni, raccomandazioni e proposte per affrontare qualsiasi questione relativa ai diritti umani che desta preoccupazione.

Il SCA ritiene importante che le leggi di abilitazione di una NHRI stabiliscano un processo in base al quale i suoi rapporti debbano essere ampiamente diffusi, discussi ed esaminati dal legislatore. È preferibile che l'NHRI abbia il potere esplicito di presentare i rapporti direttamente al legislatore piuttosto che attraverso l'esecutivo e, in tal modo, di promuovere un'azione in merito.

Se una NHRI ha presentato una domanda di accreditamento o di riaccreditamento, dovrà presentare un rapporto annuale aggiornato, ossia relativo al periodo di rendicontazione dell'anno precedente. Se il rapporto pubblicato non è in una delle lingue del GANHRI, nella domanda di accreditamento deve essere presentata una traduzione certificata degli elementi chiave del rapporto. Il SCA ritiene difficile valutare l'efficacia di una NHRI e la sua conformità ai Principi di Parigi in assenza di un rapporto annuale aggiornato.

GIUSTIFICAZIONE

La sezione A.3(a) dei Principi di Parigi prevede che le NHRI abbiano la responsabilità di “*presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente, [...] rapporti su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani*”. Il documento afferma che le istituzioni “*possono decidere di renderli pubblici*” ed enumera le quattro aree a cui tali rapporti devono riferirsi:

- (i) Raccomandazioni sulla creazione o la modifica di qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, compresi disegni e proposte di legge;
- (ii) Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani;
- (iii) Diritti umani in generale e su questioni più specifiche; e
- (iv) Proposte per porre fine alle violazioni dei diritti umani e opinione sulle proposte e sulle reazioni del governo a queste situazioni.

Al fine di assistere le NHRI nell'adempimento dei loro obblighi ai sensi di questa disposizione dei Principi di Parigi, il SCA fornisce le seguenti indicazioni sui suoi requisiti, basate su pratiche internazionali consolidate:

- *Scopo dei rapporti* – I rapporti annuali, speciali e tematici servono a evidenziare i principali sviluppi della situazione dei diritti umani in un Paese e a fornire un resoconto pubblico, e quindi un controllo pubblico, dell'efficacia di una NHRI. I rapporti forniscono anche uno strumento con cui una NHRI può fare raccomandazioni al governo e monitorare il rispetto dei diritti umani da parte del governo;
- *Contenuto dei rapporti* – Il rapporto annuale di una NHRI è un documento pubblico fondamentale che non solo fornisce una verifica regolare delle prestazioni del governo in materia di diritti umani, ma anche un resoconto di ciò che l'NHRI ha fatto. In quanto tale, questo rapporto dovrebbe includere un resoconto delle attività intraprese dall'NHRI per portare avanti il suo mandato nel corso dell'anno e dovrebbe indicare i suoi pareri, le raccomandazioni e le proposte per affrontare qualsiasi questione di diritti umani che desta preoccupazione, nonché l'azione del governo in merito alle sue raccomandazioni;
- *Pubblicazione di rapporti* – È importante che una NHRI pubblichi e distribuisca ampiamente un rapporto annuale sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche. È di vitale importanza che tutti i risultati e le raccomandazioni della NHRI siano disponibili al pubblico, in quanto ciò aumenta la trasparenza e la responsabilità pubblica della NHRI. Pubblicando e diffondendo ampiamente il suo rapporto annuale, l'NHRI svolgerà un ruolo estremamente importante nell'informare l'opinione pubblica sulla situazione delle violazioni dei diritti umani nel Paese;
- *Presentazione dei rapporti* – All'NHRI dovrebbe essere conferita l'autorità legislativa di presentare i propri rapporti direttamente al legislatore piuttosto che attraverso l'esecutivo. Il legislatore dovrebbe essere tenuto a discutere ed esaminare i rapporti della NHRI, in modo da garantire che le sue raccomandazioni siano prese in considerazione dalle autorità pubbliche competenti.

Per il SCA è difficile verificare lo stato di accreditamento di una NHRI in assenza di un rapporto annuale aggiornato, ovvero di un rapporto datato non prima di un anno dal momento in cui è prevista una verifica di accreditamento da parte del SCA.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità –

3. Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:
- a) Presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di ascoltare una questione senza rinvio superiore, pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; questi pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti, così come qualsiasi prerogativa dell'istituzione nazionale, devono riguardare le seguenti aree:
 - (i) Qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, nonché le disposizioni relative alle organizzazioni giudiziarie, volte a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; a tale proposito, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore, nonché i progetti e le proposte di legge, e formulerà le raccomandazioni che riterrà opportune per garantire la conformità di tali disposizioni ai principi fondamentali dei diritti umani; raccomanderà, se necessario, l'adozione di nuove leggi, la modifica della legislazione in vigore e l'adozione o la modifica di misure amministrative;
 - (ii) Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani che decida di affrontare;
 - (iii) La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche;
 - (iv) Richiamare l'attenzione del Governo su situazioni di violazione dei diritti umani in qualsiasi parte del Paese e avanzare proposte di iniziative per porre fine a tali situazioni e, se necessario, esprimere un parere sulle posizioni e le reazioni del Governo;

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.1 Garanzia di mandato per i membri dell'organo decisionale della NHRI

Il SCA ritiene che, per soddisfare i requisiti dei Principi di Parigi relativi a un mandato stabile, importante per rafforzare l'indipendenza, la legislazione di abilitazione di una NHRI debba contenere un processo di licenziamento indipendente e obiettivo, simile a quello accordato ai membri di altre agenzie statali indipendenti.

Il licenziamento deve avvenire in stretta conformità con tutti i requisiti sostanziali e procedurali previsti dalla legge.

I motivi di licenziamento devono essere chiaramente definiti e opportunamente limitati alle sole azioni che hanno un impatto negativo sulla capacità del membro di svolgere il proprio mandato.

Se del caso, la legislazione dovrebbe specificare che l'applicazione di un particolare motivo deve essere supportata da una decisione di un organismo indipendente con una giurisdizione adeguata.

Il licenziamento non dovrebbe essere consentito solo sulla base della discrezionalità delle autorità che hanno il potere di nomina.

Tali requisiti garantiscono la sicurezza del mandato dei membri dell'organo direttivo e sono essenziali per assicurare l'indipendenza e la fiducia del pubblico nei confronti dei vertici di una NHRI.

GIUSTIFICAZIONE

Nel prescrivere le condizioni per garantire un mandato stabile ai membri dell'organo decisionale della NHRI, la sezione B.3 dei Principi di Parigi tace sullo scenario della loro revoca. Tuttavia, il SCA ritiene che garantire la sicurezza del mandato dei membri della NHRI sia coerente con i requisiti dei Principi di Parigi relativi alla composizione della NHRI e alle sue garanzie di indipendenza e pluralismo.

Le adeguate protezioni procedurali e il giusto processo sono aspetti essenziali di tutti i diritti umani, ma sono particolarmente pertinenti in relazione a una questione come la garanzia dell'indipendenza della NHRI e dei suoi membri. In altre parole, i membri della NHRI devono essere in grado di assumersi le proprie responsabilità senza timori e senza interferenze inappropriate da parte dello Stato o di altri attori. In quest'ottica, il SCA sottolinea quanto segue:

- I membri possono essere licenziati solo per gravi motivi di cattiva condotta o di incompetenza, nel rispetto di procedure eque che garantiscano l'obiettività e l'imparzialità previste dalla legislazione nazionale.
- La revoca dei membri da parte dell'Esecutivo, ad esempio prima della scadenza del mandato per cui sono stati nominati, senza che vengano fornite loro motivazioni specifiche e senza che sia disponibile un'effettiva immunità funzionale per impugnarne la revoca, è incompatibile con l'indipendenza della NHRI.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

- 3. Al fine di garantire un mandato stabile ai membri dell'istituzione nazionale, senza il quale non può esistere una vera indipendenza, la loro nomina avverrà con un atto ufficiale che stabilirà la durata specifica del mandato. Il mandato può essere rinnovato, a condizione che sia garantito il pluralismo dei membri dell'istituzione.*

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

G.O. 2.2 Membri a tempo pieno di una NHRI

La legge istitutiva della NHRI dovrebbe prevedere che i membri del suo organo decisionale includano membri retribuiti a tempo pieno. Ciò contribuisce a garantire:

- a) l'indipendenza della NHRI libera da conflitti di interesse reali o percepiti;
- b) un mandato stabile per i membri;
- c) una direzione regolare e appropriata per il personale; e
- d) l'adempimento continuo ed efficace delle funzioni della NHRI.

Un adeguato periodo minimo di nomina è fondamentale per promuovere l'indipendenza dei membri della NHRI e per garantire la continuità dei suoi programmi e servizi. Un periodo di nomina di tre (3) anni è considerato il minimo sufficiente per raggiungere questi obiettivi. Come prassi consolidata, il SCA incoraggia a prevedere nella legge istitutiva della NHRI un periodo compreso tra i tre (3) e i sette (7) anni, con la possibilità di rinnovo una volta.

Un ulteriore requisito per garantire la stabilità del mandato di un membro e l'indipendenza di una NHRI e dei suoi membri è che i termini e le condizioni del servizio di un membro non possano essere modificati a suo svantaggio durante il periodo di nomina. Inoltre, tali termini e condizioni dovrebbero essere equivalenti a quelli di responsabilità simili in altre agenzie statali indipendenti.

GIUSTIFICAZIONE

La sezione B.3 dei Principi di Parigi stabilisce i requisiti per garantire un mandato stabile ai membri della NHRI. Essa specifica che *“la loro nomina deve avvenire con un atto ufficiale che stabilisca la durata specifica del mandato”*. Chiarisce inoltre che *“il mandato può essere rinnovato [...]”*.

Sebbene la disposizione non parli della durata della nomina, il SCA ritiene che specificare un periodo minimo adeguato nella legge istitutiva della NHRI sia fondamentale per promuovere l'indipendenza dei membri e della NHRI e per garantire la continuità dei suoi programmi e servizi. In linea con le buone pratiche internazionali, il SCA raccomanda quindi un periodo di nomina compreso tra i tre e i sette anni, con la possibilità di rinnovo una volta.

Nel prescrivere le condizioni per garantire un mandato stabile ai membri dell'organo decisionale della NHRI, la sezione B.3 dei Principi di Parigi non affronta la questione se i membri debbano essere a tempo pieno o se debbano essere remunerati. Il SCA ritiene che la nomina dei membri a tempo pieno promuova la stabilità, un grado adeguato di gestione e direzione e limiti il rischio che i membri siano esposti a conflitti di interesse al momento dell'assunzione della carica. Inoltre, stabilisce chiaramente i termini e le condizioni di servizio, compresa un'adeguata remunerazione dei membri, e serve a rafforzarne l'indipendenza e l'integrità.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e di pluralismo

3. *Al fine di garantire un mandato stabile ai membri dell'istituzione nazionale, senza il quale non può esistere una vera indipendenza, la loro nomina avverrà con un atto ufficiale che stabilirà la durata specifica del mandato. Il mandato può essere rinnovato, a condizione che sia garantito il pluralismo dei membri dell'istituzione.*

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.3 Protezione dalla responsabilità penale e civile per le azioni e le decisioni ufficiali prese in buona fede

Le parti esterne possono cercare di influenzare il funzionamento indipendente di una NHRI avviando, o minacciando di avviare, procedimenti legali contro un membro dell'organo decisionale o un membro del personale della NHRI. Per questo motivo, i membri e il personale di una NHRI dovrebbero essere protetti dalla responsabilità penale e civile per gli atti compiuti in buona fede nella loro veste ufficiale. Tali tutele servono a migliorare la capacità della NHRI di impegnarsi in analisi e commenti critici sulle questioni relative ai diritti umani, a salvaguardare l'indipendenza dei vertici e a promuovere la fiducia del pubblico nell'NHRI.

Sebbene il SCA ritenga preferibile che tali tutele siano esplicitamente sancite dalla legislazione sulle NHRI o da un'altra legge applicabile di portata generale, riconosce che tali tutele possono anche esistere in virtù dello specifico contesto giuridico in cui l'NHRI opera.

Si riconosce che nessun titolare di carica dovrebbe essere al di fuori della portata della legge e quindi, in alcune circostanze eccezionali, potrebbe essere necessario revocare queste protezioni. Tuttavia, la decisione di farlo non dovrebbe essere esercitata da un singolo individuo, ma piuttosto da un organo adeguatamente costituito, come la corte superiore o una maggioranza speciale del parlamento. Si raccomanda che la legislazione nazionale preveda circostanze ben definite in cui tali protezioni possano essere revocate secondo procedure eque e trasparenti.

GIUSTIFICAZIONE

Garantire ai membri dell'organo decisionale e al personale della NHRI una protezione dalla responsabilità penale e civile per le azioni intraprese in buona fede nella loro veste ufficiale – spesso definita immunità funzionale – li protegge da azioni legali individuali da parte di chiunque si opponga a una decisione o a un'azione della NHRI.

È ormai ampiamente accettato che il radicamento di queste tutele nella legge è necessario perché questa protezione, essendo simile a quella garantita ai giudici nella

maggior parte dei sistemi giuridici, è un segno distintivo essenziale dell'indipendenza istituzionale.

Si riconosce che in alcuni contesti nazionali l'immunità funzionale non fa parte della tradizione giuridica e può quindi essere irrealistico o inappropriato per l'NHRI chiedere l'adozione di disposizioni giuridiche formali. In tali circostanze eccezionali, l'NHRI in esame deve fornire informazioni sufficienti per spiegare il motivo di tale situazione, dato il suo particolare contesto nazionale. Queste informazioni saranno esaminate in linea con le altre garanzie fornite a livello nazionale per assicurare l'indipendenza, la sicurezza del mandato e la capacità di condurre un'analisi critica delle questioni relative ai diritti umani.

Resta inteso che queste protezioni non dovrebbero essere assolute e non dovrebbero coprire le circostanze in cui i membri o il personale della NHRI abusano delle loro funzioni ufficiali o agiscono in malafede. In circostanze ben definite, l'autorità democraticamente eletta, come il legislatore, a cui l'NHRI deve rendere conto, dovrebbe avere il potere di revocare queste protezioni secondo un processo equo e trasparente.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

3. *Al fine di garantire un mandato stabile ai membri dell'istituzione nazionale, senza il quale non può esistere una vera indipendenza, la loro nomina deve essere effettuata da un atto ufficiale che stabilisce la durata specifica del mandato. Il mandato può essere rinnovato, a condizione che sia garantito il pluralismo dei membri dell'istituzione.*

C) Metodi di funzionamento –

Nell'ambito del suo funzionamento, l'istituzione nazionale deve:

- (a) *Esaminare liberamente tutte le questioni che rientrano nella sua competenza, siano esse presentate dal Governo o prese in carico da esso senza rinvio a un'autorità superiore, su proposta dei suoi membri o di qualsiasi firmatario;*

...

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

G.O. 2.4 Assunzione e mantenimento del personale della NHRI

Le NHRI dovrebbero avere il potere, assicurategli dalla legge, di determinare la struttura del personale e le competenze necessarie per adempiere al mandato della NHRI, di stabilire altri criteri appropriati (ad esempio, per aumentare la diversità) e di selezionare il personale in conformità con la legge nazionale.

Il personale dovrebbe essere assunto secondo un processo di selezione aperto, trasparente e basato sul merito che garantisca il pluralismo e una composizione del personale che possieda le competenze necessarie per adempiere al mandato della NHRI. Tale processo promuove l'indipendenza e l'efficacia della NHRI e la fiducia del pubblico nei suoi confronti.

Un requisito fondamentale dei Principi di Parigi è che una NHRI sia, e sia percepita come, in grado di operare in modo indipendente dalle interferenze governative. Il SCA sottolinea che questo requisito non deve essere considerato un limite alla capacità di una NHRI di assumere un funzionario pubblico con le competenze e l'esperienza richieste. Tuttavia, il processo di assunzione per tali posizioni deve essere sempre aperto a tutti, chiaro, trasparente, basato sul merito e ad esclusiva discrezione della NHRI. Quando una NHRI è costretta ad accettare personale assegnatogli dal governo, e in particolare quando questo include i più alti livelli della NHRI, mette in discussione la sua capacità di funzionare in modo indipendente.

Le NHRI devono disporre di risorse sufficienti per consentire l'assunzione e il mantenimento di personale con le qualifiche e l'esperienza richieste per adempiere al mandato della NHRI. Tali risorse dovrebbero consentire livelli salariali e termini e condizioni di impiego equivalenti a quelli di altre agenzie statali indipendenti.

GIUSTIFICAZIONE

Ai sensi della sezione B.2 dei Principi di Parigi, una NHRI deve essere dotata di un finanziamento adeguato, il cui scopo è quello di *“consentirgli di disporre di personale proprio [...] per essere indipendente dal governo”*. Il Sottocomitato interpreta questa disposizione nel senso che:

- (i) Le NHRI dovrebbero avere l'autorità, assicurata dalla legge, di assumere il proprio personale secondo linee guida scritte di assunzione basate sul merito e condotte attraverso un processo di selezione trasparente che utilizzi criteri pubblicati.
- (ii) Le NHRI dovrebbero disporre di risorse tali da consentire l'assunzione e il mantenimento di personale con le qualifiche e l'esperienza necessarie per adempiere al mandato della NHRI. Inoltre, tali risorse dovrebbero consentire che i livelli salariali, i termini e le condizioni di impiego applicabili al personale della NHRI siano equivalenti a quelli di agenzie statali analogamente indipendenti e di membri del servizio pubblico che svolgono un lavoro simile e con qualifiche e responsabilità simili.

In questo modo, il SCA riconosce che il rispetto dei requisiti del Principio di Parigi B.2 è fondamentale per garantire l'indipendenza e il funzionamento efficiente di una NHRI. Se l'NHRI non dispone di risorse adeguate o della capacità legislativa di assumere il proprio personale, in particolare a livello dirigenziale, e viene invece nominato dall'Esecutivo, ciò mina il principio dell'indipendenza istituzionale.

Le restrizioni alla capacità di una NHRI di assumere il proprio personale, o i requisiti per assumere o accettare personale assegnato da agenzie governative, tranne in circostanze eccezionali o rilevanti, hanno un impatto sull'indipendenza reale e percepita di una NHRI e possono ostacolare la sua capacità di condurre i propri affari in

modo autonomo, senza interferenze governative. Questa situazione è particolarmente aggravata quando i membri del personale di alto livello, che definiscono la direzione e promuovono la cultura della NHRI, sono distaccati.

Il SCA sottolinea che questo requisito non deve essere visto come un limite alla capacità di una NHRI di assumere un funzionario pubblico con le competenze e l'esperienza richieste, e anzi riconosce che ci possono essere alcune posizioni all'interno di una NHRI in cui tali competenze sono particolarmente rilevanti. Tuttavia, il processo di assunzione per tali posizioni dovrebbe essere sempre aperto a tutti, chiaro, trasparente, basato sul merito e ad esclusiva discrezione della NHRI.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo

2. *L'istituzione nazionale deve disporre di un'infrastruttura adatta al corretto svolgimento delle sue attività, in particolare di un finanziamento adeguato. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di consentire all'istituzione di disporre di personale e locali propri, in modo da essere indipendente dal Governo e non essere soggetta a controlli finanziari che potrebbero compromettere la sua indipendenza.*

Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.5 Le NHRI durante un colpo di Stato o uno stato di emergenza

In caso di colpo di Stato o di stato di emergenza, ci si aspetta che una NHRI si comporti con un livello maggiore di vigilanza e indipendenza e in stretta conformità con il suo mandato.

Le NHRI devono promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e il rafforzamento dello Stato di diritto in ogni circostanza e senza eccezioni. In situazioni di conflitto o di stato di emergenza, ciò può includere il monitoraggio, la documentazione, il rilascio di dichiarazioni pubbliche e la pubblicazione di rapporti regolari e dettagliati attraverso i media in modo tempestivo per affrontare le violazioni urgenti dei diritti umani.

GIUSTIFICAZIONE

I Principi di Parigi non forniscono indicazioni esplicite sulla condotta che una NHRI dovrebbe tenere quando il suo Paese si trova in uno stato di emergenza o di colpo di Stato. Tuttavia, il Principio di Parigi A.1 specifica chiaramente che le NHRI hanno la responsabilità di promuovere e proteggere i diritti umani. Inoltre, il Principio di Parigi A.3 specifica i poteri e le responsabilità di una NHRI, tra cui:

- segnalazione di violazioni dei diritti umani (Principio di Parigi A.3(a)(ii) –(iii));
- monitoraggio e rendicontazione dell'azione o dell'inazione del governo (Principio di Parigi A.3(a)(iv)); e

- pubblicizzare le proprie opinioni su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani (Principio di Parigi A.3(a)). Questa responsabilità è ulteriormente elaborata nel Principio di Parigi C(c), che prevede la capacità di rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso qualsiasi organo di stampa, in particolare al fine di pubblicizzare le proprie opinioni e raccomandazioni.

Sebbene l'impatto delle circostanze di emergenza vari da un caso all'altro, il SCA è consapevole che esse hanno quasi sempre un impatto drammatico sui diritti riconosciuti dalle norme internazionali sui diritti umani, in particolare sui gruppi vulnerabili. Le interruzioni della pace e della sicurezza non annullano o riducono in alcun modo gli obblighi pertinenti della NHRI. Come in altre situazioni analoghe, tali obblighi assumono una maggiore importanza pratica in periodi di particolare difficoltà. In tali circostanze, la protezione dei diritti umani diventa ancora più importante e le NHRI devono garantire che gli individui abbiano rimedi accessibili ed efficaci per affrontare le violazioni dei diritti umani.

Le NHRI, in quanto organismi indipendenti e imparziali, svolgono un ruolo particolarmente importante indagando sulle denunce di violazione in modo rapido, approfondito ed efficace. In quanto tali, le NHRI dovranno promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e il rafforzamento dello Stato di diritto in ogni circostanza, senza eccezioni. Ciò può includere dichiarazioni pubbliche e la pubblicazione di rapporti regolari e dettagliati attraverso i media in modo tempestivo per affrontare le violazioni urgenti dei diritti umani.

Per adempiere ai suoi obblighi, è necessario che l'NHRI continui a comportarsi con un livello elevato di vigilanza e indipendenza nell'esercizio del suo mandato. Il SCA verificherà in che misura l'NHRI in questione abbia preso provvedimenti alla luce del Massimo delle risorse per essa disponibili, al fine di fornire la massima protezione possibile ai diritti umani di ogni individuo all'interno della propria giurisdizione.

Estratto dai Principi di Parigi

A. Competenze e responsabilità

1. *Un'istituzione nazionale è competente per la promozione e la tutela dei diritti umani.*
3. *Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:*
 - (a) *Presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di ascoltare una questione senza rinvio superiore, pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi questione riguardante la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; questi pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti, così come qualsiasi prerogativa dell'istituzione nazionale, devono riguardare le seguenti aree:*

...

- (ii) *Qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani che decida di affrontare;*
- (iii) *La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in materia di diritti umani in generale e su questioni più specifiche;*
- (iv) *Richiamare l'attenzione del Governo su situazioni di violazione dei diritti umani in qualsiasi parte del Paese e avanzare proposte di iniziative per porre fine a tali situazioni e, se necessario, esprimere un parere sulle posizioni e le reazioni del Governo;*

...

C. Metodi di funzionamento –

Nell'ambito del suo funzionamento, l'istituzione nazionale deve:

...

- (c) *rivolgersi all'opinione pubblica direttamente o attraverso qualsiasi organo di stampa, in particolare per pubblicizzare i propri pareri e raccomandazioni;*

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.6 Limitazione del potere delle NHRI a causa della sicurezza nazionale

L'ambito del mandato di una NHRI può essere limitato per motivi di sicurezza nazionale. Sebbene questa limitazione non sia intrinsecamente contraria ai Principi di Parigi, non dovrebbe essere applicata in modo irragionevole o arbitrario e dovrebbe essere esercitata solo con un giusto processo.

GIUSTIFICAZIONE

Secondo la sezione A.2 dei Principi di Parigi, una NHRI dovrebbe avere “*un mandato il più ampio possibile*”. Per dare piena attuazione a questo principio, il SCA raccomanda di intendere questa disposizione nel senso più ampio del termine. In altre parole, il mandato della NHRI dovrebbe estendersi alla protezione del pubblico da atti e omissioni delle autorità pubbliche, compresi gli ufficiali e il personale delle forze armate, della polizia e delle forze speciali di sicurezza. Se tali autorità pubbliche, che potenzialmente possono avere un grande impatto sui diritti umani, sono escluse dalla giurisdizione della NHRI, ciò può servire a minare la credibilità dell'istituzione.

Le NHRI, nella loro analisi della situazione dei diritti umani nel Paese, dovrebbero essere autorizzati a indagare a fondo su tutte le presunte violazioni dei diritti umani, indipendentemente dai funzionari statali responsabili. Ciò dovrebbe includere la possibilità di accedere senza preavviso e senza impedimenti a ispezionare ed esaminare qualsiasi locale, documento, attrezzatura e bene pubblico senza preavviso scritto.

Sebbene l'autorità delle NHRI di intraprendere tali indagini possa essere limitata per ragioni di sicurezza nazionale, tale restrizione non dovrebbe essere applicata in modo irragionevole o arbitrario e dovrebbe essere esercitata secondo un giusto processo.

Estratto dai Principi di Parigi

A) Competenze e responsabilità –

2. *Un'istituzione nazionale deve ricevere un mandato il più ampio possibile, che deve essere chiaramente definito in un testo costituzionale o legislativo, specificando la sua composizione e la sua sfera di competenza.*

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

G.O. 2.7 Regolamento amministrativo delle NHRI

La classificazione di una NHRI come agenzia statale indipendente ha importanti implicazioni per la regolamentazione di alcune pratiche, tra cui la rendicontazione, il reclutamento, il finanziamento e la contabilità.

Quando uno Stato ha sviluppato norme o regolamenti uniformi per garantire che le agenzie statali siano adeguatamente responsabili dell'uso dei fondi pubblici, l'applicazione di tali norme o regolamenti a una NHRI non è considerata inappropriata, a condizione che non compromettano la capacità della NHRI di svolgere il proprio ruolo in modo indipendente ed efficace.

I requisiti amministrativi imposti a una NHRI devono essere chiaramente definiti e non devono essere più onerosi di quelli applicabili ad altre agenzie statali indipendenti.

GIUSTIFICAZIONE

La sezione B.2 dei Principi di Parigi considera il “*finanziamento adeguato*” di una NHRI come una garanzia necessaria della sua indipendenza. Lo scopo di questo finanziamento è: “*per essere indipendente dal governo e non essere soggetto a controlli finanziari che potrebbero compromettere la sua indipendenza*”. Tale disposizione, tuttavia, non intende limitare l'applicazione delle leggi che richiedono un livello adeguato di responsabilità finanziaria da parte delle agenzie pubbliche.

Per garantire il rispetto del principio di indipendenza nelle circostanze in cui alcuni aspetti dell'amministrazione di una NHRI sono regolati dal governo, il SCA avverte che tale regolamentazione non deve compromettere la capacità della NHRI di svolgere il proprio ruolo in modo indipendente ed efficace.

Può quindi essere opportuno che lo Stato imponga requisiti normativi generali per promuovere:

- processi di selezione equi, trasparenti e basati sul merito;
- la correttezza finanziaria nell'uso dei fondi pubblici; oppure
- responsabilità operativa.

Tale regolamentazione, tuttavia, non dovrebbe estendersi fino a richiedere l'approvazione del governo prima di svolgere le attività previste dal mandato legislativo, poiché ciò potrebbe compromettere la sua indipendenza e autonomia. Tale pratica è incompatibile con l'esercizio della funzione di protezione e promozione che una NHRI è stato istituito per svolgere in modo indipendente e libero. Per questo motivo, è importante che il rapporto tra il Governo e l'NHRI sia chiaramente definito in modo da evitare qualsiasi indebita interferenza governativa.

Estratto dai Principi di Parigi

B) Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo.

2. *L'istituzione nazionale deve disporre di un'infrastruttura adatta al corretto svolgimento delle sue attività, in particolare di un finanziamento adeguato. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di consentire all'istituzione di disporre di personale e locali propri, in modo da essere indipendente dal Governo e non essere soggetta a controlli finanziari che potrebbero compromettere la sua indipendenza.*

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.8 Valutare le NHRI come meccanismi nazionali di prevenzione di monitoraggio

Quando, in base a uno strumento internazionale sui diritti umani, una NHRI è stato designato come, o come parte di, un meccanismo nazionale di prevenzione o monitoraggio, il SCA valuterà se il richiedente ha fornito informazioni sufficienti per dimostrare che sta svolgendo le sue funzioni in conformità con i Principi di Parigi.

A seconda dei ruoli e delle funzioni specifiche attribuite all'NHRI, nell'effettuare questa valutazione, il SCA prenderà in considerazione, a seconda dei casi, i seguenti aspetti

- se è stato fornito un mandato legale formale;
- se il mandato è stato definito in modo appropriato per includere la promozione e la protezione di tutti i diritti pertinenti contenuti nello strumento internazionale;
- se il personale della NHRI possiede le capacità e le competenze adeguate;
- se l'NHRI è stato dotato di risorse aggiuntive e adeguate;
- se vi sono prove che l'NHRI stia effettivamente svolgendo tutti i ruoli e le funzioni previsti dallo strumento internazionale in questione. A seconda dello strumento e del mandato dell'istituzione nazionale per i diritti umani, tali attività possono includere il monitoraggio e le indagini, la fornitura di consulenza costruttiva e/o critica al governo e, in particolare, il seguito sistematico delle sue raccomandazioni e delle sue scoperte su presunte violazioni dei diritti umani.

Il SCA può anche prendere in considerazione, se lo ritiene opportuno, qualsiasi guida sviluppata dall'organo competente per il trattato.

GIUSTIFICAZIONE

Negli ultimi anni, gli strumenti internazionali sui diritti umani hanno iniziato a prevedere l'obbligo per gli Stati parte di creare o designare un'agenzia (o agenzie) nazionale con la responsabilità di monitorare e promuovere gli obiettivi di tale strumento.

Questi strumenti internazionali spesso specificano ruoli e funzioni particolari che devono essere svolti dall'agenzia o dalle agenzie nazionali competenti, che sono variamente denominate meccanismi nazionali di prevenzione o monitoraggio.

In risposta, gli Stati hanno spesso scelto di designare il loro NHRI come, o come parte dei, meccanismi nazionali di prevenzione o monitoraggio. Così facendo, lo Stato segnala che l'NHRI ha un ruolo primario da svolgere nella promozione e protezione dei diritti contenuti in tali strumenti.

Nel valutare se una NHRI sta svolgendo queste funzioni in conformità con i Principi di Parigi, il SCA prenderà in considerazione una serie di fattori che incidono sulla capacità di una NHRI di funzionare in modo indipendente ed efficace. Per quanto riguarda il requisito di uno specifico mandato legale, questo può dipendere dalla portata del mandato esistente di una NHRI e dall'ampiezza di eventuali ruoli e funzioni aggiuntivi attribuitigli come meccanismi nazionali di prevenzione o monitoraggio. Laddove vengano proposti poteri aggiuntivi, come quelli specifici di entrare, monitorare, indagare e riferire sui luoghi di detenzione, e questi vadano oltre i poteri attualmente a disposizione della NHRI, potrebbe essere necessario un mandato legale più chiaramente definito per garantire che l'NHRI sia in grado di svolgere il proprio ruolo in modo efficace e senza interferenze.

Nell'effettuare la sua valutazione, il SCA prenderà in considerazione anche le linee guida sviluppate dall'organo competente per il trattato. Tuttavia, il SCA osserva che il suo ruolo è quello di valutare una NHRI rispetto ai Principi di Parigi, mentre l'organo competente per i trattati effettua la valutazione di un meccanismo nazionale di prevenzione o monitoraggio rispetto allo strumento internazionale su cui si basa. Le linee guida sviluppate dall'organo competente per il trattato sono state generalmente redatte per l'ampia gamma di agenzie che possono essere designate come meccanismi nazionali di prevenzione o monitoraggio, e non sempre sono direttamente applicabili a una NHRI.

Estratto dai Principi di Parigi

(A) Competenza e responsabilità.

...

3. *Un'istituzione nazionale ha, tra l'altro, le seguenti responsabilità:*
 - (a) Presentare al Governo, al Parlamento e a qualsiasi altro organo competente... pareri, raccomandazioni, proposte e relazioni su...:
 - (ii) qualsiasi situazione di violazione dei diritti umani che decida di affrontare;
 - (b) *Promuovere e assicurare l'armonizzazione della legislazione nazionale, dei regolamenti e delle pratiche con gli strumenti internazionali sui diritti umani di cui lo Stato è parte, e la loro effettiva applicazione;*

- (c) *Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra citati o l'adesione a tali strumenti e garantirne l'attuazione;*
- (d) *Contribuire ai rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite e alle istituzioni regionali, in base agli obblighi derivanti dai Trattati e, ove necessario, di esprimere un parere in materia, nel rispetto della loro indipendenza;*
- (e) *Cooperare con le Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali e con le istituzioni nazionali di altri Paesi competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani;*
- ...

2. Pratiche che promuovono direttamente la conformità ai Principi di Parigi

O.D.G. 2.9 La competenza quasi giudiziaria delle NHRI (gestione dei reclami)

Quando una NHRI ha il mandato di ricevere, esaminare e/o risolvere i reclami che denunciano violazioni dei diritti umani, deve essere dotato delle funzioni e dei poteri necessari per adempiere adeguatamente a tale mandato.

A seconda del suo mandato, tali poteri e funzioni possono includere:

- la capacità di ricevere reclami contro enti pubblici e privati nella sua giurisdizione;
- la possibilità di ricevere le denunce presentate da persone per conto della/e pre-sunta/e vittima/e, qualora sia stato dato il consenso;
- la possibilità di avviare un reclamo di propria iniziativa;
- la capacità di indagare sui reclami, compreso il potere di imporre la produzione di prove e testimoni e di visitare i luoghi di privazione della libertà;
- la possibilità di proteggere i denunciatori da ritorsioni per aver presentato un reclamo;
- la possibilità di proteggere i testimoni da ritorsioni per aver fornito prove in relazione a un reclamo;
- la possibilità di cercare una soluzione amichevole e riservata del reclamo attraverso un processo alternativo di risoluzione delle controversie;
- la possibilità di risolvere i reclami attraverso una decisione vincolante;
- la possibilità di deferire le proprie conclusioni a tribunali di diritto o a tribunali specializzati per un giudizio;
- la possibilità di rinviare all'organo decisionale competente i reclami che esulano dalla sua giurisdizione o che rientrano in una giurisdizione concorrente;
- la possibilità di far valere, attraverso il sistema giudiziario, le proprie decisioni sulla risoluzione dei reclami;
- la capacità di seguire e monitorare l'attuazione delle sue decisioni sulla risoluzione dei reclami; e
- la possibilità di riferire le proprie conclusioni al governo in situazioni in cui un reclamo fornisce prove di una violazione diffusa o sistematica dei diritti umani.

Nell'adempimento del suo mandato di gestione dei reclami, l'NHRI deve garantire che i reclami siano trattati in modo equo, trasparente, efficiente, rapido e coerente. A tal fine, una NHRI dovrebbe:

- garantire che le sue strutture, il suo personale e le sue pratiche e procedure facilitino l'accesso a coloro che sostengono che i loro diritti sono stati violati e ai loro rappresentanti; e
- garantire che le procedure di gestione dei reclami siano contenute in linee guida scritte e che queste siano disponibili al pubblico.

GIUSTIFICAZIONE

I Principi di Parigi non richiedono che una NHRI sia in grado di ricevere reclami o petizioni da individui o gruppi in merito alla presunta violazione dei loro diritti umani. Tuttavia, laddove gli venga conferito questo mandato, i Principi di Parigi suggeriscono di considerare alcune funzioni (si veda l'estratto qui sotto). In sostanza, le NHRI devono gestire i reclami in modo equo, rapido ed efficace, attraverso processi facilmente accessibili al pubblico. Le NHRI possono essere autorizzate a svolgere indagini sui reclami e a riferire le loro conclusioni a un'autorità appropriata. Le NHRI devono avere l'autorità di trattare con gli organismi contro i quali vengono presentati i reclami e possono essere autorizzate a chiedere il rispetto delle proprie decisioni attraverso la magistratura.

Estratto dai Principi di Parigi

Principi aggiuntivi relativi allo status delle commissioni con competenza quasi giudiziaria

Un'istituzione nazionale può essere autorizzata ad ascoltare ed esaminare reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali. I casi possono essere presentati da individui, loro rappresentanti, terze parti, organizzazioni non governative, associazioni sindacali o qualsiasi altra organizzazione rappresentativa. In tali circostanze, e fatti salvi i principi sopra enunciati relativi agli altri poteri delle commissioni, le funzioni ad esse affidate possono basarsi sui seguenti principi:

- (a) *Cercare una soluzione amichevole attraverso la conciliazione o, nei limiti previsti dalla legge, attraverso decisioni vincolanti o, se necessario, sulla base della riservatezza;*
- (b) *Informare la parte che ha presentato la petizione dei suoi diritti, in particolare dei rimedi a sua disposizione, e promuoverne l'accesso;*
- (c) *Ascoltare eventuali reclami o petizioni o trasmetterli a qualsiasi altra autorità competente nei limiti previsti dalla legge;*
- (d) *Formulare raccomandazioni alle autorità competenti, in particolare proponendo modifiche o riforme di leggi, regolamenti e pratiche amministrative, soprattutto se hanno creato le difficoltà incontrate dalle persone che presentano le petizioni per far valere i propri diritti.*

Ginevra, febbraio 2018

Senato della Repubblica XIX Legislatura

N. 303

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice **PUCCIARELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 2022

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

Onorevoli Senatori. – Nel 2023 saranno trascorsi trent'anni dall'approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 20 dicembre 1993, della risoluzione n. 48/134 sulla istituzione di un organismo specifico per la tutela e la promozione dei diritti umani da parte degli Stati membri.

Nel corso del seminario «Un'Autorità Nazionale per i diritti umani in Italia: una prospettiva internazionale», promosso nel luglio 2022 dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato e dal Centro di Studi di politica internazionale, è stata ribadita l'idea di attribuire al Garante per la protezione dei dati personali i compiti di istituzione nazionale per i diritti umani, come richiesto dalla citata risoluzione n. 48/134, e in conformità ai principi di Parigi enunciati dalla risoluzione medesima. Nella XVIII legislatura era stato a tal fine presentato in Senato il disegno di legge atto Senato n. 2109 e, successivamente, sempre in Senato, un emendamento alla legge di delegazione europea (emendamento 13.0.1. testo 2 all'atto Senato n. 2481).

Nel corso del lavoro istruttorio presso la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato il Presidente *pro tempore* del Garante per la protezione dei dati personali, Pasquale Stanzone, ascoltato in audizione formale l'8 marzo 2022 ha rilevato che «volendo, anche per evidenti ragioni di contenimento degli oneri, affidare la competenza in materia di diritti umani ad un'autorità indipendente già istituita è difficile immaginare una più adeguata del Garante per la protezione dei dati personali per trasversalità degli ambiti di intervento, varietà dei contesti considerati, garanzie ordinarie di indipendenza».

L'emendamento è stato ritirato dai presentatori e trasformato nell'ordine del giorno G/2481/5/14 che il Governo, attraverso il Sottosegretario agli Affari europei, Enzo Amendola, ha accolto. L'ordine del giorno sostanzia tre principi: in primo luogo che nell'affrontare la questione della istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, trattandosi di questione che riguarda i fondamenti della vita civile e quindi interessa tutti i cittadini, occorre tenere conto di tutte le proposte. In secondo luogo che è necessario procedere avendo presenti i vincoli di bilancio. In terzo luogo che è necessario tenere conto delle istituzioni che già oggi si occupano dei diritti umani in Italia per evitare duplicazioni e conflitti di competenze.

La creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani con compiti di tutela dei diritti umani è un impegno internazionale che l'Italia ha assunto ed ha più volte confermato all'atto della sua candidatura, coronata da successo, a membro del Consiglio dei diritti umani.

Sin dal 1978, diversi organi delle Nazioni Unite si sono occupati del tema delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Nel 1991 la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, dalla quale deriva il Consiglio dei diritti umani, che è oggi attivo a Ginevra, promosse a Parigi un importante seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida tracciate nel 1978 e furono adottati i «principi di Parigi».

Tali principi costituiscono i criteri che debbono informare le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Tali principi sono stati ripresi e contenuti nella citata risoluzione n. 48/134, che ha recepito anche le conclusioni della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenuta a Vienna nel giugno 1993. Tale Conferenza ribadì il ruolo cruciale e costruttivo svolto dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, in particolare attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, nonché il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti fondamentali della persona.

In questo contesto deve essere ricordato che l'Italia, nel 2010, 2015 e 2019, è stata oggetto della verifica periodica sui diritti umani da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite e, in queste occasioni, numerose raccomandazioni hanno messo in evidenza l'assenza nel nostro Paese di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani; nel 2019, ben 41 raccomandazioni su 306 hanno interessato tale argomento.

Diverse sono le soluzioni adottate dagli altri Paesi. In Francia, la Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo è un organismo indipendente molto importante, con funzioni prevalentemente di consulenza del Primo ministro e dei Ministri interessati e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani. In Germania, il Governo federale include tra i suoi vari organi anche un «incaricato» o «commissario» per i diritti umani e gli aiuti umanitari che ha un ruolo eminentemente politico. E sempre in Germania opera l'Istituto tedesco per i diritti

umani, che funge da autorità nazionale indipendente per i diritti umani e coopera sia con altre istituzioni nazionali nel campo dei diritti umani sia con le organizzazioni internazionali. L'Irlanda ha istituito nel 2001 la Commissione per i diritti umani che può essere paragonata alle Autorità indipendenti del nostro ordinamento. Nel Regno Unito, la Commissione sull'eguaglianza e i diritti umani, istituita nel 2007, ha poteri di inchiesta e di investigazione sulle violazioni, promuove la conoscenza dei diritti umani, monitora la legislazione sui diritti umani e ha un ruolo di consulenza rispetto all'esecutivo.

In Italia attualmente esistono diversi organismi che svolgono attività cruciali nella tutela dei diritti umani. Sul piano nazionale, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituita dalla legge 12 luglio 2011, n. 112, «promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza»; l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (ora Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), la cui *mission* è di monitorare l'osservanza da parte del nostro Paese delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia nella custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale. Questa importante istituzione, collocata presso il Ministero della giustizia, svolge anche le ulteriori importanti funzioni di meccanismo nazionale di controllo che derivano dalla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195) e come organismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati di cittadini di Paesi terzi, ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008. Va poi fatta menzione dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 – emanata per attuare il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – dall'articolo 7 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215: ha il compito di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

Con una preziosa e crescente funzione di raccordo rispetto alle diverse realtà che seguono la tutela dei diritti umani, nel quadro degli adempimenti legati agli accordi e alle convenzioni internazionali ratificati dal nostro Paese, va segnalato il Comitato interministeriale per i diritti umani, istituito con decreto del Ministro per gli affari esteri 15 febbraio 1978, n. 519, successivamente integrato dal decreto ministeriale 24

novembre 2005, n. 208/3258. Il Garante per la protezione dei dati personali è stato istituito con la legge 31 dicembre 1996, n. 675, ed è regolato oggi dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, per garantire, nel trattamento dei dati personali, il rispetto dei diritti delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone. Integrano questo quadro istituzioni locali molto importanti. In questo senso può essere ricordato il ruolo prezioso svolto dai difensori civici regionali o locali ovvero, allo stesso modo, quello insostituibile svolto sul territorio dalle figure di garante per i detenuti, istituite da diverse regioni e da numerose realtà locali; anche queste ultime istituzioni sono di notevolissimo impatto sul versante specifico di cui si occupano.

Un sistema di protezione dei diritti fondamentali della persona così articolato, del quale fanno parte anche la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato e il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo della Camera dei deputati, nel tempo ha maturato professionalità e specificità tali da mettere il Paese nel suo insieme nelle condizioni, in forza di una normativa nazionale attenta e degli atti internazionali ratificati, di assicurare – certo in modo perfettibile e da migliorare – un notevole grado di tutela ai diritti umani delle persone, come viene puntualmente sottolineato dal nostro Paese in occasione delle verifiche periodiche sui diritti umani in sede internazionale.

Questo elemento, anche in ragione della varietà di soluzioni prospettate nel panorama internazionale delle istituzioni nazionali indipendenti che si richiamano alla citata risoluzione ONU n. 48/134 del 1993 e ai principi di Parigi, suggerisce di approfondire la possibilità che in Italia si proceda all'istituzione di un organismo deputato alla tutela dei diritti umani, nel senso indicato dai principi di Parigi, rafforzando un'istituzione nazionale esistente per conseguire un risultato di efficacia, razionalizzazione ed efficientamento.

Ai sensi del presente disegno di legge, ferme restando competenze, prerogative e ruolo delle altre realtà di cui si è detto, in particolare del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'istituzione più idonea viene individuata nel Garante per la protezione dei dati personali che ha caratteristiche di piena indipendenza e strutture articolate. Inoltre, in ragione dell'ormai preponderante dimensione assunta dal digitale nella vita dei cittadini, appare necessario rafforzare le garanzie a tutela delle libertà e della dignità delle persone nella fruizione dei contenuti e dei servizi *online*. A tal fine il Garante dovrebbe poter vigilare in merito al rispetto e all'applicazione dei diritti umani, anche in rete, ben oltre la protezione dei dati personali.

A tal fine:

– l'articolo 1 istituisce il Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani;

– l'articolo 2 ne definisce le attribuzioni, che si aggiungono a quelle già esistenti del Garante per la protezione dei dati personali, e che insistono su quattro aree tenendo conto anche di possibili violazioni *online*: vigilanza sul rispetto dei diritti

umani in Italia anche sulla base delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati; proposte e pareri su questioni connesse al rispetto dei diritti umani; sensibilizzazione e promozione dell'insegnamento dei diritti umani e dei diritti di cittadinanza digitale, nonché diffusione della conoscenza degli strumenti posti a tutela di essi; relazione annuale al Governo e al Parlamento;

– l'articolo 3 affida alle esistenti strutture e all'organico del Garante per la protezione di dati personali l'espletamento delle nuove funzioni del Garante, integrandone il ruolo organico di trenta unità con un reclutamento realizzato attraverso concorso pubblico. Non è indicato, ma è già previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, il controllo da parte della Corte dei conti.

L'articolo 4 provvede alle spese di funzionamento e alla relativa copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, è assegnato il ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e la 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 di tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. Il Garante per la protezione dei dati personali assume la denominazione di Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani, di seguito denominato «Garante».

3. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 153:

1) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, o che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani»;

2) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani»;

b) alla rubrica del capo I del titolo II della parte III sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e dei diritti umani»;

c) agli articoli 2-*bis*, comma 1, e 154-*bis*, comma 4, le parole: «Garante per la protezione dei dati personali» sono sostituite dalle seguenti: «Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani».

Art. 2.

(Compiti del Garante in qualità di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani)

1. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo l'articolo 154 è inserito il seguente:

«Art. 154.1 – (*Ulteriori compiti in materia di protezione e promozione dei diritti umani*) – 1. Per quanto attiene al ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, il Garante ha il compito di:

a) verificare e promuovere l'effettiva attuazione nel territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

b) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia, nella prospettiva di prevenire possibili violazioni;

c) vigilare sul rispetto della libertà e della dignità delle persone, in particolare donne e minori, nella società digitale;

d) ricevere e valutare segnalazioni di violazioni o limitazioni dei diritti umani che provengano dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano, ai fini del successivo inoltro all'autorità o agli uffici competenti, con poteri di accertamento, controllo e denuncia;

e) agli stessi fini di cui alla lettera d), ricevere segnalazioni che riguardino l'utilizzo della rete *internet*, in particolare attraverso la diffusione senza consenso di immagini o altro materiale tale da nuocere alla integrità psico-fisica e alla dignità della persona;

f) redigere raccomandazioni e pareri da inviare al Governo e alle Camere su questioni connesse al rispetto dei diritti umani, anche riguardanti la rete *internet*, e formulare proposte in ordine alla firma e alla ratifica degli accordi internazionali in materia;

g) intervenire ai sensi della legge 29 maggio 2017, n. 71, anche con riferimento alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del *revenge porn*;

h) collaborare con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per i diritti umani e con tutte le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici cui, a livello centrale o locale, sono attribuite specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani, nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della protezione e promozione dei diritti umani;

i) promuovere la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, l'educazione digitale, nonché la diffusione della conoscenza degli strumenti di tutela dei diritti umani, anche attraverso iniziative di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica;

l) realizzare con la società civile un contatto continuo nel campo dei diritti umani attraverso un confronto costante con le organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato che nel loro statuto prevedono finalità o scopi attinenti alla protezione dei diritti umani e civili, nonché al contrasto delle discriminazioni, anche con riguardo alla rete internet;

m) predisporre e trasmettere al Governo e alle Camere una relazione annuale sulle attività svolte.

2. Il Garante può chiedere ad altre pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono tassativamente rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta. Il Garante può altresì richiedere ad amministrazioni ed enti pubblici di accedere a banche di dati o ad archivi di loro competenza. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dati e alle informazioni conservati nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nella banca dati nazionale del DNA di cui alla legge 30 giugno 2009, n. 85.

3. Nell'ambito del presente articolo, il Garante può richiedere che vengano mostrati atti, verbali e documenti connessi alle presunte violazioni dei diritti umani e svolgere visite presso le strutture interessate; i soggetti destinatari, fatti salvi gli obblighi di riservatezza e quelli riferibili al segreto istruttorio previsti per legge, trasmettono quanto richiesto entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta».

Art. 3.

(Ufficio del Garante e ruolo organico del personale dipendente)

1. Il Garante si avvale, per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 2, delle strutture e del personale dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali integrato da trenta unità reclutate attraverso pubblico concorso.

2. All'articolo 156 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «duecento unità» sono sostituite dalle seguenti: «centonovantadue unità»;

b) al comma 3, lettera a), le parole: «di cui agli articoli 154, 154-bis,» sono sostituite dalle seguenti: «di cui agli articoli 154, 154.1, 154-bis,».

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dai compiti del Garante di cui all'articolo 154.1 del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come introdotto dall'articolo 2 della presente legge, nonché dall'aumento dell'organico di cui all'articolo 3 della presente legge, si provvede a valere sul Fondo di cui all'articolo 156, comma 8, del

citato codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, che a tal fine è incrementato di euro 3.500.000 annui a decorrere dall'anno 2021.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 3.500.000 annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Senato della Repubblica XIX Legislatura

N. 424

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **VALENTE, GIORGIS, PARRINI e ZAMPA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2022

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge ha lo scopo di colmare un vuoto normativo del nostro Paese. Sin dal 1978, vari organi delle Nazioni Unite si sono occupati del tema delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Nel 1991 la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, dalla quale deriva il Consiglio dei diritti umani, oggi attivo a Ginevra, promosse a Parigi un importante Seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida tracciate nel 1978 e furono adottati i cosiddetti «principi di Parigi». Tali principi costituiscono i criteri che debbono informare le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in termini sia strutturali che funzionali. Essi infatti sono ripresi e contenuti nella risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenuta a Vienna nel giugno 1993. La Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna ha ribadito il ruolo cruciale e costruttivo svolto dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, in particolare attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, nonché per la riparazione delle violazioni dei suddetti diritti e per la diffusione dell'informazione e dell'educazione in tale materia. La Conferenza ha incoraggiato la costituzione e il rafforzamento di tali istituzioni nazionali, nel rispetto del diritto di ogni Stato di scegliere la struttura politica che meglio risponde alle sue particolari necessità. Tali istituzioni sono state successivamente e concordemente individuate nell'ambito delle nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e dell'Unione europea, e si sono dimostrate strumenti importanti di

sussidiarietà nell'attuazione dei diritti fondamentali, consentendo alle vittime di avere migliori possibilità di accedere a strumenti di protezione legale.

La creazione di un'istituzione indipendente per la tutela dei diritti umani con compiti ispettivi è quindi un impegno internazionale che l'Italia ha assunto in base alla citata risoluzione ONU n. 48/134 del 1993. L'Italia ha confermato l'impegno all'atto della sua candidatura, coronata da successo, a membro del Consiglio dei diritti umani di Ginevra del 2007 e del 2011, cui farà seguito la prossima candidatura nel 2019. L'Italia, inoltre, con la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (legge 9 novembre 2012, n. 195), si è impegnata a creare entro un anno i meccanismi nazionali indipendenti di controllo previsti all'articolo 17 del Protocollo. In questo contesto va ricordato che l'Italia nel 2015 è stata oggetto della verifica periodica concernente i diritti umani da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, dalla quale sono scaturite 23 raccomandazioni, tutte accettate dall'Italia, raccomandazioni che esortavano il nostro Paese a procedere con l'istituzione di un organismo nazionale indipendente in applicazione della risoluzione ONU n. 48/134 del 1993. Tutto ciò rappresenta venticinque anni di impegno internazionale disatteso dall'Italia, a cui è adesso necessario porre rimedio.

La Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, così come configurata nel presente disegno di legge, è nominata dal Parlamento e soddisfa i principi di Parigi, vale a dire: indipendenza e autonomia dal Governo, sia operativa sia finanziaria, pluralismo nella composizione, imparzialità e ampio mandato basato sugli *standard* universali dei diritti umani, un adeguato potere di indagine, una dotazione di risorse umane e finanziarie adeguate, una forte legittimità pubblica. Essa avrà il compito di promuovere e vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così come individuati dalle convenzioni delle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea e tutelati dalla Costituzione italiana. Tra le funzioni principali della Commissione vanno quindi evidenziati: il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia; la valutazione di eventuali segnalazioni in materia di violazioni o di limitazioni dei diritti umani; la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti, dei rifugiati e dei migranti; il riscontro sull'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia; la collaborazione con i difensori civili e i garanti dei diritti dei detenuti 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, nonché con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani; la possibilità di formulare al Governo e al Parlamento pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sollecitando ove necessario la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali; la promozione della cultura e dell'insegnamento dei diritti umani.

Della sua attività la Commissione dà conto annualmente alle Camere attraverso un'apposita relazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e composizione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali)

1. È istituita, in conformità ai cosiddetti «principi di Parigi» adottati dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993, la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, di seguito denominata «Commissione», con lo scopo di promuovere e di proteggere i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione, dal diritto internazionale consuetudinario, oltre che dai trattati e dalle convenzioni internazionali sottoscritti dall'Italia.

2. La Commissione opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nonché in piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria; a tal fine, i dipendenti di pubbliche amministrazioni o coloro che ricoprono cariche politiche elettive non possono essere nominati componenti della Commissione.

3. La Commissione è un organo collegiale composto da un presidente e da quattro membri nominati, assicurando un'adeguata rappresentanza di genere, tra persone di altissima levatura morale, di riconosciuta indipendenza, dotati di integrità ed elevata professionalità, nonché aventi comprovata competenza ed esperienza nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere, con un'esperienza pluriennale nel campo della promozione e protezione dei diritti umani, in Italia e all'estero, e nella gestione di strutture organizzative complesse nel settore pubblico o privato. Non possono essere nominati componenti della Commissione i membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. I quattro membri della Commissione sono eletti, rispettivamente, due dal Senato della Repubblica e due dalla Camera dei deputati, a maggioranza dei due terzi dei loro componenti. L'elezione avviene successivamente all'espletamento di una procedura di esame delle candidature proposte secondo i principi del merito e della trasparenza, attraverso la valutazione del *curriculum* e l'audizione pubblica dei candidati da parte delle Commissioni competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il Presidente della Commissione è nominato, previa audizione pubblica, con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. La prima nomina dei componenti della Commissione è effettuata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il Presidente e i quattro membri della Commissione durano in carica cinque anni non rinnovabili. Almeno sei mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina dei nuovi componenti.

6. Per tutta la durata dell'incarico, il Presidente e i quattro membri della Commissione non possono ricoprire cariche elettive o assumere incarichi di governo o altri uffici pubblici di qualsiasi natura, né ricoprire incarichi per conto di un'associazione

o di un partito o di un movimento politico; qualora siano docenti universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

7. Ai componenti della Commissione compete un'indennità di funzione determinata ai sensi dell'articolo 3, commi da 44 a 52-*bis*, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195, adottato ai sensi del citato comma 52-*bis*.

8. I componenti della Commissione sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico o grave violazione dei doveri inerenti all'incarico. La valutazione circa l'effettiva esistenza dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico, nonché della grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato, compete ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che vi procedono d'intesa e senza ritardo, e provvedono altresì alla nomina del nuovo membro ai sensi dei commi 3 e 4 del presente articolo. Al membro così nominato si applicano le altre disposizioni del presente articolo.

Art. 2.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia; valutare le segnalazioni in materia di violazioni o di limitazioni dei diritti umani provenienti dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano; verificare in particolare il rispetto dei diritti dei detenuti, se del caso prendendo visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e accedendo alle strutture in cui si trovano persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, quali istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari ove esistenti, nelle more della loro soppressione, o strutture sanitarie destinate ad accogliere persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, comunità terapeutiche e di accoglienza, strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o cautelari, comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; accertare il rispetto dei diritti delle persone trattate nei centri destinati ai richiedenti asilo e ai rifugiati, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale;

b) verificare l'effettiva attuazione nel territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

c) collaborare con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civili e i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani, all'occorrenza avvalendosi del ruolo specifico 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;

d) formulare al Governo e al Parlamento, anche di propria iniziativa, pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, sulle questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, ove necessario sollecitando la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani, alla luce anche delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri previste dall'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emesse nei confronti dello Stato italiano;

e) promuovere, anche all'interno delle scuole, la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, nonché la diffusione della conoscenza delle norme nazionali e internazionali che regolano la materia;

f) favorire il dialogo con la società civile e sensibilizzare i cittadini sulla materia dei diritti fondamentali, attraverso campagne e iniziative pubbliche;

g) predisporre e trasmettere alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta, comprensiva del bilancio.

2. La Commissione, nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati personali, può chiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari rispondono alla richiesta di cui al comma 1 entro trenta giorni dalla data di presentazione della richiesta medesima. La Commissione, inoltre, può chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi, comunicando la richiesta al Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 3.

(Struttura e personale)

1. La Commissione si avvale, per il suo funzionamento, di personale di ruolo.

2. Al fine di consentire l'avvio delle sue attività, la Commissione si avvale inizialmente, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di nomina dei membri della Commissione, in sede di prima applicazione dell'articolo 1, comma 4, di un contingente di personale amministrativo e tecnico selezionato fra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, in posizione di fuori ruolo. Al suddetto personale si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il servizio prestato presso la Commissione è equiparato a ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. All'atto del collocamento fuori ruolo e per la durata

del medesimo i posti in dotazione organica lasciati vacanti sono resi indisponibili presso l'amministrazione di provenienza. Il personale collocato fuori ruolo risponde del proprio operato esclusivamente alla Commissione.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze, su proposta della Commissione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le disposizioni relative alla struttura, al funzionamento e all'organizzazione interna della Commissione medesima, alla predisposizione del bilancio e del rendiconto, nonché alle procedure e alle modalità di reclutamento del personale di cui al comma 1. Le successive modifiche alle disposizioni di cui al primo periodo sono adottate con delibera della Commissione da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. Il rendiconto della gestione finanziaria della Commissione è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse stanziati ai sensi dell'articolo 5.

2. Alle spese di funzionamento della Commissione si provvede con le risorse stanziati a tale scopo dall'articolo 5.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, valutati in euro 1.735.150 a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio di previsione 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Senato della Repubblica XIX Legislatura

N. 505

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa delle senatrici **BEVILACQUA, MAIORINO e Barbara FLORIDIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GENNAIO 2023

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

Onorevoli Senatori. – L’Italia ha svolto e deve continuare a svolgere un importante ruolo nella promozione e protezione dei diritti umani nel mondo. Il nostro Paese ha già saputo giocare questa funzione quando nel 1950 ospitò a Roma la firma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Il 20 dicembre 1993 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 48/134, recependo anche le conclusioni di cui alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna nel giugno 1993, sulla costituzione e il rafforzamento di autorità nazionali per i diritti umani.

A seguito di questa risoluzione, molti Stati si sono dotati di autorità nazionali per i diritti umani e molti altri si sono ufficialmente impegnati a farlo; l’Italia, invece, non ha dato riscontro alla suddetta risoluzione. Eppure, nel presentare la propria candidatura al Consiglio dei diritti umani dell’ONU nel 2007, 2011 e 2019, l’Italia ha assunto precisi impegni – tra cui l’istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali – ribaditi anche nel corso della Revisione Periodica Universale (2014 e 2020) in risposta a puntuali raccomandazioni internazionali.

Attualmente nel nostro Paese operano diversi organismi che svolgono attività cruciali nella tutela e promozione dei diritti umani. In particolare, si menzionano:

– l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, istituita dalla legge 12 luglio

2011, n. 112, che «promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza»;

– il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, istituito dall'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, la cui missione è di monitorare l'osservanza da parte del nostro Paese delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia nella custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale. Questa importante istituzione svolge anche le ulteriori funzioni di meccanismo nazionale di controllo che derivano dalla ratifica del Protocollo opzionale all'importante Convenzione ONU contro la tortura del 1984 (ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195) la cui attuazione si rivela, tra l'altro, di fondamentale importanza – soprattutto con riferimento ad alcune recenti vicende nell'area mediterranea meridionale;

– l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, di attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), istituito con decreto del Ministro per gli affari esteri 15 febbraio 1978, n. 519, e i difensori civici regionali o locali.

A queste autorità e organismi si aggiunge il Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, regolato oggi dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dotato di espressa legittimazione a livello europeo ai sensi dell'articolo 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il rispetto dei diritti delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone, nelle operazioni riguardanti il trattamento dei dati personali in ogni settore o contesto si verificano, con una pressoché unica trasversalità di azione.

Proprio questa istituzione, anche per le sue caratteristiche di piena indipendenza, risulta essere quella più idonea ad assumere tra i suoi compiti quello della vigilanza, rispetto e applicazione dei diritti umani. Significative sono, infatti, le garanzie previste per l'elezione dei componenti del Collegio, scelti dalle Assemblee delle Camere con la specifica prerogativa del voto limitato prevista dall'articolo 153, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003. Si tratta di una previsione particolarmente significativa, in quanto volta a coinvolgere anche le minoranze nella scelta di un organo, quale il vertice di un'autorità amministrativa indipendente, che non può appunto, per sua espressa natura, rispondere neppure in fase di costituzione a logiche di tipo maggioritario. Un'autorità volta alla tutela dei diritti fondamentali (e di un diritto fondamentale quale la protezione dati, sancito appunto dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra i diritti di libertà) deve,

infatti, essere necessariamente sottratta al «dominio della maggioranza» e allo stesso circuito fiduciario su cui si fonda l'azione governativa.

A tal fine, l'articolo 1 istituisce il Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani; l'articolo 2 ne definisce le attribuzioni, che si aggiungono a quelle già esistenti del Garante per la protezione dei dati personali; l'articolo 3 delinea i rapporti con gli altri organismi che si occupano di diritti umani; l'articolo 4 integra l'organico esistente del Garante per la protezione dei dati personali ai fini dell'espletamento delle nuove funzioni; l'articolo 5 infine reca la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani)

1. 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, è assegnato il ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e la promozione dei diritti umani, ai sensi della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993, con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. Il Garante per la protezione dei dati personali assume la denominazione di Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani, di seguito denominato «Garante».

3. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 153:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani»;

2) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, e che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani. Tra i quattro componenti del Collegio, almeno due devono essere in possesso delle necessarie competenze in materia di diritti umani e nell'effettuazione delle nomine si tiene conto: dell'equilibrio di genere; della diversità etnica della società; della gamma dei gruppi vulnerabili; del rispetto della diversità; della rappresentanza pluralistica delle forze sociali coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani»;

b) alla rubrica del capo I del titolo II della parte III sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e dei diritti umani»;

c) all'articolo 2-bis, comma 1, le parole: «Garante per la protezione dei dati personali» sono sostituite dalle seguenti: «Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani»;

d) all'articolo 154-*bis*, comma 4, le parole: «il Garante per la protezione dei dati personali» sono sostituite dalle seguenti: «il Garante».

4. La disposizione di cui al comma 3, lettera a), numero 2), si applica a decorrere dal primo rinnovo del Collegio del Garante successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

(Compiti del Garante in qualità di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani)

1. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo l'articolo 154 è inserito il seguente:

«Art. 154.1. – *(Compiti in materia di protezione e promozione dei diritti umani)*
– 1. Per quanto attiene al ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, il Garante ha il compito di:

a) vigilare sul rispetto dei diritti umani in Italia e in ogni altra situazione ricadente sotto la giurisdizione dello Stato italiano, con riferimento al diritto interno, alle norme internazionali e al diritto dell'Unione europea;

b) promuovere la cultura dei diritti umani e la loro divulgazione attraverso percorsi educativi e informativi concernenti i principi e le norme che regolano la materia, coinvolgendo le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e favorendo la programmazione di progetti formativi presso istituzioni private e pubbliche;

c) formulare pareri non vincolanti, raccomandazioni e segnalazioni al Governo, al Parlamento e alle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, sulle questioni concernenti la promozione e la protezione dei diritti umani, ove necessario sollecitando la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani, alla luce anche delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri previste dall'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emesse nei confronti dello Stato italiano;

d) verificare l'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di diritti umani e contribuire alla redazione dei rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare nell'adempimento di specifici obblighi;

e) fornire assistenza e rendere pareri motivati alle amministrazioni pubbliche che intendano inserire nei programmi di formazione e aggiornamento del personale le materie relative al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

f) ricevere eventuali segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti riconosciuti negli atti internazionali in vigore e provvedere sulle stesse mediante i poteri di accertamento, controllo e denuncia nonché, in caso di accertata violazione o limitazione dei diritti umani, disporre provvedimenti inibitori di tali condotte o porre termine alle condotte omissive, nonché adottare provvedimenti

prescrittivi secondo quanto previsto dal regolamento di cui al comma 2, con l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 166, comma 2, e, sussistendone i presupposti, 170 in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori o prescrittivi adottati;

g) curare la redazione di un bollettino periodico semestrale pubblicato nel sito *internet* istituzionale, nel quale sono riportati i documenti adottati e le attività svolte, con modalità idonee ad assicurarne l'accessibilità, la trasparenza e l'uso dei dati. Il bollettino è inviato al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri competenti per materia e alle Camere;

h) adottare azioni di sensibilizzazione affinché, nell'adozione delle determinazioni di politica interna ed estera, siano valorizzate le tematiche della promozione e protezione dei diritti umani, anche attraverso la formulazione di pareri e segnalazioni rivolti al Governo e al Parlamento, nonché in sede di audizione dinanzi alle Commissioni parlamentari;

i) promuovere l'inserimento di regole per la promozione e la protezione dei diritti umani, nonché di adeguate forme di controllo sullo stato di attuazione, nei codici di deontologia delle varie professioni;

l) predisporre e trasmettere annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri.

2. Il Garante disciplina con proprio regolamento le modalità specifiche dei procedimenti relativi all'esercizio dei compiti e dei poteri di cui al comma 1.

3. Il Garante può chiedere ad altre pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono tassativamente rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta. Il Garante può altresì richiedere ad amministrazioni ed enti pubblici di accedere a banche di dati o ad archivi di loro competenza. Resta fermo quanto previsto dalla disciplina vigente circa il controllo e l'accesso ai dati e alle informazioni conservati nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nella banca dati nazionale del DNA di cui alla legge 30 giugno 2009, n. 85.

4. Nell'ambito di cui al presente articolo, il Garante può richiedere che vengano mostrati atti, verbali e documenti connessi alle presunte violazioni dei diritti umani e svolgere visite presso le strutture interessate; i soggetti destinatari, fatti salvi gli obblighi di riservatezza e quelli riferibili al segreto istruttorio previsti per legge, trasmettono quanto richiesto entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta.

5. In caso di omesso riscontro alle richieste di cui ai commi 3 e 4 si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 166, comma 2».

Art. 3.

(Rapporti con gli altri organismi aventi funzioni di promozione e protezione dei diritti umani)

1. Il Garante coopera con gli organismi internazionali, in particolare con quelli dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa, e con le istituzioni di altri Stati europei ed extraeuropei che operano nei settori della promozione e della protezione dei diritti umani e della lotta ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra.

2. Al fine di dotare l'Italia di una strategia coerente, integrata ed efficace per la promozione e la protezione dei diritti umani, che si proponga di adottare indirizzi preventivi permanenti, il Garante indice ogni sei mesi un tavolo di consultazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

3 Il Garante promuove apposite forme di raccordo con le autorità garanti di cui al comma 2 al fine di favorire un continuativo scambio di informazioni, il periodico aggiornamento sul monitoraggio in materia di protezione dei diritti umani e la segnalazione di possibili violazioni o limitazioni dei diritti umani che richiedano un'azione coordinata per la loro individuazione e il loro contrasto.

4. Il principio di leale collaborazione ispira i rapporti che intercorrono tra il Garante e gli altri organismi italiani che operano per la tutela dei diritti umani. Il Garante promuove le opportune sinergie con le altre istituzioni, gli enti e gli organismi pubblici, a cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla promozione e protezione dei diritti umani.

Art. 4.

(Ufficio del Garante e ruolo organico del personale dipendente)

1. Il Garante si avvale, per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 154.1 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, delle strutture e del personale dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali integrato di ottanta unità di personale, per metà collocato fuori ruolo o in posizione di comando o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti di appartenenza, proveniente da pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché da altre autorità amministrative indipendenti e per metà attraverso pubblico concorso, con progressivo scorrimento della graduatoria, nella misura di 15 unità nel 2023, 15 unità nel 2024 e 10 unità nel 2025.

2. In via transitoria il Garante assume i compiti e le funzioni di cui all'articolo

154.1 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, e all'articolo 3 della presente legge a seguito dell'espletamento delle procedure di cui al comma 1 del presente articolo e a partire dall'assunzione delle quote di unità di personale stabilite per il 2023.

3. All'articolo 156 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «duecento unità» sono sostituite dalle seguenti: «duecentottanta unità»;

b) al comma 3, lettera a), le parole: «di cui agli articoli 154, 154-bis,» sono sostituite dalle seguenti: «di cui agli articoli 154, 154.1, 154-bis,».

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge si provvede a valere sul fondo di cui all'articolo 156, comma 8, del codice per la protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che a tal fine è incrementato di euro 3.500.000 per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di euro 8.000.000 annui a decorrere dall'anno 2025.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 3.500.000 per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e a euro 8.000.000 a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Camera dei deputati XIX Legislatura

N. 426

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati **QUARTAPELLE PROCOPIO, DELLA VEDOVA, BOLDRINI**

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

Presentata il 21 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, che riprende un'analogha proposta di legge presentata nella XVIII legislatura dalla prima firmataria della presente proposta di legge (atto Camera n. 855), ha lo scopo di colmare un vuoto normativo del nostro Paese. Sin dal 1978 vari organi delle Nazioni Unite si sono occupati del tema delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Nel 1991 la Commissione per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dalla quale deriva il Consiglio dei diritti umani, che è oggi attivo a Ginevra, promosse a Parigi un importante Seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida tracciate nel 1978 e furono adottati i «principi di Parigi». Tali principi costituiscono i criteri che debbono informare le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Essi infatti sono ripresi e contenuti nella risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenuta a Vienna nel giugno 1993. La Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna ha ribadito il ruolo cruciale e costruttivo svolto dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, in particolare attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, nonché il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti umani. La Conferenza ha incoraggiato la costituzione e il rafforzamento di tali istituzioni nazionali, nel rispetto del diritto di ogni Stato di scegliere la struttura politica che meglio risponde alle sue particolari

necessità. Tali istituzioni sono state successivamente individuate concordemente nell'ambito dell'ONU, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e dell'Unione europea e si sono dimostrate strumenti importanti di sussidiarietà nell'attuazione dei diritti fondamentali, consentendo alle vittime di avere migliori possibilità di accedere a strumenti di protezione legale.

La creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani con compiti ispettivi rispetto alla tutela dei diritti umani è quindi un impegno internazionale che l'Italia ha assunto in base alla citata risoluzione dell'ONU n. 48/134 del 1993. L'Italia ha confermato l'impegno all'atto della sua candidatura, coronata da successo, a membro del Consiglio dei diritti umani di Ginevra del 2007, del 2011 e del 2019. L'Italia, inoltre, con la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (legge 9 novembre 2012, n. 195), si è impegnata a creare entro un anno i meccanismi nazionali indipendenti di controllo previsti all'articolo 17 del Protocollo. In questo contesto va ricordato che l'Italia, nel 2015, è stata oggetto della verifica periodica concernente i diritti umani da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, risultante in 23 raccomandazioni, tutte accettate dall'Italia, che esortavano il nostro Paese a procedere con l'istituzione di un organismo nazionale indipendente in applicazione della citata risoluzione dell'ONU n. 48/134 del 1993. Tutto ciò rappresenta venticinque anni di impegno internazionale disatteso dall'Italia, a cui è adesso necessario porre rimedio.

La Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, così come configurata nella presente proposta di legge, sarà costituita da sei membri eletti dalle Camere, mentre il presidente sarà nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole espresso dalle competenti Commissioni parlamentari con la maggioranza qualificata dei due terzi dei rispettivi componenti. Essa soddisferà quindi i principi di Parigi, vale a dire: indipendenza e autonomia dal Governo, sia operativa sia finanziaria, pluralismo nella composizione, imparzialità e ampio mandato basato sui parametri universali dei diritti umani, un adeguato potere di indagine, una dotazione di risorse umane e finanziarie adeguate nonché una forte legittimità pubblica. Essa avrà il compito di promuovere e di vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, come individuati dalle convenzioni delle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea e tutelati dalla Costituzione italiana. Tra le funzioni principali della Commissione vanno, quindi evidenziati: il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia; la valutazione di eventuali segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani; la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti, dei rifugiati e dei migranti; il riscontro sull'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia; la collaborazione con difensori civici e garanti dei diritti dei detenuti a livello territoriale 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;

la possibilità di formulare pareri e segnalazioni, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, al Governo e alle Camere su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sollecitando ove necessario la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali; la promozione della cultura e dell'insegnamento dei diritti umani. La Commissione, inoltre, opera, nei temi di reciproca competenza, in sinergia con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Della sua attività la Commissione dovrà dare conto annualmente alle Camere attraverso un'apposita relazione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e composizione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali)

1. È istituita, in conformità ai principi stabiliti dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993, la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, di seguito denominata «Commissione», con lo scopo di promuovere e di proteggere i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione, dal diritto internazionale consuetudinario nonché dai trattati e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. La Commissione opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nonché in piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria.

3. La Commissione è organo collegiale composto dal presidente e da sei membri, scelti, assicurando un'adeguata rappresentanza di entrambi i sessi, tra persone di altissima levatura morale, di riconosciuta indipendenza, integrità e coraggio e di elevata professionalità, aventi competenza ed esperienza comprovate nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere ed esperienza pluriennale nel campo della promozione e della protezione dei diritti umani, in Italia e all'estero, e nella gestione di strutture organizzative complesse nel settore pubblico o privato. Non possono essere nominati presidente o membro della Commissione i dipendenti di pubbliche amministrazioni, ad eccezione dei docenti universitari di ruolo, né le persone che ricoprono cariche politiche elettive, compresi i membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono tre membri della Commissione per ciascuno. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto scrivendo sulla scheda due soli nomi. Gli eletti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Il presidente della Commissione è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre

1995, n. 481. In caso di cessazione anticipata del presidente o di un membro dalla carica, si procede alla sostituzione a norma dei periodi precedenti. Il subentrante rimane in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato della Commissione. A chi subentri quando mancano meno di due anni dalla predetta scadenza ordinaria non si applica il divieto di rinnovo di cui al comma 5.

5. Il presidente e i membri della Commissione durano in carica cinque anni e il loro mandato non è rinnovabile. Almeno sei mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina.

6. Per tutta la durata dell'incarico, il presidente e i membri della Commissione non possono ricoprire cariche elettive o assumere incarichi di governo o altri uffici pubblici di qualsiasi natura né ricoprire incarichi per conto di un'associazione o di un partito o movimento politico; se docenti universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

7. Al presidente e ai membri della Commissione spetta un'indennità di funzione determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 3, commi da 44 a 52-*bis*, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195.

8. In caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico ovvero di grave violazione dei doveri inerenti all'incarico, il presidente o il membro della Commissione è immediatamente sostituito. La valutazione circa l'effettiva esistenza dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico o della grave violazione dei doveri inerenti all'incarico compete ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che vi procedono d'intesa e senza ritardo, promuovendo altresì l'attivazione delle procedure per la sostituzione ai sensi dei commi 3 e 4.

Art. 2.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia; valutare le segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani che provengano dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano; verificare il rispetto dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, se del caso prendendo visione, previo consenso, anche verbale, dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo dell'interessato stesso e accedendo alle strutture in cui si trovano persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, quali istituti penitenziari, residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, di cui all'articolo 1, comma 1-*quater*, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, o strutture sanitarie destinate ad accogliere persone sottoposte a misure di sicurezza

detentive, comunità terapeutiche e di accoglienza, strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o cautelari, nonché comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; accertare il rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri per l'identificazione dei migranti e in quelli destinati ai richiedenti asilo e ai rifugiati, accedendo a qualunque locale senza restrizione alcuna;

b) verificare l'effettiva attuazione, nel territorio nazionale, delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di diritti umani;

c) collaborare con le autorità e le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civili, i garanti territoriali 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 istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio, 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, 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. La Commissione opera, nei temi di comune competenza, in collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;

d) formulare, anche di propria iniziativa, pareri e segnalazioni, anche con riferimento a provvedimenti di natura legislativa o regolamentare, al Governo e alle Camere su questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, ove necessario sollecitando la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani, anche in relazione alle competenze attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 5, comma 3, lettera *a-bis*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano. Il Governo deve fornire entro novanta giorni una risposta motivata ai pareri e alle segnalazioni ad esso rivolti, indicando le misure che intende adottare;

e) promuovere, anche all'interno delle scuole di ogni ordine e grado, la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, nonché la diffusione della conoscenza delle norme nazionali e internazionali che regolano la materia;

f) favorire il dialogo con la società civile e sensibilizzare la cittadinanza e i *media* in ordine ai temi concernenti i diritti fondamentali, attraverso campagne e iniziative pubbliche;

g) predisporre e trasmettere alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta, comprensiva delle informazioni concernenti le modalità di impiego delle risorse finanziarie a essa assegnate.

2. La Commissione, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei

dati personali, può chiedere alle pubbliche amministrazioni e a qualsiasi soggetto o ente pubblico di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta. La Commissione può altresì chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi, informando della richiesta il Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 3.

(Struttura e personale)

1. La Commissione si avvale, per il suo funzionamento, di un proprio ufficio di segreteria, la cui dotazione organica è stabilita ai sensi del comma 3.

2. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni del comma 3 del presente articolo, al fine di consentire l'immediato avvio delle sue attività, la Commissione si avvale inizialmente di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a cinquanta unità, a essa assegnato entro dodici mesi dalla prima costituzione ai sensi dell'articolo 1, comma 4, selezionato tra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato dall'amministrazione di appartenenza fuori ruolo o in altra analoga posizione prevista dal rispettivo ordinamento entro il termine stabilito dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il servizio prestato presso la Commissione è equiparato a ogni effetto di legge a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. All'atto del collocamento fuori ruolo e per la durata del medesimo sono resi indisponibili i posti lasciati vacanti nella dotazione organica dell'amministrazione di provenienza. Il personale collocato fuori ruolo risponde del proprio operato esclusivamente alla Commissione.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare, su proposta della Commissione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le disposizioni concernenti il funzionamento e l'organizzazione interna della Commissione, la predisposizione del bilancio e del rendiconto e la dotazione organica, fissata nel limite di centoventi unità, le procedure e le modalità di reclutamento del personale dell'ufficio di cui al comma 1. Le successive modifiche delle disposizioni di cui al primo periodo sono adottate con deliberazione della Commissione, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le risorse finanziarie da destinare alla Commissione per il suo funzionamento.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 3,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede, per gli anni 2023 e 2024, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per i medesimi anni, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Camera dei deputati

N. 580

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato **LAUS**

Istituzione dell'Autorità nazionale per i diritti umani

Presentata il 15 novembre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! – La presente proposta di legge costituzionale, volta a istituire un organo di rilievo costituzionale a tutela dei diritti umani, si muove nell'ambito del diritto dell'Unione europea, delle Convenzioni del Consiglio d'Europa ratificate dall'Italia, nonché delle norme internazionali generalmente riconosciute, adempiendo compiutamente a quanto richiesto agli Stati membri in materia di tutela e promozione dei diritti umani dalla risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale della Nazioni Unite.

La predisposizione di una proposta di legge costituzionale si è resa necessaria proprio al fine di introdurre nel nostro ordinamento giuridico un'autorità nazionale indipendente avente le caratteristiche e le prerogative funzionali e di autonomia richieste dalla risoluzione sopra citata.

Al fine di rendere l'Autorità un organo in grado di tutelare realmente i diritti umani in tutte le sue declinazioni, la proposta di legge costituzionale le attribuisce sia poteri di iniziativa legislativa, consultivi, di impulso e di monitoraggio, sia competenze legate alla tutela giurisdizionale e giudiziaria di ipotesi lesive degli stessi diritti umani. L'Autorità, può, infatti, impugnare leggi statali e regionali nonché decreti legislativi innanzi alla Corte costituzionale e promuovere o intervenire in procedimenti giudiziari.

Inoltre, per garantire lo svolgimento delle attività assegnate senza rischio di eventuali ingerenze esterne, l'Autorità è dotata di autonomia sia a livello finanziario sia organizzativo. Detta autonomia è poi rafforzata dalla sua composizione, la quale rispecchia, nel rispetto della parità di genere, il più ampio pluralismo delle posizioni

della società civile in merito ai diritti umani. A tal fine, si avvale anche di esperti nel settore, nonché di giuristi.

Per comprendere appieno le scelte compiute appare opportuno procedere a un breve *excursus* della normativa europea e internazionale di riferimento.

I principi contenuti nella citata risoluzione n. 48/134, di cui la proposta di legge è norma di attuazione, rappresentano un primo momento di sintesi delle riflessioni che gli organismi internazionali hanno, da tempo, portato avanti sul tema.

Invero, già nel 1978, su richiesta dell'Assemblea generale (risoluzione 32/123, adottata il 16 dicembre 1977), la Commissione per i diritti umani organizzò a Ginevra il primo seminario sulle istituzioni nazionali e locali per la protezione dei diritti umani, in cui furono elaborate delle linee guida, fatte proprie dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 33/46 del 14 dicembre 1978.

Tali linee guida vennero sviluppate a Parigi nel corso del seminario internazionale promosso nel 1991 dalla suddetta Commissione. In tale sede furono, altresì, adottati i cosiddetti principi di Parigi, che presentano un'esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare queste istituzioni, sia in termini strutturali sia in termini funzionali.

Detti principi hanno costituito il presupposto per la redazione della già menzionata risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del giugno 1993. In particolare, il punto 36, parte I, della Dichiarazione e programma d'azione della Conferenza recita: «La Conferenza mondiale sui diritti umani ribadisce il ruolo importante e costruttivo giocato dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, particolarmente attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti umani».

In ambito internazionale si è poi concordato che le istituzioni preposte, a livello statale, alla tutela dei diritti umani avrebbero dovuto essere individuate nella Commissione nazionale per i diritti umani oppure nel Difensore civico nazionale, organo collegiale il primo e prevalentemente monocratico il secondo.

Inoltre, la dichiarazione di Vienna ha suggerito agli Stati membri di istituire detti organi con atto legislativo o costituzionale, precisando che i loro componenti devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'esecutivo ma da organi parlamentari.

Tuttavia, l'Italia non solo non ha ancora provveduto a dare compiuta realizzazione alla dichiarazione di Vienna, istituendo nel proprio ordinamento un organo indipendente avente capacità consultiva, dotato di poteri volti a riparare eventuali lesioni dei diritti umani e teso a promuovere la diffusione delle informazioni e l'educazione riguardante i diritti umani, ma ha sinora disatteso anche la raccomandazione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, di cui è membro, che la invitava, a conclusione della «Revisione periodica universale» del 2010, a dotarsi di un'autorità indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani.

Da ultimo, l'Italia è stata ancora una volta richiamata, attraverso le osservazioni conclusive adottate nel marzo 2017 dallo *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite in relazione al sesto rapporto periodico sull'applicazione da parte del nostro Paese dei diritti civili e politici, per non aver risposto in modo soddisfacente alle sollecitazioni in ordine all'istituzione di un organismo nazionale di tutela dei diritti umani. La presente proposta di legge costituzionale intende porre finalmente rimedio a tale inadempienza, inserendo un nuovo articolo, il 100-*bis*, nel testo della Costituzione e istituendo nel suo primo comma, in conformità alle disposizioni europee e alle norme internazionali generalmente riconosciute, un'Autorità nazionale, articolata territorialmente su base regionale, quale organo indipendente di promozione e tutela dei diritti umani.

L'indipendenza dell'Autorità è assicurata attribuendole un'ampia autonomia declinata in tutte le fattispecie: regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e organizzativa.

Per quanto concerne la denominazione dell'organo, essa non risponde ai suggerimenti della citata risoluzione in quanto il termine «Commissione» nell'ordinamento italiano rinvia ad articolazioni di natura parlamentare. Pertanto, al fine di evidenziare la sua indipendenza anche sotto il profilo nominalistico, si è ritenuto di optare per il termine «Autorità», considerato che tradizionalmente il ruolo di tali organi è quello di tutelare gli interessi pubblici e della collettività non solo in specifici settori economici, ma anche in ambiti aventi rilevanza sociale.

Il secondo comma esplicita competenze e poteri attribuiti all'Autorità, la quale svolge, innanzitutto, così come indicato dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale, attività di consulenza delle Camere e del Governo sui provvedimenti afferenti i diritti umani in tutte le possibili declinazioni. All'Autorità è conferito anche un potere di iniziativa legislativa per i progetti di legge in materia di diritti umani e, nell'ambito dei poteri propulsivi, può inoltre adottare codici di comportamento nei settori individuati dalla legge nonché formulare raccomandazioni.

Il terzo comma stabilisce che, qualora le Camere o il Governo abbiano disatteso un parere dell'Autorità, il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge o di emanare un decreto legislativo, possa chiedere, con messaggio motivato alle Camere o al Governo, una nuova deliberazione.

Al fine di promuovere e diffondere la cultura, la conoscenza e la consapevolezza sul tema dei diritti umani, il quarto comma stabilisce che l'Autorità svolga anche una costante attività di monitoraggio e di analisi in ordine allo stato di attuazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa sui diritti umani. L'Autorità ha, inoltre, il compito di riferire, almeno annualmente, direttamente alle Camere sugli esiti di tale attività, evidenziando eventuali violazioni e suggerendo proposte per prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione.

Allo scopo di rendere effettiva la tutela dei diritti umani anche successivamente all'entrata in vigore di una legge statale o regionale ovvero di un atto avente forza di legge, il quinto comma attribuisce all'Autorità, anche su segnalazione delle sue

articolazioni territoriali, il potere di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

Con riferimento alla composizione, il sesto comma limita a sette i membri dell'Autorità in modo da contemperare le esigenze di effettiva operatività dell'organo con quelle di garanzia del pluralismo. Infatti, conformemente a quanto proposto in sede internazionale, viene assicurato, nel rispetto della parità di genere, la rappresentanza pluralistica della società civile coinvolta nella promozione e nella protezione dei diritti umani e, in particolare, delle associazioni a tutela dei diritti umani. A tutela dell'imparzialità dell'Autorità, due dei suoi membri sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i garanti nazionali e regionali dei diritti delle persone private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti alle associazioni di tutela dei diritti umani che svolgono la loro attività a livello nazionale e due dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

Inoltre, la proposta di legge assicura la continuità operativa dell'Autorità prevedendo che la scadenza del mandato dei membri non coincida con la fine della legislatura. Al fine di perseguire il principio di rotazione all'interno dell'organo, il settimo comma fissa in sette anni la durata degli incarichi senza prevederne il rinnovo.

L'ottavo comma dispone che il Presidente rimanga in carica per un triennio e non sia rieleggibile.

Il nono comma demanda alla legge costituzionale di attuazione la disciplina dell'organizzazione interna dell'Autorità, delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei suoi membri nonché del sistema di elezione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Alla parte seconda, titolo III, sezione III, della Costituzione, dopo l'articolo 100 è aggiunto il seguente:

«Art. 100-*bis*. – L'Autorità nazionale per i diritti umani è organo indipendente di promozione e tutela dei diritti umani in conformità alle disposizioni dell'Unione europea e alle 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 progetti di legge in materia di diritti umani. Adotta, altresì, codici di comportamento nei settori individuati dalla legge, formula raccomandazioni ed esprime pareri su progetti di legge e schemi di decreto legislativo.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una 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 o il Governo approvano nuovamente la legge o il decreto legislativo, questi devono essere promulgata o emanato.

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 violino i diritti umani, può promuovere in relazione a essi questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla loro 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 nazionale e regionali dei diritti delle persone private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti alle 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 nazionale per i diritti umani 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 nazionale per i diritti umani 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 nazionale per i diritti umani, 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».

ISTITUZIONI NAZIONALI PER I DIRITTI UMANI FORTI ED EFFICACI

SFIDE, PRATICHE
PROMETTENTI
E OPPORTUNITÀ

SINTESI

1

Cosa sono le istituzioni nazionali per i diritti umani?

2

Conoscenza delle NHRI nell'UE

4

Risultati principali e pareri della FRA

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2021

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti che seguono.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-062-1	doi:10.2811/38545	TK-01-20-631-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-051-5	doi:10.2811/160439	TK-01-20-631-IT-N

Diritti delle immagini usate:

Copertina: © FRA

Pagina 3: © AdobeStock – photo 5000

Pagina 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Pagina 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI) costituiscono un elemento essenziale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Compiendo opera di sensibilizzazione e consulenza, nonché monitorando e chiamando le autorità a render conto del proprio operato, queste istituzioni svolgono un ruolo centrale nell'affrontare le grandi sfide odierne inerenti ai diritti umani: si occupano sia di problematiche preesistenti, come la discriminazione e la disuguaglianza, sia di questioni nuove, come le implicazioni dell'intelligenza artificiale e della pandemia di COVID-19 sotto il profilo dei diritti.

La presente relazione, pubblicata dieci anni dopo il primo studio approfondito dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sulle NHRI, analizza tali istituzioni nell'Unione europea (UE) nonché nella Macedonia del Nord, in Serbia e nel Regno Unito, esaminandone gli sviluppi rilevanti, le difficoltà incontrate in termini di efficacia e i modi per massimizzarne l'impatto. La relazione indica altresì le pratiche promettenti e il potenziale per un maggiore impegno citando, ad esempio, il ruolo delle NHRI nel sostenere il monitoraggio dello Stato di diritto e della conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I risultati cui è giunta la FRA sottolineano che le NHRI, per sfruttare appieno il proprio potenziale, hanno bisogno di un mandato chiaro, di autonomia e risorse adeguate, ma devono anche rispecchiare, nella loro composizione, la diversità delle nostre società. Inoltre, è necessario che siano conformi ai principi di Parigi sull'indipendenza e l'efficacia delle NHRI approvati dalle Nazioni Unite.

Principi di Parigi

I **principi di Parigi** costituiscono il documento fondamentale della base internazionale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI). Essi stabiliscono gli standard minimi per le NHRI e definiscono i parametri internazionali per il loro accreditamento. Sono stati adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993.

Per leggere il documento nella sua interezza, cfr. il seguente link: **Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali (principi di Parigi)**.

COSA SONO LE ISTITUZIONI NAZIONALI PER I DIRITTI UMANI?

Le NHRI sono organizzazioni indipendenti create dagli Stati con il compito di promuovere e tutelare i diritti umani nei rispettivi paesi. Possono assumere varie forme — commissioni per i diritti umani, istituzioni di difensori civici — e hanno abitualmente mandati multipli. Ad esempio, la metà delle NHRI oggetto della presente relazione sono anche istituzioni di difensori civici, e 16 di esse hanno un mandato completo o parziale in materia di parità. Indipendentemente dai loro precisi poteri e dalle loro strutture, le NHRI sono di vitale importanza per far progredire i diritti umani a livello nazionale.

Hanno collegamenti intrinseci con il diritto internazionale in materia di diritti umani, il che rafforza i loro ruoli e il loro impatto, e sono soggette agli standard minimi internazionali definiti nei principi di Parigi. Tali principi definiscono il quadro per l'indipendenza e l'efficacia nella promozione e protezione dei diritti umani. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile prevede, più specificamente nell'obiettivo per lo sviluppo sostenibile 16 relativo alle istituzioni forti, un indicatore per le NHRI conformi ai principi di Parigi (indicatore 16.A.1).

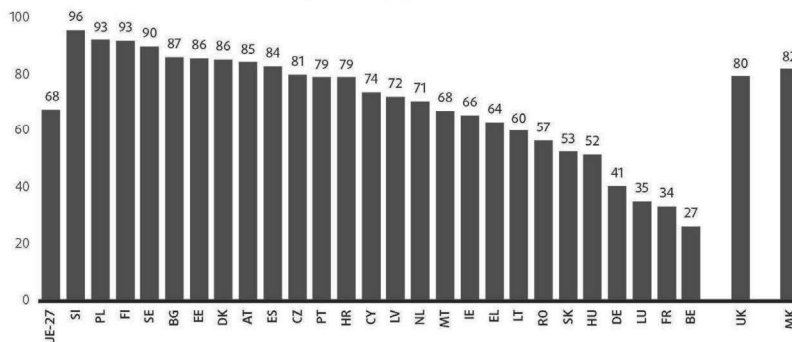
CONOSCENZA DELLE NHRI NELL'UE

Secondo l'Indagine sui diritti fondamentali (*) condotta dalla FRA nel 2019, comprendente l'UE a 27, la Macedonia del Nord e il Regno Unito, complessivamente il 68 % delle persone aveva sentito parlare dell'NHRI del rispettivo paese. Ma la consapevolezza dell'esistenza delle NHRI varia considerevolmente da un paese all'altro, passando dal 96 % in Slovenia al 27 % in Belgio (cfr. figura 1). In media, non più del 60 % dei giovani di età compresa tra 16 e 29 anni è a conoscenza dell'esistenza dell'NHRI del proprio paese, mentre tra le persone più anziane tale percentuale sale al 68 % e oltre. Tra le persone che soffrono di gravi limitazioni nello svolgimento delle attività quotidiane (ad esempio le persone con disabilità), non più del 58 % di esse ne è a conoscenza, mentre tra le persone senza limitazioni la percentuale è del 70 %. Non sono state riscontrate differenze tra uomini e donne per quanto riguarda la consapevolezza dell'esistenza delle NHRI.

Le NHRI sono:

- * speciali entità indipendenti istituite ai sensi del diritto nazionale (che di solito riferiscono al rispettivo parlamento nazionale);
- * istituzioni dotate di un ampio mandato per promuovere la sensibilizzazione e la formazione e per tutelare i diritti umani attraverso il monitoraggio delle attività e il trattamento, l'esame e la segnalazione di denunce individuali;
- * organismi nazionali di consulenza e monitoraggio in materia di diritti umani;
- * istituzioni accreditate mediante un processo di valutazione internazionale tra pari in quanto pienamente (status A) o parzialmente (status B) conformi ai principi di Parigi;
- * organizzazioni con il compito di monitorare e segnalare, a livello nazionale e internazionale, la situazione dei diritti umani nel rispettivo paese;
- * organismi autorizzati a partecipare al Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani e ad altri meccanismi internazionali per i diritti umani.

FIGURA 1. CONOSCENZA DELLA RISPETTIVA NHRI, PER PAESE (%) %^{a,c,d}



Fonte: FRA, Fundamental Rights Survey 2019 (Indagine sui diritti fondamentali 2019), [dati raccolti in collaborazione con Statistics Netherlands (NL), Centre des technologies de l'information d'Etat (LU) e Statistics Austria (AT)].

▲ Nota: tra tutti i partecipanti all'indagine cui è stato chiesto di completare la sezione «Conoscenza dei diritti e responsabilità» dell'indagine (n = 26 045).

a Per l'Italia non è stata individuata alcuna organizzazione equivalente a una NHRI.

b Nel caso dei paesi con due NHRI, ai fini dell'indagine è stata scelta quella più conosciuta.

c L'opzione «preferisco non rispondere» è stata selezionata da meno dell'1 % dei partecipanti, l'opzione «non so» al massimo dal 2 % in alcuni Stati membri.

d Domanda: «Ha mai sentito parlare di uno degli organismi seguenti? Si prega di rispondere indicando la prima cosa che viene in mente. [NOME DELL'ISTITUZIONE NAZIONALE (ACCREDITATA) PER I DIRITTI UMANI]».

(*) FRA (2020), What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey (Cosa significano i diritti fondamentali per le persone nell'UE? – Indagine sui diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Affrontare la sfida della COVID-19

L'NHRI della **Finlandia** ha reagito prontamente alle misure introdotte a seguito della COVID-19, creando una pagina web in cui illustra le modifiche legislative apportate e il loro impatto sull'attuazione dei diritti umani e fondamentali (*).

L'NHRI della **Polonia** ha creato sul proprio sito web una pagina di arrivo che riporta tutte le sue attività relative alla pandemia e al monitoraggio della risposta del governo alla COVID-19 (**).

L'NHRI del **Lussemburgo** ha inviato al primo ministro una lettera aperta in cui esprime apprezzamento per gli sforzi quotidiani del governo volti a garantire la protezione dell'intera popolazione durante questo difficile periodo, fornisce informazioni sul suo compito di monitorare gli sviluppi e accertare

in quale misura le limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali siano necessarie e proporzionate rispetto alle esigenze imposte dalla situazione, e ricorda che i diritti umani «costituiscono per il governo un quadro chiaro e indispensabile che gli permette di assicurare il corretto equilibrio tra la tutela della salute pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà individuali» (***)).

(*) Finlandia, Centro per i diritti umani (2020), COVID 19.

(**) Polonia, commissario

per i diritti umani (2020),

Koronawirus i epidemia w Polsce.

(***) Lussemburgo, CDDH, Lettera

aperta del presidente del CCDH

al primo ministro. Per ulteriori

informazioni in merito all'impatto

della pandemia di COVID-19 sui

diritti fondamentali delle persone,

cfr. i **bollettini sul coronavirus**

della FRA.



Risultati principali e pareri della FRA

Risultati principali

- ★ **Poteri sufficienti:** spesso le NHRI dispongono di ampi mandati che interessano molti settori del diritto dell'UE in cui si applica la dichiarazione dei diritti dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali. Sono qui compresi il monitoraggio dei diritti fondamentali, il trattamento delle denunce, le indagini sulle violazioni dei diritti, la consulenza ai responsabili politici nonché i contatti con altri organismi per i diritti a livello nazionale e internazionale. Per rafforzarne l'impatto, gli Stati membri (sia i governi sia i parlamenti) dovrebbero consultare formalmente le NHRI, dar seguito alle loro raccomandazioni e rispondere alle loro richieste specifiche.
- ★ **Un ruolo rafforzato a livello dell'UE:** l'UE sta legando a doppio filo i diritti fondamentali nel proprio diritto e nei fondi che eroga e potrebbe ricorrere ulteriormente alle NHRI nel monitoraggio dell'attuazione degli impegni in materia di diritti fondamentali nell'ambito di tale diritto, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE giuridicamente vincolante. Potrebbe inoltre dialogare periodicamente con esse su questioni inerenti ai diritti fondamentali, quali lo Stato di diritto o l'applicazione della Carta.
- ★ **Conformità ai principi di Parigi delle Nazioni Unite:** allo stato attuale 16 NHRI nell'UE sono pienamente conformi ai principi guida delle Nazioni Unite, rispetto alle nove riscontrate quando la FRA ha pubblicato la sua prima panoramica sulle NHRI nel 2010. In altri sei paesi le NHRI non sono conformi, mentre i cinque paesi rimanenti le stanno creando, ne chiedono l'accreditamento e lavorano al raggiungimento della conformità. Inoltre esiste oggi una rete europea (ENNHRI) che sostiene, rafforza e connette le NHRI. Tutti gli Stati membri dovrebbero avvalersi di tale sostegno e garantire che le proprie istituzioni nazionali per i diritti umani siano pienamente conformi ai principi delle Nazioni Unite.
- ★ **Protezione e indipendenza:** quasi la metà dei dirigenti delle NHRI gode di una protezione giuridica contro la responsabilità civile e penale. Tredici NHRI hanno riferito che il proprio personale è stato vittima di minacce e molestie sul posto di lavoro. Gli Stati membri devono tutelare, anche sul piano giuridico, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i loro membri e il loro personale, e salvaguardarne la piena indipendenza nello svolgimento delle loro attività.
- ★ **Diversità:** la partecipazione a un'ampia sezione trasversale della società può contribuire ad accrescere la consapevolezza dei diritti e l'efficacia delle NHRI. Ciò comprende anche la creazione di legami più stretti con la società civile nonché con le regioni e le città.
- ★ **Risorse adeguate:** molte NHRI continuano a soffrire della carenza di personale, visti i loro molteplici mandati. Gli Stati membri dovrebbero pertanto fornire loro le risorse umane e finanziarie necessarie per adempiere efficacemente tali mandati.

Nei dieci anni trascorsi da quando la FRA ha pubblicato la prima relazione sulle NHRI, il numero di quelle conformi ai principi di Parigi è salito da nove a sedici negli attuali 27 Stati membri dell'UE. Altri sei Stati membri hanno NHRI che non sono pienamente conformi a tali principi. Pertanto, tutti gli Stati membri dell'UE tranne cinque — Cechia, Estonia, Italia, Malta e Romania — dispongono di una NHRI. In questi cinque paesi si sta lavorando per accreditare le istituzioni e conformarle ai principi di Parigi.

Uno sviluppo importante intervenuto dopo la relazione della FRA del 2010 su queste istituzioni è stata la creazione della Rete europea delle NHRI (ENNHRI). La Rete sostiene, rafforza e collega tra loro le NHRI fornendo consulenza sulla creazione e l'accreditamento, sullo scambio tra pari e lo sviluppo di capacità, sulla solidarietà e su un impegno congiunto con l'UE e altri meccanismi.

L'UE non ha mai legiferato su questioni inerenti alle NHRI. Tuttavia, nel regolamento (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, ha riconosciuto la fondamentale importanza delle NHRI impegnandosi esplicitamente a sostenere quelle degli Stati nonUE. Inoltre, i principi di Parigi sono citati nell'atto istitutivo della FRA, il regolamento (CE) n. 168/2007. Un coinvolgimento esplicito e operativo degli organismi che promuovono i diritti fondamentali nell'applicazione del diritto dell'UE è previsto nella proposta di revisione del regolamento recante le disposizioni comuni per i programmi di finanziamento dell'UE (?). Le NHRI sono costantemente menzionate nella discussione sui meccanismi dello Stato di diritto dell'UE. Tali istituzioni potrebbero altresì essere coinvolte maggiormente nelle strategie e nei quadri dell'Unione in relazione a questioni quali l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, «la Carta») o nelle relazioni sullo Stato di diritto. L'esistenza di NHRI forti, efficaci e indipendenti in tutti gli Stati membri costituisce una precondizione affinché esse possano esprimere appieno il proprio potenziale nel contesto dell'UE.

NHRI DI STATUS A CONFORMI AI PRINCIPI DI PARIGI, IN TUTTI GLI STATI MEMBRI DELL'UE

Tutti gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a istituire NHRI. Avendo un mandato orizzontale che include tutti i diritti umani, le NHRI devono disporre di strumenti migliori per poter attuare i diritti fondamentali all'interno dell'ambito più ristretto della legislazione dell'UE.

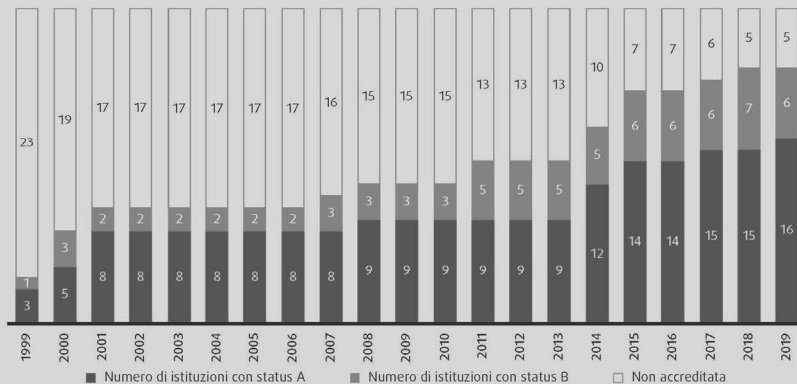


PARERE 1 DELLA FRA

Richiamandosi al parere formulato nella propria relazione del 2010 sulle NHRI, la FRA ritiene che tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero avere NHRI indipendenti, efficaci e incisive, conformi ai principi di Parigi e in grado di applicare e promuovere i diritti umani e fondamentali più efficacemente.

(?) Commissione europea (2018), **Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili a [fondi specifici dell'UE]**, COM(2018) 375 final del 29 maggio 2018.

FIGURA 2. NUMERO DEI PAESI EUROPEI CON NHRI DI STATUS A E B



Fonte: FRA, 2020 [ricerche documentali basate sui dati di accreditamento dei membri dell'ENNHRI e della GANHRI]

PARERE 2 DELLA FRA

Gli Stati membri dotati di NHRI dovrebbero adoperarsi per aumentarne l'efficacia, l'indipendenza e l'incisività, come raccomandato dalla sottocommissione per l'accREDITAMENTO (SCA) dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI). Gli Stati membri che istituiscono NHRI dovrebbero tenere conto delle osservazioni generali della SCA della GANHRI al fine di garantire la conformità ai principi di Parigi. A tale riguardo, gli Stati membri possono fare affidamento sull'assistenza tecnica fornita dall'ENNHRI, da organizzazioni intergovernative e dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR).

Tuttavia, benché siano solo cinque gli Stati membri dell'UE che non si sono dotati di una NHRI, a giugno 2020 erano ancora 11, sui 27 Stati membri, quelli che non avevano ancora una NHRI di status A conforme ai principi di Parigi.

Nota: comprende soltanto i 27 Stati membri dell'UE; «non accreditata» indica il numero degli Stati membri dell'UE senza una NHRI accreditata.

RUOLI RAFFORZATI PER LE NHRI NELL'UE – MONITORAGGIO INDIPENDENTE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEGLI STATI MEMBRI

L'obbligo di istituire o designare organismi per la parità, previsto dal diritto dell'UE, ha fatto sì che in molti paesi le NHRI svolgano anche le funzioni di tali organismi. Una successiva raccomandazione della Commissione europea ha sollecitato gli Stati membri dell'UE a rafforzare l'indipendenza e l'efficacia degli organismi per la parità affinché essi possano svolgere meglio i propri compiti, ad esempio offrendo assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, promuovendo la parità, conducendo indagini indipendenti e pubblicando relazioni e raccomandazioni indipendenti [raccomandazione (UE) 2018/951 della Commissione sulle norme riguardanti gli organismi per la parità – Raccomandazione 1.2].

Nelle conclusioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea nel settembre 2019 in relazione alla Carta si sottolineava che le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, gli organismi per la parità e altri meccanismi per i diritti umani «svolgono un ruolo cruciale nella protezione e nella promozione dei diritti fondamentali e nel garantire il rispetto della Carta». Il Consiglio invitava alla collaborazione con questi meccanismi e li sosteneva nei loro compiti, comprese l'applicazione e la promozione della Carta.

Forti del loro ampio mandato in materia di diritti umani, le NHRI svolgono un ruolo rilevante nei numerosi ambiti rientranti nel diritto dell'UE in cui trova applicazione la Carta. Tali ambiti comprendono questioni fondamentali del diritto dell'UE (quali l'asilo e la migrazione, la protezione dei dati personali e la giustizia penale) riguardo alle quali il monitoraggio da parte delle NHRI dell'applicazione della Carta potrebbe essere rafforzato. Le istituzioni possono inoltre sviluppare la cooperazione con i soggetti incaricati dell'applicazione della Carta – governi, amministrazioni, legislatori, magistrati e altri operatori della giustizia, organismi preposti all'applicazione della legge, organizzazioni della società civile e difensori dei diritti – e aiutarli ad applicare e conoscere meglio la Carta.

PARERE 3 DELLA FRA

L'UE potrebbe ricorrere maggiormente alle NHRI in quanto soggetti cruciali per l'attuazione dei diritti fondamentali, anche garantendo un monitoraggio indipendente ed efficace di tali diritti nei propri Stati membri. Tale coinvolgimento delle NHRI dovrebbe essere sostenuto da rapporti stretti e regolari con alcune di esse e, in particolare, con l'ENNHRI. Un'interazione qualificata potrebbe essere riservata alle NHRI conformi ai principi di Parigi e all'ENNHRI. È altresì necessario garantire la capacità delle NHRI e dell'ENNHRI di impegnarsi attivamente mettendo a loro disposizione risorse umane e finanziarie sufficienti.

Questo coinvolgimento deve avvenire con modalità tali da non compromettere l'indipendenza e l'efficacia delle NHRI, quali definite nei principi di Parigi. Le NHRI non si sostituiscono all'obbligo degli Stati di attuare i diritti fondamentali; tuttavia, possono fornire consulenza indipendente e raccomandazioni specifiche del paese, oltre a fungere da meccanismo indipendente per il monitoraggio dell'adempimento da parte dello Stato dei suoi obblighi in materia di diritti fondamentali.

Nota: ISG: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 3. ISTITUZIONI CON FUNZIONI DI ORGANISMO PER LA PARITÀ AI SENSI DEL DIRITTO DELL'UE

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Storacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – ISG	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Precedenti del Nord	Serbia
Status B																																		
Nessuna istituzione accreditata																																		
0 = Contribuisce (non esclusivamente organismo per la parità)																																		
Organismo per la parità	0			0			0	0							0	n / a				0														

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

PARERE 4 DELLA FRA

Le istituzioni dell'UE potrebbero avviare contatti più regolari con le NHRI, ad esempio in seno al Consiglio dell'Unione europea, nei suoi gruppi di lavoro sui diritti fondamentali o in altri gruppi.

Contatti periodici sulle pratiche promettenti e sulle sfide riguardanti le NHRI potrebbe consentire di apprendere reciprocamente quali siano i modi migliori per aumentare l'efficacia, l'indipendenza e l'impatto delle NHRI, al fine di utilizzarle al meglio nel contesto dell'UE.

Inoltre, vi potrebbe essere uno scambio di punti di vista con la Commissione europea in contesti quali il monitoraggio della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dello Stato di diritto.

Dalla ricerca della FRA risulta che soltanto quattro delle 33 NHRI oggetto della presente relazione applicano attualmente la Carta in modo sistematico, mentre le altre hanno dichiarato che non ne stanno ancora sfruttando appieno il potenziale. Le istituzioni ritengono, comunque, che nel rispettivo sistema giuridico e politico l'applicazione della Carta sia complessivamente in aumento. Alla domanda se negli ultimi dieci anni – da quando è divenuta giuridicamente vincolante – la Carta abbia assunto un ruolo più rilevante nell'attività delle singole NHRI, 16 tra quelle che hanno fornito una risposta hanno affermato che tale ruolo è cresciuto, mentre 13 non hanno riscontrato una maggiore rilevanza della Carta ai fini della propria attività. Diciotto NHRI hanno giustificato lo scarso ricorso alla Carta con il suo limitato ambito di applicazione. Quasi altrettante (16) hanno attribuito i bassi livelli di applicazione della Carta alla mancanza di comprensione del suo valore aggiunto rispetto agli strumenti internazionali, come la convenzione europea sui diritti umani, mentre altre 13 NHRI hanno indicato come causa le fonti del diritto nazionale. Quindi, le istituzioni sembrano percepire la Carta prevalentemente come un testo troppo complesso da applicare, anche se solo quattro di esse hanno affermato che erano le restrizioni al loro mandato a impedire loro di farvi maggiormente ricorso.



Dalla ricerca della FRA emerge che, a causa della focalizzazione sull'ambito nazionale e dei canali consolidati con le Nazioni Unite, relativamente poche NHRI sono impegnate in uno scambio e in una collaborazione diretti con le istituzioni dell'UE; nondimeno, l'ENNHRI ha svolto un ruolo importante nel migliorare il collegamento tra le NHRI e le politiche e i processi regionali, anche al livello dell'UE. Inoltre, l'ENNHRI funge da portavoce collettivo delle NHRI dell'intera regione, anche stilando relazioni e raccomandazioni regionali che possono essere integrate nei processi decisionali legislativi e politici. Nel complesso, gli scambi tra le NHRI e l'UE potrebbero essere considerevolmente potenziati, sia nei processi dell'UE sia in termini di coinvolgimento degli Stati membri nelle sue procedure.

Un esempio importante in tal senso è il potenziale di sviluppo degli organismi nazionali nel contesto del monitoraggio dei programmi finanziati dall'UE a livello nazionale. Nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 dei fondi dell'UE, il diritto dell'Unione stabilisce come condizione per l'accesso ai finanziamenti dell'UE (ad esempio quelli per lo sviluppo regionale, la coesione e le questioni sociali) che gli Stati membri soddisfino determinate condizioni (condizionalità ex ante), compresa la capacità di applicare la normativa e la politica dell'UE in materia di anti-discriminazione e parità di genere, e siano conformi alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Per monitorare l'applicazione, il diritto dell'UE prevede altresì la possibilità di coinvolgere gli organismi nazionali per la parità nei competenti comitati di sorveglianza a livello nazionale; tuttavia, dalla ricerca della FRA risulta che pochissime NHRI che sono anche organismi per la parità hanno partecipato ai comitati di sorveglianza dei programmi finanziati dall'UE.

Per il prossimo periodo di programmazione dell'UE 2021-2027, l'attuale proposta della Commissione per la revisione del (cosiddetto) regolamento recante le disposizioni comuni per i fondi dell'UE offre la possibilità di coinvolgere gli

←

PARERE 5 DELLA FRA

L'UE dovrebbe continuare a mettere risorse a disposizione delle NHRI e dell'ENNHRI per sostenere ulteriormente la loro capacità di apportare un contributo efficace all'attuazione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. La Commissione europea potrebbe considerare maggiori opportunità di finanziamento, per aiutare le NHRI a sviluppare competenze relative all'applicazione della Carta a livello nazionale. Ciò potrebbe agevolare il loro compito di aiutare gli Stati membri nell'applicazione della Carta, anche nei processi decisionali legislativi e politici e nell'utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei.

Nota: I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.



FIGURA 4. ACCREDITAMENTO DELLE NHRI E ULTERIORI MANDATI AI SENSI DEI TRATTATI DELLE NAZIONI UNITE

	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – I&G	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Repubblica del Nord	Serbia				
Status A																																						
Status B																																						
Nessuna istituzione accreditata																																						
0 – Contribuisce (non esclusivamente) organismo per la parità)																																						
CERD (organismo a norma dell'articolo 14)																																						
OPCAT (NPM)								0		0																												
CRPD (NMM)	0										0													0		0		0										

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI, di ricerche documentali della FRA e di discontri delle NHRI]

organismi nazionali responsabili della promozione dei diritti fondamentali. Tale ruolo potenziale di soggetti come le NHRI nei programmi finanziati dall'UE costituisce un'opportunità per rafforzare l'applicazione dei diritti fondamentali in tutta l'UE e potenziare il ruolo delle istituzioni, aumentandone l'impatto sul terreno. Ma è altresì un'occasione per integrare meglio le norme internazionali in materia di diritti umani nei processi decisionali legislativi e politici dell'UE.

L'UE può trarre ulteriore ispirazione dalla prassi delle Nazioni Unite, che riconosce alle istituzioni conformi ai principi di Parigi uno status particolare in termini di partecipazione e contributo a una serie di organismi, meccanismi e processi, compreso il Consiglio per i diritti umani e gli organismi istituiti in virtù di trattati. Nell'ambito delle Nazioni Unite, queste opportunità sono assai vaste e comprendono contributi alle valutazioni dei paesi, procedure di follow-up, l'elaborazione di norme e procedure per i reclami.

ISTITUZIONI INCISIVE E SICURE

Affinché le NHRI possano produrre un effetto determinante sui diritti umani, è cruciale che siano in grado di fornire consulenza ai responsabili politici e ai legislatori. La ricerca della FRA (cfr. riquadro sulla metodologia, pag. 18) rivela che le istituzioni oggetto della presente relazione utilizzano le proprie relazioni annuali e tematiche per segnalare gli sviluppi rilevanti e il potenziale di coinvolgimento con governi e parlamenti, anche durante la pandemia di COVID-19; tuttavia, benché le relazioni annuali delle NHRI siano abitualmente rivolte ai parlamenti, non sono sempre oggetto delle discussioni parlamentari, il che limita la loro visibilità e incisività. Tali discussioni sono obbligatorie soltanto in alcuni paesi.

Le NHRI devono disporre di poteri sufficienti per poter essere incisive. Benché sia solo raramente possibile esercitare poteri forti, come la facoltà di chiedere ai ministri del governo di rispondere a richieste specifiche, il fatto stesso che essi esistano può conferire a una NHRI la necessaria autorità. La ricerca condotta ai fini della presente relazione mostra che tutte le istituzioni pubblicano informazioni e dati sulle proprie attività, e in tal modo forniscono informazioni utili sia per la valutazione esterna sia per l'auto-valutazione. Tali informazioni possono riguardare, tra l'altro, il numero delle relazioni prodotte o di altri interventi pubblici eseguiti dalle NHRI, il numero delle raccomandazioni adottate o quello delle missioni di monitoraggio.

Nota: *IGG: Inghilterra o Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.*

PARERE 6 DELLA FRA

Al fine di ampliare la base delle analisi e delle prove disponibili per la verifica della conformità alla Carta in sede di recepimento e applicazione della legislazione dell'UE, gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di invitare le NHRI a contribuire alle procedure rilevanti, ad esempio in riferimento alle verifiche di compatibilità e alle valutazioni d'impatto.

FIGURA 5. CONSULENZA DELLE NHRI AI GOVERNI

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Storacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – IGG	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Macedonia del Nord	Serbia
Nessuna istituzione accreditata																																		
Obbligo esplicito																																		
Possibilità esplicita																																		
Possibilità implicita/prassi																																		

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI]

Per poter restare incisive, le istituzioni devono disporre di una forte base giuridica che ne preveda l'istituzione e ne disciplini il funzionamento, oltre a garantirne l'indipendenza. In linea con i principi di Parigi, la base giuridica di ciascuna NHRI dovrebbe definire in particolare la sua indipendenza ed esistenza, le sue strutture nonché i suoi mandati e poteri. La ricerca condotta ai fini della presente relazione ha rivelato che, mentre la base giuridica delle NHRI negli Stati membri dell'UE è solitamente alquanto solida, essendo fondata su leggi ordinarie adottate dal parlamento, solo 14 istituzioni sono sancite anche da norme costituzionali.

Alla base giuridica è correlata l'esigenza di un mandato della NHRI che sia sufficientemente ampio per comprendere tutti i diritti umani e fondamentali rilevanti. Ai sensi dei principi di Parigi, un tale mandato dovrebbe fondarsi sugli strumenti internazionali di cui lo Stato interessato è parte contraente [Competenza e responsabilità, paragrafo 3, lettera b)]. Per illustrare il ruolo delle NHRI nella promozione e nel monitoraggio dei diritti fondamentali nel contesto dell'UE, i documenti che costituiscono la base delle loro attività potrebbero contenere un esplicito riferimento alla Carta e al diritto dell'UE. La ricerca della FRA rivela che nei documenti istitutivi la Carta non è citata come norma fondamentale: ad eccezione di una proposta di legge svedese, i documenti che formano la base giuridica delle NHRI nell'UE non menzionano esplicitamente la Carta.

Secondo la ricerca, la grande maggioranza delle 33 NHRI oggetto della presente relazione ha mandati che comprendono anche attività di monitoraggio. Ventotto di queste istituzioni svolgono tali attività, ad esempio verifiche approfondite dei luoghi di detenzione. Di esse, 13 lo fanno in quanto obbligo esplicito, otto come possibilità esplicita e sette semplicemente sulla base di una prassi consolidata.

Note: *IFG: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia. (*) All'interno della struttura sovrordinata dell'NHRI della Finlandia, la base giuridica del Difensore civico parlamentare è la costituzione, mentre il Centro per i diritti umani è istituito con legge ordinaria.*



FIGURA 6. TIPI DI BASE GIURIDICA DISTINTI PER PAESE E ISTITUZIONE – COSTITUZIONE O LEGISLAZIONE ORDINARIA

	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – IFG	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Macedonia del Nord	Serbia	
Costituzione									(*)																									
Diritto									(*)																									

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]



PARERE 7 DELLA FRA

Per potenziare l'impatto delle NHRI, gli Stati membri dell'UE potrebbero sollecitarle a formulare raccomandazioni sulle implicazioni delle proposte legislative e politiche sotto il profilo dei diritti fondamentali, al fine di migliorare la conformità in tale ambito anche durante uno stato di emergenza quale quello proclamato recentemente nel contesto della pandemia di COVID-19. Inoltre, i parlamenti potrebbero intrattenere un rapporto formalizzato con le NHRI e garantire che le relazioni inviate loro da tali istituzioni siano adeguatamente presentate e discusse.

Gli Stati membri dell'UE potrebbero garantire che l'applicazione delle raccomandazioni delle NHRI e il seguito loro dato siano oggetto di rilevamento sistematico e di pubblica rendicontazione, allo scopo di segnalare, tra l'altro, le raccomandazioni che sono tuttora pendenti e in quale fase, nonché quelle che sono state esplicitamente respinte o non hanno prodotto reazioni da parte delle autorità nazionali competenti.

In mancanza di reazioni alle raccomandazioni, si potrebbero prevedere efficaci strumenti formali che consentano alle NHRI di indurre i parlamenti a prenderle in esame.

PARERE 8 DELLA FRA

Per ragioni di indipendenza ed efficacia, al momento della creazione di nuove NHRI o del potenziamento di quelle esistenti gli Stati membri dell'UE potrebbero assicurare una base giuridica solida, idealmente garantita da una norma costituzionale. Per poter modificare la base giuridica sono necessari preventivamente degli efficaci processi consultivi, che prevedano un ruolo di rilievo per la stessa NHRI.

Oltre a prevedere un ampio mandato nel campo dei diritti umani, che li comprenda tutti e contenga un esplicito riferimento al diritto internazionale in materia (compresi i trattati e le loro interpretazioni da parte dei corrispondenti meccanismi di monitoraggio), le basi giuridiche (o i loro equivalenti) delle NHRI potrebbero altresì fare riferimento al diritto dell'UE, alla Carta e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, contribuendo in tal modo a rafforzare i collegamenti con i diritti fondamentali dell'UE.

Analogamente, 29 delle istituzioni esaminate sono in grado di indagare sistematicamente su violazioni dei diritti umani e di formulare raccomandazioni per i ricorsi. Di esse, 12 lo fanno come obbligo esplicito, dieci come possibilità esplicita e sette semplicemente sulla base di una prassi consolidata. Inoltre, 27 NHRI hanno il potere di indagare di propria iniziativa su denunce di violazioni sistematiche dei diritti umani: dieci in quanto obbligo esplicito, dieci come possibilità e sette in base alla prassi.

La maggior parte delle istituzioni ha inoltre il potere di indagare su denunce individuali di violazioni dei diritti umani e di formulare raccomandazioni per i ricorsi, ma il loro numero è inferiore: solo 23 (20 come obbligo esplicito).

Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione risulta che tutte le NHRI monitorano e valutano in una qualche misura l'applicazione delle raccomandazioni e il seguito loro dato da parte dei governi, e che molte istituzioni pubblicano dati e informazioni sull'accettazione delle proprie raccomandazioni da parte delle autorità competenti.

Infine, le valutazioni delle NHRI devono esaminare l'azione e l'impatto effettivi, al di là della mera conformità agli aspetti formali dei principi di Parigi. La ricerca della FRA rivela che le istituzioni misurano il proprio impatto sulla situazione dei diritti umani prendendo in considerazione le più importanti questioni a essi inerenti nella società. Tali questioni importanti possono essere gli aspetti relativi ai diritti umani nello Stato di diritto, la migrazione e l'integrazione, i cambiamenti ambientali e tecnologici, la parità e i crimini d'odio o l'effetto di pandemie globali sui diritti fondamentali.

PARERE 9 DELLA FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che le NHRI siano dotate di risorse sufficienti per compiere periodiche valutazioni dell'impatto e dell'efficacia della propria attività, incluse, se necessario, valutazioni esterne, i cui risultati devono essere resi pubblici.

Nota:
IGG: Inghilterra e Galles; IN:
Ilanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 7. POTERE DELLE NHRI DI INDAGARE SU DENUNCE INDIVIDUALI DI VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Inghilterra	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – IGG	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Macedonia del Nord	Serbia		
Nessuna istituzione accreditata																																			
Obbligo esplicito																																			
Possibilità esplicita																																			
Prassi																																			
Non è possibile																																			

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI]

NHRI INDIPENDENTI

Un elemento centrale che contribuisce a garantire l'indipendenza delle NHRI è dato dalle procedure di selezione e nomina dei membri dell'organo decisionale dell'istituzione. La revisione dell'accreditamento da parte della SCA rivela che occorre fare di più, anche per quanto attiene agli Stati membri dell'UE. Analogamente, vanno prese in considerazione anche le procedure di revoca⁽¹⁾.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione mette in luce la necessità di migliorare le procedure di nomina degli organi decisionali delle NHRI, al fine di garantire trasparenza e credibilità. Nonostante la grande diversità in termini di organismi e prassi tra i vari Stati membri, è possibile trarre insegnamenti di carattere generale importanti per tutti. Per quanto riguarda le osservazioni generali dello SCA e le risultanze della presente relazione, gli insegnamenti tratti comprendono la necessità di garantire una procedura di nomina trasparente e che si avvalga di candidature, o di considerare altre modalità per rendere le istituzioni più indipendenti. L'indipendenza delle NHRI sarebbe rafforzata se i candidati fossero esaminati da un comitato di esperti indipendenti, in conformità dei requisiti di legge che assicurano la trasparenza e la selezione basata sul merito. La valutazione dei candidati potrebbe giovare anche del coinvolgimento dei parlamenti, ad esempio mediante audizioni consultive.



PARERE 10 DELLA FRA

In conformità dei principi di Parigi e in riferimento alle osservazioni generali dello SCA, la FRA ritiene che gli Stati membri dell'UE dovrebbero rafforzare il processo di selezione e nomina dei membri (dirigenti) delle NHRI, al fine di garantire una maggiore trasparenza e l'apertura delle procedure a una gamma di candidati quanto più ampia possibile. A tali procedure potrebbero partecipare comitati di esperti indipendenti e i parlamenti.

(1) Cfr. GANHRI (2018), **SCA General Observations** (Osservazioni generali dello SCA), 2.1.



PARERE 11 DELLA FRA

Come sottolineato dal Consiglio dell'Unione europea, gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire la salvaguardia e un contesto favorevole per le NHRI e la società civile, affinché tali istituzioni non siano sottoposte a minacce e molestie. Per offrire tali garanzie alle NHRI nonché ai loro dirigenti e personale, di fronte a minacce o altre forme di pressione connesse con la loro attività di promozione e protezione dei diritti umani, l'UE e i suoi Stati membri devono attuare misure di salvaguardia, anche di tipo legislativo, in stretta collaborazione con le stesse NHRI.

Le NHRI, i loro membri e il loro personale devono essere protetti da molestie, attacchi o altri atti intimidatori conseguenti alle loro attività statutarie, e tali misure di protezione devono essere adeguatamente trattate come priorità dagli Stati membri dell'UE.

Un altro importante requisito istituzionale che rafforza l'indipendenza delle NHRI e la protezione da alcune forme di minaccia è l'esclusione della responsabilità civile e penale per gli atti compiuti dalle istituzioni nell'adempimento dei loro compiti (immunità funzionale). In mancanza di questa protezione da influenze esterne, le NHRI potrebbero non essere in grado di svolgere i propri compiti senza il timore di subire procedimenti giudiziari. Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione emerge che i dirigenti di solo 16 delle 33 istituzioni esaminate godono di questa immunità, che in quattro Stati membri è estesa al consiglio di amministrazione. In altri paesi, ad esempio in Croazia, anche i vice-difensori civili godono della stessa immunità riconosciuta al difensore civico. Per quanto riguarda l'immunità del personale, essa è prevista in due soli Stati membri.

Ci sono, poi, varie altre insidie cui sono esposti sia le NHRI stesse sia i loro dirigenti e personale, che minano significativamente il loro lavoro. Il commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha segnalato numerosi pericoli per le istituzioni, anche in Stati membri dell'UE, tra cui tagli al bilancio e ingerenze nel processo di selezione e nomina dei funzionari⁽⁴⁾; pertanto, è importante che sia operativo un forte sistema di prevenzione. Inoltre, le Nazioni Unite hanno riconosciuto l'importanza delle NHRI ai fini della prevenzione di rappresaglie contro organizzazioni della società civile⁽⁵⁾. Il segretario generale delle Nazioni Unite ha recentemente insistito di fronte all'Assemblea generale sulla necessità che gli Stati

adottino misure volte a prevenire pressioni sulle NHRI⁽⁶⁾.

Il Consiglio dell'Unione europea ha «sottolinea[to] la necessità di salvaguardare un contesto favorevole per le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per gli organismi per la parità e per altri meccanismi nazionali per i diritti umani»⁽⁷⁾.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione rivela che le sfide principali per la salvaguardia e la creazione di un contesto favorevole per le NHRI comprendono casi di molestie, minacce e attacchi nei confronti del personale, dei dirigenti e delle sedi di tali istituzioni. Tredici NHRI hanno segnalato che nei 12 mesi precedenti i loro dipendenti e volontari erano stati oggetto di minacce e molestie a causa del loro lavoro, prevalentemente nella modalità online. Un'altra forma di minaccia è la divulgazione di opinioni eccessivamente negative sulle questioni inerenti ai diritti umani, come segnalato da un terzo delle istituzioni.

(4) Consiglio d'Europa, commissario per i diritti dell'uomo (2018), **Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever** (25 anni dei principi di Parigi: le istituzioni per i diritti umani sono ora più necessarie che mai), 18 dicembre.

(5) Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1° ottobre.

(6) Assemblea generale delle Nazioni Unite (2019), **A/74/226**, 25 luglio; Assemblea generale delle Nazioni Unite (2019), **A/RES/74/156**, 23 gennaio.

(7) Consiglio dell'Unione europea (2019), **Conclusioni del Consiglio sulla Carta dei diritti fondamentali 10 anni dopo: quadro della situazione e lavori futuri**, pag. 11.

LE ISTITUZIONI RISPESCHIANO LA DIVERSITÀ – IN UN CONTESTO FAVOREVOLE AI DIRITTI UMANI

Una rappresentanza pluralistica della società all'interno delle NHRI e dei rispettivi organi consultivi è un requisito previsto dai principi di Parigi ed è interconnesso con l'indipendenza di tali istituzioni. Si tratta di un elemento di cruciale importanza ai fini dell'efficace funzionamento delle NHRI e della loro capacità di incidere sulla situazione concreta dei diritti umani. Ciascuna istituzione dovrebbe rispecchiare la più ampia composizione della società e, nel proprio modo di lavorare, dovrebbe anche relazionarsi con tutta la comunità collaborando con la società civile e impegnandosi con coloro che altrimenti potrebbero restare emarginati e inascoltati. I principi di Parigi fanno riferimento alla nomina dei membri delle NHRI in conformità di una procedura in grado di fornire tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralistica delle forze sociali (della società civile) impegnate nella protezione e nella promozione dei diritti umani. Anche la collaborazione con la società civile è un elemento importante dei principi di Parigi.

Nel contesto dell'UE, il pluralismo esprime il rispetto per la diversità culturale, religiosa e linguistica, come sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 22) e dal trattato sull'Unione europea (articolo 2). Inoltre, all'articolo 10, paragrafo 3, il trattato stabilisce che le decisioni dell'UE sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. In questo spirito, è senz'altro opportuno che l'esame dei diritti umani tenga conto del pluralismo della società nell'applicazione della legislazione dell'UE.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione rivela che 15 NHRI si adoperano per garantire il pluralismo attraverso la composizione dei loro organi decisionali collegiali – le NHRI strutturate come commissioni. Inoltre, dalla ricerca della FRA risulta che nelle istituzioni la parità di genere a livello di personale e di posizioni dirigenziali è migliorata rispetto a dieci anni fa per entrambe queste categorie.

Nota:

IG: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SGZ: Scozia.



FIGURA 8. GARANZIA DEL PLURALISMO DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito – IG	Regno Unito – SGZ	Regno Unito – IN	Macedonia del Nord	Serbia		
Nessuna istituzione accreditata																																				
Organo pluralistico all'interno della NHRI																																				
Organi consultivi – Ambito allargato																																				
Organi consultivi – Ambito ristretto																																				

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

←

PARERE 12 DELLA FRA

In linea con i principi di Parigi, gli Stati membri dell'UE sono sollecitati a provvedere affinché le strutture e la composizione delle NHRI rispecchino la natura diversificata della società. Tale obiettivo può essere conseguito agendo sulla composizione degli organi decisionali collegiali, degli organi consultivi e del personale. Inoltre, le NHRI devono essere in grado di coinvolgere la società civile in maniera regolare e costruttiva. Ai fini della credibilità e dell'efficacia delle NHRI è essenziale che esse rispecchino la pluralità della società, comprese le categorie emarginate.

PARERE 13 DELLA FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare l'opportunità di sostenere maggiormente la cooperazione tra le NHRI e le città o regioni, stanziando risorse dedicate. Tale cooperazione non soltanto rafforzerebbe i diritti umani a livello locale, ma contribuirebbe anche alla loro conoscenza. L'OSS 16.10 («garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità della legislazione nazionale e degli accordi internazionali») potrebbe essere ulteriormente preso in considerazione per ampliare gli scambi tra le NHRI e i differenti livelli di governance, comprese le città e le regioni.

Tutte le NHRI oggetto della presente relazione collaborano con le organizzazioni della società civile. Tale collaborazione costituisce per quasi la metà delle istituzioni un obbligo, per un terzo un potenziale esplicito e per circa un quinto di esse una prassi. Le NHRI collaborano congiuntamente e strettamente con la società civile nei seguenti ambiti: sensibilizzazione, istruzione e formazione sui diritti umani (31); progetti congiunti (23); altri ambiti (3). A tal fine si avvalgono di varie forme di comunicazione e cooperazione con la società civile. Gli inviti a presentare proposte e il finanziamento delle organizzazioni della società civile da parte delle istituzioni rimangono una prassi infrequente.

Per integrare la ricerca condotta ai fini della presente relazione, la FRA si è consultata con la società civile sul tema della cooperazione con le NHRI. Dai risultati di tali consultazioni si evince che, benché buono, l'impegno profuso potrebbe essere diversificato in un maggior numero di aree tematiche, mentre la cooperazione potrebbe essere formalizzata ed estesa a tutti gli ambiti di attività delle NHRI, un punto sollevato anche nelle osservazioni dello SCA.

La ricerca della FRA ha riguardato anche altre forme di inclusione. Quasi la metà delle NHRI esaminate collabora con le autorità competenti a livello municipale e con altre autorità locali attraverso varie forme di cooperazione. Tre NHRI hanno aperto uffici in differenti località del paese in cui operano per poter essere più vicine ai titolari di diritti o per stimolare la promozione di tali diritti. Le autorità municipali hanno beneficiato delle competenze delle istituzioni in materia di diritti: una circostanza che ha positivamente influenzato la buona governance anche attraverso il coinvolgimento dei titolari degli stessi nei processi decisionali politici. Sono qui compresi l'area dei diritti, come l'accesso alla giustizia, il diritto all'informazione, la libertà di religione, coscienza, opinione, informazione ed espressione, la prevenzione e il contrasto della discriminazione attraverso una formazione mirata sui diritti umani per i dipendenti pubblici, l'accessibilità dei servizi e la creazione di spazi per la diversità.

Nota:
 I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 9. COOPERAZIONE DELLE NHRI CON LE OSC

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria – Commissione	Bulgaria – Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania – Istituto	Romania – Difensore civico	Slovenchia	Slovonia	Spagna	Svezia	Regno Unito – I&G	Regno Unito – SCZ	Regno Unito – IN	Macedonia del Nord	Serbia	
Obbligo esplicito																																			
Possibilità esplicita																																			
Possibilità implicita/prassi																																			

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

ADEGUATA DOTAZIONE DI RISORSE PER LE NHRI

La disponibilità di risorse umane e finanziarie adeguate è d'importanza cruciale affinché le istituzioni possano adempiere i loro vari mandati in materia di diritti umani in modo indipendente ed efficace.

La differente natura delle NHRI degli Stati membri dell'UE (alcune svolgono anche la funzione di difensori civili e di organismi per la parità) non facilita il confronto tra le risorse a loro disposizione, siano esse umane o finanziarie. Anche se dalla ricerca della FRA risulta un leggero aumento complessivo dei bilanci delle istituzioni dell'UE tra il 2010 e il 2019 (principalmente per i mandati aggiuntivi, al netto dell'inflazione), in alcuni anni e in alcune NHRI i fondi sono stati invece fortemente ridotti. Raffrontando i dati disponibili sulle istituzioni tra il 2011 e il 2019, si nota che c'è stato generalmente un aumento del numero di dipendenti, il quale va tuttavia inserito nel contesto di un numero crescente di compiti.

Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione emerge che in molte NHRI il personale continua a essere assai ridotto in proporzione ai loro molteplici mandati, come nel caso delle istituzioni che sono anche un organismo per la parità ai sensi del diritto dell'UE, un meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) e un meccanismo nazionale di monitoraggio ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

**PARERE 14 DELLA FRA**

In linea con i principi di Parigi e le raccomandazioni per gli organismi specializzati del Consiglio d'Europa e della Commissione europea, gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi affinché alle NHRI siano assegnate risorse umane e finanziarie tali da metterle operativamente in grado di adempiere i propri mandati in maniera efficace e indipendente. A tal fine potrebbe essere utile uno scambio tempestivo tra le NHRI e i responsabili politici sotto forma di consultazioni preventive sul bilancio, senza pregiudicare la loro indipendenza. Eventuali tagli generalizzati dei bilanci dei servizi pubblici non dovrebbero penalizzare in modo sproporzionato le NHRI.

Le risorse dovrebbero essere sufficienti per consentire alle NHRI di affrontare le questioni chiave inerenti ai diritti umani e di svolgere efficacemente le proprie funzioni. Si tratta di un fattore importante sia in termini generali sia al fine di rafforzare le loro competenze su questioni quali la Carta. Inoltre, le NHRI devono avere la capacità di far conoscere meglio il proprio mandato e le proprie funzioni presso il pubblico in generale e le categorie sociali vulnerabili.

Le risorse dovrebbero altresì essere tali da consentire alle NHRI di collaborare con altre istituzioni competenti in materia di diritti umani a livello nazionale, allo scopo di garantire il coordinamento e l'interazione con le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali e regionali, comprese le istituzioni dell'UE.

PARERE 15 DELLA FRA

È opportuno prestare particolare attenzione affinché a ciascun mandato esplicito e compito aggiuntivo di una NHRI siano assegnate risorse sufficienti a garantire che la loro esecuzione sia efficace e non comprometta l'attività in corso.

L'UE e i suoi Stati membri devono assicurare altresì che i mandati e i compiti aggiuntivi non incidano sull'efficacia di una NHRI bloccando capacità in misura sproporzionata o indicando scelte strategiche.

Gli Stati membri dell'UE dovrebbe consultare le NHRI in merito a qualsiasi iniziativa legislativa o politica che vada a incidere su tali istituzioni, compresi i mandati e i bilanci.

In linea con i principi di Parigi e le norme internazionali, le NHRI hanno un importante ruolo da svolgere in collaborazione con le Nazioni Unite. È essenziale anche la collaborazione con i meccanismi regionali per i diritti umani e con altri meccanismi regionali e nazionali, comprese le NHRI di altri paesi con competenze nelle aree della tutela o promozione dei diritti umani, nonché con altri organismi competenti in materia di diritti umani nello stesso paese.

Metodologia

Le informazioni sono state raccolte mediante fonti primarie e secondarie (qualitative e quantitative).

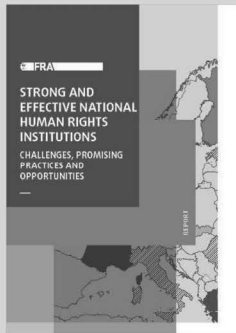
Il personale della FRA ha raccolto i dati per mezzo di questionari e interviste delle NHRI negli allora 28 Stati membri dell'UE e nei due paesi in via di adesione inclusi nel mandato dell'Agenzia (Macedonia del Nord e Serbia). La raccolta dei dati è stata eseguita tra aprile e settembre 2019. Le NHRI o, per gli Stati che ne sono privi, le istituzioni equivalenti che fanno parte dell'ENNHRI hanno risposto a un questionario e sono state intervistate. Il questionario della FRA è stato inviato a un totale di 34 NHRI; hanno risposto in 33, anche se alcune hanno preferito non compilare tutte le sezioni del questionario. Nello stesso periodo di tempo sono state condotte ulteriori ricerche documentali. Nel gennaio 2020 le NHRI e i funzionari nazionali di collegamento hanno verificato i dati contenuti nel progetto di relazione.

La FRA ha ricevuto preziosi riscontri sull'analisi dei dati iniziali e sulle risultanze principali da parte del Comitato consultivo per la relazione, composto da rappresentanti dell'ENNHRI, della GANHRI, dell'Equinet, del Consiglio d'Europa, della Commissione europea, dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, dell'OSCEODIHR, del Comitato consultivo della Piattaforma dei diritti fondamentali della FRA e da due esperti indipendenti.

TABELLA DEI MANDATI DELLE NHRI (O DEGLI EQUIVALENTI PIÙ SIMILI) OGGETTO DELLO STUDIO DELLA FRA (*)

NHRI	Mandati										Numero dei mandati per NHRI
	Promozione e protezione dei diritti umani	Difensori civili con competenza in materia di cattiva amministrazione	Mechanismi nazionali di prevenzione ai sensi dell'OPJCAT	Mechanismi nazionali di monitoraggio ai sensi della CRPD	Organismi per la parità con competenza in materia di parità di trattamento	Monitoraggio dei rimpatri forzati (direttiva UE Rimpatri)	Relazioni sulla tratta di esseri umani (direttiva UE)	Protezione della libertà di circolazione e dei diritti alla mobilità nell'UE	Altri mandati		
NHRI per mandato	33	15	18	23	15	8	2	4	12		
Consiglio del difensore civico austriaco	✓	✓	✓	✓						5	
Centro interfederale per le pari opportunità e la lotta contro il razzismo e la discriminazione (Unia) (Belgio)	✓			✓	✓			✓	✓	5	
Difensore civico della Repubblica di Bulgaria		✓		✓		✓			✓	7	
Commissione per la protezione dalla discriminazione (Bulgaria)	✓				✓					2	
Istituzioni dei difensori civili della Repubblica di Croazia	✓	✓	✓		✓				✓	5	
Commissario per l'amministrazione e la protezione dei diritti umani (Cipro)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6	
Difensore pubblico dei diritti (Cechia)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7	
Istituto danese per i diritti umani	✓		✓ (**)	✓	✓					4	
Cancelliere di giustizia (Estonia)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6	
Centro per i diritti umani (Finlandia)	✓	✓	✓ (**)	✓						3	
Difensore civico parlamentare (Finlandia)	✓		✓	✓						4	
Commissione consultiva nazionale per i diritti umani (Francia)	✓			✓			✓		✓	4	
Istituto tedesco per i diritti umani	✓			✓					✓	3	
Commissione nazionale greca per i diritti umani	✓								✓	2	
Ufficio del commissario per i diritti fondamentali (Ungheria)	✓	✓	✓		✓				✓	5	
Commissione irlandese per i diritti umani e la parità	✓			✓	✓			✓	✓	5	
Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Italia)	✓		✓	✓		✓				4	
Ufficio dell'istituzione del difensore civico della Repubblica di Lettonia	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	6	
Ufficio dei difensori civili parlamentari (Lituania)	✓	✓	✓							3	
Commissione consultiva per i diritti umani del Lussemburgo	✓			✓			✓			3	
Istituto dei Paesi Bassi per i diritti umani	✓			✓	✓					3	
Commissario per i diritti umani (Polonia)	✓	✓	✓	✓	✓					5	
Istituzioni portoghesi dei difensori civili	✓	✓	✓	✓ (**)						4	
Istituto rumeno per i diritti umani	✓									1	
Avvocato del popolo (Romania)	✓		✓							2	
Centro nazionale slovacco per i diritti umani	✓				✓					2	
Difensore civico dei diritti umani della Repubblica di Slovenia	✓	✓	✓							3	
Istituzioni dei difensori civili della Spagna	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5	
Difensore civico per la parità (Svezia)	✓				✓					2	
Difensore civico della Repubblica della Macedonia del Nord	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6	
Protettore dei cittadini della Repubblica di Serbia	✓	✓	✓							3	
Commissione per la parità e i diritti umani (Regno Unito)	✓			✓	✓					3	
Commissione per i diritti umani dell'Irlanda del Nord	✓			✓						2	
Commissione per i diritti dell'uomo della Scozia	✓		✓	✓						3	

(*) Prima compilazione gennaio 2020, con aggiornamento periodico (cfr. allegato III dei mandati delle NHRI); (**) parzialmente coinvolti; (***) ai sensi di un mandato generale.



Per la relazione integrale su istituzioni nazionali forti ed efficaci per i diritti umani cfr.: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Cfr. anche: FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea




PROMUOVERE E PROTEGGERE I PROPRI DIRITTI FONDAMENTALI IN TUTTA L'UE — SINTESI

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) sono una parte vitale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Aumentando la consapevolezza, fornendo consigli, monitorando e tenendo conto delle autorità, le NHRI hanno un ruolo centrale nell'affrontare le grandi sfide attuali dei diritti umani. Tra i diversi problemi che tali istituzioni affrontano, vi sono quelli inerenti alla persistente discriminazione e disuguaglianza, e quelli relativi alle implicazioni sui diritti dell'intelligenza artificiale ed alla pandemia COVID-19.

I risultati individuati dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sottolineano che, per realizzare il loro potenziale, le NHRI hanno bisogno di un mandato chiaro, di indipendenza, di risorse adeguate, e di riflettere la diversità delle nostre società anche nelle affiliazioni che consolidano. Devono inoltre rispettare i principi di Parigi sull'indipendenza e l'efficacia delle NHRI approvati dalle Nazioni Unite.



FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
 twitter.com/EURightsAgency
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (estratto)

Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

PARTE I DISPOSIZIONI GENERALI

TITOLO I PRINCIPI E DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO I (OGGETTO, FINALITÀ E AUTORITÀ DI CONTROLLO)

Art. 2-bis

(Autorità di controllo)

1. L'Autorità di controllo di cui all'articolo 51 del regolamento è individuata nel Garante per la protezione dei dati personali, di seguito «Garante», di cui all'articolo 153.

PARTE III TUTELA DELL'INTERESSATO E SANZIONI

TITOLO I TUTELA AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE

CAPO 0.I (ALTERNATIVITÀ DELLE FORME DI TUTELA)

Art. 140-bis

(Forme alternative di tutela)

1. Qualora ritenga che i diritti di cui gode sulla base della normativa in materia di

protezione dei dati personali siano stati violati, l'interessato può proporre reclamo al Garante o ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria.

2. Il reclamo al Garante non può essere proposto se, per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, è stata già adita l'autorità giudiziaria.

3. La presentazione del reclamo al Garante rende improponibile un'ulteriore domanda dinanzi all'autorità giudiziaria tra le stesse parti e per il medesimo oggetto, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

CAPO I TUTELA DINANZI AL GARANTE

...

Art. 141

(Reclamo al Garante)

1. L'interessato può rivolgersi al Garante mediante reclamo ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento.

...

Art. 142

(Proposizione del reclamo)

1. Il reclamo contiene un'indicazione per quanto possibile dettagliata dei fatti e delle circostanze su cui si fonda, delle disposizioni che si presumono violate e delle misure richieste, nonché gli estremi identificativi del titolare o del responsabile del trattamento, ove conosciuto.

2. Il reclamo è sottoscritto dall'interessato o, su mandato di questo, da un ente del terzo settore soggetto alla disciplina del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che sia attivo nel settore della tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, con riguardo alla protezione dei dati personali.

3. Il reclamo reca in allegato la documentazione utile ai fini della sua valutazione e l'eventuale mandato, e indica un recapito per l'invio di comunicazioni anche tramite posta elettronica, telefax o telefono.

4. Il Garante predispose un modello per il reclamo, da pubblicare nel proprio sito istituzionale, di cui favorisce la disponibilità con strumenti elettronici.

5. Il Garante disciplina con proprio regolamento il procedimento relativo all'esame dei reclami, nonché modalità semplificate e termini abbreviati per la trattazione di reclami che abbiano ad oggetto la violazione degli articoli da 15 a 22 del Regolamento.

Art. 143

(Decisione del reclamo)

1. Esaurita l'istruttoria preliminare, se il reclamo non è manifestamente infondato e sussistono i presupposti per adottare un provvedimento, il Garante, anche prima della definizione del procedimento può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 58 del Regolamento nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 56 dello stesso.

2. I provvedimenti di cui al comma 1 sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana se i relativi destinatari non sono facilmente identificabili per il numero o per la complessità degli accertamenti.

3. Il Garante decide il reclamo entro nove mesi dalla data di presentazione e, in ogni caso, entro tre mesi dalla predetta data informa l'interessato sullo stato del procedimento. In presenza di motivate esigenze istruttorie, che il Garante comunica all'interessato, il reclamo è deciso entro dodici mesi. In caso di attivazione del procedimento di cooperazione di cui all'articolo 60 del Regolamento, il termine rimane sospeso per la durata del predetto procedimento.

4. Avverso la decisione è ammesso ricorso giurisdizionale ai sensi dell'articolo 152.

Art. 144

(Segnalazioni)

1. Chiunque può rivolgere una segnalazione che il Garante può valutare anche ai fini dell'emanazione dei provvedimenti di cui all'articolo 58 del Regolamento.

2. I provvedimenti del Garante di cui all'articolo 58 del Regolamento possono essere adottati anche d'ufficio.

Art. 144-bis

(Revenge porn)

1. Chiunque, compresi i minori ultraquattordicenni, abbia fondato motivo di ritenere che registrazioni audio, immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione attraverso piattaforme digitali senza il suo consenso ha facoltà di segnalare il pericolo al Garante, il quale, nelle quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione, decide ai sensi degli articoli 143 e 144 del presente codice.

2. Quando le registrazioni audio, le immagini o i video o gli altri documenti informatici riguardano minori, la segnalazione al Garante può essere effettuata anche dai genitori o dagli esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela.

3. Per le finalità di cui al comma 1, l'invio al Garante di registrazioni audio, immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito

riguardanti soggetti terzi, effettuato dall'interessato, non integra il reato di cui all'articolo 612-ter del codice penale.

4. I gestori delle piattaforme digitali destinatari dei provvedimenti di cui al comma 1 conservano il materiale oggetto della segnalazione, a soli fini probatori e con misure indicate dal Garante, anche nell'ambito dei medesimi provvedimenti, idonee a impedire la diretta identificabilità degli interessati, per dodici mesi a decorrere dal ricevimento del provvedimento stesso.

5. Il Garante, con proprio provvedimento, può disciplinare specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di cui al comma 1 e le misure per impedire la diretta identificabilità degli interessati di cui al medesimo comma.

6. I fornitori di servizi di condivisione di contenuti audiovisivi, ovunque stabiliti, che erogano servizi accessibili in Italia, indicano senza ritardo al Garante o pubblicano nel proprio sito internet un recapito al quale possono essere comunicati i provvedimenti adottati ai sensi del comma 1. In caso di inadempimento dell'obbligo di cui al periodo precedente, il Garante diffida il fornitore del servizio ad adempiere entro trenta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 83, paragrafo 4, del Regolamento.

7. Quando il Garante, a seguito della segnalazione di cui al comma 1, acquisisce notizia della consumazione del reato di cui all'articolo 612-ter del codice penale, anche in forma tentata, nel caso di procedibilità d'ufficio trasmette al pubblico ministero la segnalazione ricevuta e la documentazione acquisita.

TITOLO II AUTORITÀ DI CONTROLLO INDIPENDENTE

CAPO I IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Art. 153

(Garante per la protezione dei dati personali)

1. Il Garante è composto dal Collegio, che ne costituisce il vertice, e dall'Ufficio. Il Collegio è costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e del Garante almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet. Le candidature possono essere avanzate da persone che assicurino indipendenza e che risultino di comprovata esperienza nel settore della protezione dei dati personali, con particolare riferimento alle discipline giuridiche o dell'informatica.

2. I componenti eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Eleggono altresì un vice presidente, che assume le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento.

3. L'incarico di presidente e quello di componente hanno durata settennale e non sono rinnovabili. Per tutta la durata dell'incarico il presidente e i componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, anche non remunerata, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.

4. I membri del Collegio devono mantenere il segreto, sia durante sia successivamente alla cessazione dell'incarico, in merito alle informazioni riservate cui hanno avuto accesso nell'esecuzione dei propri compiti o nell'esercizio dei propri poteri.

5. All'atto dell'accettazione della nomina il presidente e i componenti sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito.

6. Al presidente e ai componenti compete una indennità di funzione pari alla retribuzione in godimento al primo Presidente della Corte di cassazione, nei limiti previsti dalla legge per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali. L'indennità di funzione di cui al primo periodo è da ritenere onnicomprensiva ad esclusione del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate in occasione di attività istituzionali.

7. Alle dipendenze del Garante è posto l'Ufficio di cui all'articolo 155.

8. Il presidente, i componenti, il segretario generale e i dipendenti si astengono dal trattare, per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico ovvero del servizio presso il Garante, procedimenti dinanzi al Garante, ivi compresa la presentazione per conto di terzi di reclami richieste di parere o interpellanti.

Art. 154

(Compiti)

1. Oltre a quanto previsto da specifiche disposizioni e dalla Sezione II del Capo VI del regolamento, il Garante, ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 1, lettera v), del Regolamento medesimo, anche di propria iniziativa e avvalendosi dell'Ufficio, in conformità alla disciplina vigente e nei confronti di uno o più titolari del trattamento, ha il compito di:

a) controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto della disciplina applicabile, anche in caso di loro cessazione e con riferimento alla conservazione dei dati di traffico;

b) trattare i reclami presentati ai sensi del regolamento, e delle disposizioni del presente codice, anche individuando con proprio regolamento modalità specifiche per la trattazione, nonché fissando annualmente le priorità delle questioni emergenti dai reclami che potranno essere istruite nel corso dell'anno di riferimento;

c) promuovere l'adozione di regole deontologiche, nei casi di cui all'articolo 2-quater;

d) denunciare i fatti configurabili come reati perseguibili d'ufficio, dei quali viene a conoscenza nell'esercizio o a causa delle funzioni;

e) trasmettere la relazione, predisposta annualmente ai sensi dell'articolo 59 del Regolamento, al Parlamento e al Governo entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui si riferisce;

f) assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui dando idonea attuazione al Regolamento e al presente codice;

g) provvedere altresì all'espletamento dei compiti ad esso attribuiti dal diritto dell'Unione europea o dello Stato e svolgere le ulteriori funzioni previste dall'ordinamento.

2. Il Garante svolge altresì, ai sensi del comma 1, la funzione di controllo o assistenza in materia di trattamento dei dati personali prevista da leggi di ratifica di accordi o convenzioni internazionali o da atti comunitari o dell'Unione europea e, in particolare:

a) dal Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II);

b) dal Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI;

c) dal Regolamento (UE) 2015/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica il Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola e decisione 2009/917/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sull'uso dell'informatica nel settore doganale;

d) dal Regolamento (CE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini

di contrasto, e che modifica il Regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

e) dal Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (Regolamento VIS) e decisione n. 2008/633/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi;

f) dal Regolamento (CE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione (Regolamento IMI) Testo rilevante ai fini del SEE;

g) dalle disposizioni di cui al capitolo IV della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 e resa esecutiva con legge 21 febbraio 1989, n. 98, quale autorità designata ai fini della cooperazione tra Stati ai sensi dell'articolo 13 della convenzione medesima.

3. Per quanto non previsto dal Regolamento e dal presente codice, il Garante disciplina con proprio Regolamento, ai sensi dell'articolo 156, comma 3, le modalità specifiche dei procedimenti relativi all'esercizio dei compiti e dei poteri ad esso attribuiti dal Regolamento e dal presente codice.

4. Il Garante collabora con altre autorità amministrative indipendenti nazionali nello svolgimento dei rispettivi compiti.

5. Fatti salvi i termini più brevi previsti per legge, il parere del Garante, anche nei casi di cui agli articoli 36, paragrafo 4, del Regolamento, è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Decorso il termine, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

Quando, per esigenze istruttorie, non può essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

5-bis. Il parere di cui all'articolo 36, paragrafo 4, del Regolamento è reso dal Garante nei soli casi in cui la legge o il regolamento in corso di adozione disciplina espressamente le modalità del trattamento descrivendo una o più operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione, nonché nei casi in cui la norma di legge o di regolamento autorizza espressamente un

trattamento di dati personali da parte di soggetti privati senza rinviare la disciplina delle modalità del trattamento a fonti subordinate.

5-ter. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva e comunque nei casi di adozione di decreti-legge, il Garante esprime il parere di cui al comma 5-bis:

a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari

6. Copia dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria in relazione a quanto previsto dal presente codice o in materia di criminalità informatica è trasmessa, a cura della cancelleria, al Garante.

7. Il Garante non è competente per il controllo dei trattamenti effettuati dalle autorità giudiziarie nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 154-bis

(Poteri)

1. Oltre a quanto previsto da specifiche disposizioni, dalla Sezione II del Capo VI del Regolamento e dal presente codice, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 6, del Regolamento medesimo, il Garante ha il potere di:

a) adottare linee guida di indirizzo riguardanti le misure organizzative e tecniche di attuazione dei principi del Regolamento, anche per singoli settori e in applicazione dei principi di cui all'articolo 25 del Regolamento;

b) approvare le regole deontologiche di cui all'articolo 2-quater.

2. Il Garante può invitare rappresentanti di un'altra autorità amministrativa indipendente nazionale a partecipare alle proprie riunioni, o essere invitato alle riunioni di altra autorità amministrativa indipendente nazionale, prendendo parte alla discussione di argomenti di comune interesse; può richiedere, altresì, la collaborazione di personale specializzato addetto ad altra autorità amministrativa indipendente nazionale.

3. Il Garante pubblica i propri provvedimenti sulla base di quanto previsto con atto di natura generale che disciplina anche la durata di tale pubblicazione, la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sul proprio sito internet istituzionale nonché i casi di oscuramento.

4. In considerazione delle esigenze di semplificazione delle micro, piccole e medie imprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE, il Garante per la protezione dei dati personali, nel rispetto delle disposizioni del Regolamento e del presente Codice, promuove, nelle linee guida adottate a norma del comma 1, lettera a), modalità semplificate di adempimento degli obblighi del titolare del trattamento.

Art. 154-ter

(Potere di agire e rappresentanza in giudizio)

1. Il Garante è legittimato ad agire in giudizio nei confronti del titolare o del responsabile del trattamento in caso di violazione delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

2. Il Garante è rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

3. Nei casi di conflitto di interesse, il Garante, sentito l'Avvocato generale dello Stato, può stare in giudizio tramite propri funzionari iscritti nell'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici ovvero avvocati del libero foro.

CAPO II
L'UFFICIO DEL GARANTE

Art. 155

(Ufficio del Garante)

1. All'Ufficio del Garante, al fine di garantire la responsabilità e l'autonomia ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione fra le funzioni di indirizzo e di controllo, attribuite agli organi di vertice, e le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti. Si applicano altresì le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001 espressamente richiamate dal presente codice.

Art. 156

(Ruolo organico e personale)

1. All'Ufficio del Garante è preposto un segretario generale, nominato tra persone di elevata e comprovata qualificazione professionale rispetto al ruolo e agli obiettivi da conseguire, scelto anche tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati dello Stato, i professori universitari di ruolo in materie giuridiche ed economiche, nonché i dirigenti di prima fascia dello Stato.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2022, il ruolo organico del personale dipendente è stabilito nel limite di duecento unità. Al ruolo organico del Garante si accede esclusivamente mediante concorso pubblico. Nei casi in cui sia ritenuto utile al fine di garantire l'economicità e l'efficienza dell'azione amministrativa, nonché di favorire il reclutamento di personale con maggiore esperienza nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al secondo periodo, il Garante può riservare una quota non superiore al cinquanta per cento dei posti banditi al personale di ruolo delle

amministrazioni pubbliche che sia stato assunto per concorso pubblico e abbia maturato un'esperienza almeno triennale nel rispettivo ruolo organico. La disposizione di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applica esclusivamente nell'ambito del personale di ruolo delle autorità amministrative indipendenti di cui all'articolo 22, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

3. Con propri regolamenti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, il Garante definisce:

a) l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio anche ai fini dello svolgimento dei compiti e dell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 154, 154-bis, 160, nonché all'articolo 57, paragrafo 1, del Regolamento;

b) l'ordinamento delle carriere e le modalità di reclutamento del personale secondo i principi e le procedure di cui agli articoli 1, 35 e 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

c) la ripartizione dell'organico tra le diverse aree e qualifiche;

d) il trattamento giuridico ed economico del personale, secondo i criteri previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, e, per gli incarichi dirigenziali, dagli articoli 19, comma 6, e 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative. Nelle more della più generale razionalizzazione del trattamento economico delle autorità amministrative indipendenti, al personale è attribuito il trattamento economico del personale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

e) la gestione amministrativa e la contabilità, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato.

4. L'Ufficio può avvalersi, per motivate esigenze, di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche o di enti pubblici collocati in posizione di fuori ruolo o equiparati nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, ovvero in aspettativa ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, in numero non superiore, complessivamente, a trenta unità e per non oltre il venti per cento delle qualifiche dirigenziali, lasciando non coperto un corrispondente numero di posti di ruolo.

5. In aggiunta al personale di ruolo, l'Ufficio può assumere dipendenti con contratto a tempo determinato o avvalersi di consulenti incaricati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in misura comunque non superiore a trenta unità complessive. Resta in ogni caso fermo, per i contratti a tempo determinato, il rispetto dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

6. Il personale addetto all'Ufficio del Garante ed i consulenti sono tenuti, sia durante che dopo il mandato, al segreto su ciò di cui sono venuti a conoscenza, nell'esercizio delle proprie funzioni, in ordine a notizie che devono rimanere segrete.

7. Il personale dell'Ufficio del Garante addetto agli accertamenti di cui all'articolo 158 e agli articoli 57, paragrafo 1, lettera h), 58, paragrafo 1, lettera b), e 62, del Regolamento riveste, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le rispettive

attribuzioni, la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

8. Le spese di funzionamento del Garante, in adempimento all'articolo 52, paragrafo 4, del Regolamento, ivi comprese quelle necessarie ad assicurare la sua partecipazione alle procedure di cooperazione e al meccanismo di coerenza introdotti dal Regolamento, nonché quelle connesse alle risorse umane, tecniche e finanziarie, ai locali e alle infrastrutture necessarie per l'effettivo adempimento dei suoi compiti e l'esercizio dei propri poteri, sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposita missione e programma di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il Garante può esigere dal titolare del trattamento il versamento di diritti di segreteria in relazione a particolari procedimenti.

CAPO III ACCERTAMENTI E CONTROLLI

Art. 157

(Richiesta di informazioni e di esibizione di documenti)

1. Nell'ambito dei poteri di cui all'articolo 58 del Regolamento, e per l'espletamento dei propri compiti, il Garante può richiedere al titolare, al responsabile, al rappresentante del titolare o del responsabile, all'interessato o anche a terzi di fornire informazioni e di esibire documenti anche con riferimento al contenuto di banche di dati.

Art. 158

(Accertamenti)

1. Il Garante può disporre accessi a banche di dati, archivi o altre ispezioni e verifiche nei luoghi ove si svolge il trattamento o nei quali occorre effettuare rilevazioni comunque utili al controllo del rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali.

2. I controlli di cui al comma 1, nonché quelli effettuati ai sensi dell'articolo 62 del Regolamento, sono eseguiti da personale dell'Ufficio, con la partecipazione, se del caso, di componenti o personale di autorità di controllo di altri Stati membri dell'Unione europea.

3. Il Garante si avvale anche, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

4. Gli accertamenti di cui ai commi 1 e 2, se svolti in un'abitazione o in un altro luogo di privata dimora o nelle relative appartenenze, sono effettuati con l'assenso informato del titolare o del responsabile, oppure previa autorizzazione del presidente del tribunale competente per territorio in relazione al luogo dell'accertamento, il quale provvede con decreto motivato senza ritardo, al più tardi entro tre giorni dal ricevimento della richiesta del Garante quando è documentata l'indifferibilità dell'accertamento.

5. Con le garanzie di cui al comma 4, gli accertamenti svolti nei luoghi di cui al medesimo comma possono altresì riguardare reti di comunicazione accessibili al pubblico, potendosi procedere all'acquisizione di dati e informazioni on-line. A tal fine, viene redatto apposito verbale in contraddittorio con le parti ove l'accertamento venga effettuato presso il titolare del trattamento.

Art. 159

(Modalità)

1. Il personale operante, munito di documento di riconoscimento, può essere assistito ove necessario da consulenti tenuti al segreto su ciò di cui sono venuti a conoscenza, nell'esercizio delle proprie funzioni, in ordine a notizie che devono rimanere segrete.

Nel procedere a rilievi e ad operazioni tecniche può altresì estrarre copia di ogni atto, dato e documento, anche a campione e su supporto informatico o per via telematica. Degli accertamenti è redatto sommario verbale nel quale sono annotate anche le eventuali dichiarazioni dei presenti.

2. Ai soggetti presso i quali sono eseguiti gli accertamenti è consegnata copia dell'autorizzazione del presidente del tribunale, ove rilasciata. I medesimi soggetti sono tenuti a farli eseguire e a prestare la collaborazione a tal fine necessaria. In caso di rifiuto gli accertamenti sono comunque eseguiti e le spese in tal caso occorrenti sono poste a carico del titolare con il provvedimento che definisce il procedimento, che per questa parte costituisce titolo esecutivo ai sensi degli articoli 474 e 475 del codice di procedura civile.

3. Gli accertamenti, se effettuati presso il titolare o il responsabile o il rappresentante del titolare o del responsabile, sono eseguiti dandone informazione a quest'ultimo o, se questo è assente o non è designato, alle persone autorizzate al trattamento dei dati personali sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile ai sensi dell'articolo 2-quaterdecies. Agli accertamenti possono assistere persone indicate dal titolare o dal responsabile.

4. Se non è disposto diversamente nel decreto di autorizzazione del presidente del tribunale, l'accertamento non può essere iniziato prima delle ore sette e dopo le ore venti, e può essere eseguito anche con preavviso quando ciò può facilitarne l'esecuzione.

5. Le informative, le richieste e i provvedimenti di cui al presente articolo e agli articoli 157 e 158 possono essere trasmessi anche mediante posta elettronica

6. Quando emergono indizi di reato si osserva la disposizione di cui all'articolo 220 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Art. 160

(Particolari accertamenti)

1. Per i trattamenti di dati personali di cui all'articolo 58, gli accertamenti sono effettuati per il tramite di un componente designato dal Garante.

2. Se il trattamento non risulta conforme alle norme del Regolamento ovvero alle disposizioni di legge o di Regolamento, il Garante indica al titolare o al responsabile le necessarie modificazioni ed integrazioni e ne verifica l'attuazione. Se l'accertamento è stato richiesto dall'interessato, a quest'ultimo è fornito in ogni caso un riscontro circa il relativo esito, se ciò non pregiudica azioni od operazioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione di reati o ricorrono motivi di difesa o di sicurezza dello Stato.

3. Gli accertamenti non sono delegabili. Quando risulta necessario in ragione della specificità della verifica, il componente designato può farsi assistere da personale specializzato tenuto al segreto su ciò di cui sono venuti a conoscenza in ordine a notizie che devono rimanere segrete. Gli atti e i documenti acquisiti sono custoditi secondo modalità tali da assicurarne la segretezza e sono conoscibili dal presidente e dai componenti del Garante e, se necessario per lo svolgimento delle funzioni dell'organo, da un numero delimitato di addetti all'Ufficio individuati dal Garante sulla base di criteri definiti dal Regolamento di cui all'articolo 156, comma 3, lettera a).

4. Per gli accertamenti di cui al comma 3 relativi agli organismi di informazione e di sicurezza e ai dati coperti da segreto di Stato il componente designato prende visione degli atti e dei documenti rilevanti e riferisce oralmente nelle riunioni del Garante.

Art. 160-bis

(Validità, efficacia e utilizzabilità nel procedimento giudiziario di atti, documenti e provvedimenti basati sul trattamento di dati personali non conforme a disposizioni di legge o di Regolamento)

1. La validità, l'efficacia e l'utilizzabilità nel procedimento giudiziario di atti, documenti e provvedimenti basati sul trattamento di dati personali non conforme a disposizioni di legge o di Regolamento restano disciplinate dalle pertinenti disposizioni processuali.

TITOLO III SANZIONI

CAPO I VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE

Art. 166

(Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori)

1. Sono soggette alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 83, paragrafo 4, del Regolamento le violazioni delle disposizioni di cui agli articoli 2-quinquies, comma 2, ..., 92, comma 1, 93, comma 1, 123, comma 4, 128, 129, comma 2, e 132-

ter. Alla medesima sanzione amministrativa è soggetto colui che non effettua la valutazione di impatto di cui all'articolo 110, comma 1, primo periodo, ovvero non sottopone il programma di ricerca a consultazione preventiva del Garante a norma del terzo periodo del predetto comma.

2. Sono soggette alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 83, paragrafo 5, del Regolamento le violazioni delle disposizioni di cui agli articoli 2-ter, 2-quinquies, comma 1, 2-sexies, 2-septies, comma 8, 2-octies, 2-terdecies, commi 1, 2, 3 e 4, 52, commi 4 e 5, 75, 78, 79, 80, 82, 92, comma 2, 93, commi 2 e 3, 96, 99, 100, commi 1, 2 e 4, 101, 105 commi 1, 2 e 4, 110-bis, commi 2 e 3, 111, 111-bis, 116, comma 1, 120, comma 2, 122, 123, commi 1, 2, 3 e 5, 124, 125, 126, 130, commi da 1 a 5, 131, 132, 132-bis, comma 2, 132-quater, 157, nonché delle misure di garanzia, delle regole deontologiche di cui rispettivamente agli articoli 2-septies e 2-quater.

3. Il Garante è l'organo competente ad adottare i provvedimenti correttivi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, del Regolamento, nonché ad irrogare le sanzioni di cui all'articolo 83 del medesimo Regolamento e di cui ai commi 1 e 2.

4. Il procedimento per l'adozione dei provvedimenti e delle sanzioni indicati al comma 3 può essere avviato, nei confronti sia di soggetti privati, sia di autorità pubbliche ed organismi pubblici, a seguito di reclamo ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento o di attività istruttoria d'iniziativa del Garante, nell'ambito dell'esercizio dei poteri d'indagine di cui all'articolo 58, paragrafo 1, del Regolamento, nonché in relazione ad accessi, ispezioni e verifiche svolte in base ai poteri di accertamento autonomi, ovvero delegati dal Garante.

5. L'Ufficio del Garante, quando ritiene che gli elementi acquisiti nel corso delle attività di cui al comma 4 configurino una o più violazioni indicate nel presente titolo e nell'articolo 83, paragrafi 4, 5 e 6, del Regolamento, avvia il procedimento per l'adozione dei provvedimenti e delle sanzioni di cui al comma 3 notificando al titolare o al responsabile del trattamento le presunte violazioni, nel rispetto delle garanzie previste dal Regolamento di cui al comma 9, salvo che la previa notifica della contestazione non risulti incompatibile con la natura e le finalità del provvedimento da adottare. Nei confronti dei titolari del trattamento di cui agli articoli 2-ter, comma 1-bis, e 58 del presente codice e all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, la predetta notifica può essere omessa esclusivamente nel caso in cui il Garante abbia accertato che le presunte violazioni hanno già arrecato e continuano ad arrecare un effettivo, concreto, attuale e rilevante pregiudizio ai soggetti interessati al trattamento, che il Garante ha l'obbligo di individuare e indicare nel provvedimento, motivando puntualmente le ragioni dell'omessa notifica. In assenza di tali presupposti, il giudice competente accerta l'inefficacia del provvedimento.

6. Entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 5, il contravventore può inviare al Garante scritti difensivi o documenti e può chiedere di essere sentito dalla medesima autorità.

7. Nell'adozione dei provvedimenti sanzionatori nei casi di cui al comma 3 si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 1 a 9, da 18 a 22 e da 24 a 28 della

legge 24 novembre 1981, n. 689; nei medesimi casi può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell'ordinanza-ingiunzione, per intero o per estratto, sul sito internet del Garante o dell'ingiunzione a realizzare campagne di comunicazione istituzionale volte alla promozione della consapevolezza del diritto alla protezione dei dati personali, sulla base di progetti previamente approvati dal Garante e che tengano conto della gravità della violazione. Nella determinazione della sanzione ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 2, del Regolamento, il Garante tiene conto anche di eventuali campagne di comunicazione istituzionale volte alla promozione della consapevolezza del diritto alla protezione dei dati personali, realizzate dal trasgressore anteriormente alla commissione della violazione. I proventi delle sanzioni, nella misura del cinquanta per cento del totale annuo, sono riassegnati al fondo di cui all'articolo 156, comma 8, per essere destinati alle specifiche attività di sensibilizzazione e di ispezione nonché di attuazione del Regolamento svolte dal Garante.

8. Entro il termine di cui all'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2011 previsto per la proposizione del ricorso, il trasgressore e gli obbligati in solido possono definire la controversia adeguandosi alle prescrizioni del Garante, ove impartite, e mediante il pagamento di un importo pari alla metà della sanzione irrogata.

9. Nel rispetto dell'articolo 58, paragrafo 4, del Regolamento, con proprio regolamento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, il Garante definisce le modalità del procedimento per l'adozione dei provvedimenti e delle sanzioni di cui al comma 3 ed i relativi termini, in conformità ai principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione.

10. Le disposizioni relative a sanzioni amministrative previste dal presente codice e dall'articolo 83 del Regolamento non si applicano in relazione ai trattamenti svolti in ambito giudiziario.

CAPO II ILLECITI PENALI

Art. 168

(Falsità nelle dichiarazioni al Garante e interruzione dell'esecuzione dei compiti o dell'esercizio dei poteri del Garante)

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in un procedimento o nel corso di accertamenti dinanzi al Garante, dichiara o attesta falsamente notizie o circostanze o produce atti o documenti falsi, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Fuori dei casi di cui al comma 1, è punito con la reclusione sino ad un anno chiunque intenzionalmente cagiona un'interruzione o turba la regolarità di un procedimento dinanzi al Garante o degli accertamenti dallo stesso svolti.

Art. 170

(Inosservanza di provvedimenti del Garante)

1. Chiunque, non osservando il provvedimento adottato dal Garante ai sensi degli articoli 58, paragrafo 2, lettera f) del Regolamento, dell'articolo 2-septies, comma 1, nonché i provvedimenti generali di cui all'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 13 della legge 25 ottobre 2017, n. 163, arreca un concreto nocumento a uno o più soggetti interessati al trattamento è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da tre mesi a due anni.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (estratto)

del 27 aprile 2016

relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)

CAPO VI

Autorità di controllo indipendenti

Sezione 1

Indipendenza

Articolo 51

Autorità di controllo

1. Ogni Stato membro dispone che una o più autorità pubbliche indipendenti siano incaricate di sorvegliare l'applicazione del presente regolamento al fine di tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al trattamento e di agevolare la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione (l'«autorità di controllo»).

2. Ogni autorità di controllo contribuisce alla coerente applicazione del presente regolamento in tutta l'Unione. A tale scopo, le autorità di controllo cooperano tra loro e con la Commissione, conformemente al capo VII.

3. Qualora in uno Stato membro siano istituite più autorità di controllo, detto Stato membro designa l'autorità di controllo che rappresenta tali autorità nel comitato e stabilisce il meccanismo in base al quale le altre autorità si conformano alle norme relative al meccanismo di coerenza di cui all'articolo 63.

4. Ogni Stato membro notifica alla Commissione le disposizioni di legge adottate ai sensi del presente capo al più tardi entro 25 maggio 2018, e comunica senza ritardo ogni successiva modifica.

*Articolo 52***Indipendenza**

1. Ogni autorità di controllo agisce in piena indipendenza nell'adempimento dei propri compiti e nell'esercizio dei propri poteri conformemente al presente regolamento.

2. Nell'adempimento dei rispettivi compiti e nell'esercizio dei rispettivi poteri previsti dal presente regolamento, il membro o i membri di ogni autorità di controllo non subiscono pressioni esterne, né dirette, né indirette, e non sollecitano né accettano istruzioni da alcuno.

3. Il membro o i membri dell'autorità di controllo si astengono da qualunque azione incompatibile con le loro funzioni e per tutta la durata del mandato non possono esercitare alcuna altra attività incompatibile, remunerata o meno.

4. Ogni Stato membro provvede affinché ogni autorità di controllo sia dotata delle risorse umane, tecniche e finanziarie, dei locali e delle infrastrutture necessari per l'effettivo adempimento dei suoi compiti e l'esercizio dei propri poteri, compresi quelli nell'ambito dell'assistenza reciproca, della cooperazione e della partecipazione al comitato.

5. Ogni Stato membro provvede affinché ogni autorità di controllo selezioni e disponga di proprio personale, soggetto alla direzione esclusiva del membro o dei membri dell'autorità di controllo interessata.

6. Ogni Stato membro provvede affinché ogni autorità di controllo sia soggetta a un controllo finanziario che non ne pregiudichi l'indipendenza e disponga di bilanci annuali, separati e pubblici, che possono far parte del bilancio generale statale o nazionale.

*Articolo 53***Condizioni generali per i membri dell'autorità di controllo**

1. Gli Stati membri dispongono che ciascun membro delle rispettive autorità di controllo sia nominato attraverso una procedura trasparente:

- dal rispettivo parlamento;
- dal rispettivo governo;
- dal rispettivo capo di Stato; oppure
- da un organismo indipendente incaricato della nomina a norma del diritto dello Stato membro.

2. Ogni membro possiede le qualifiche, l'esperienza e le competenze, in particolare nel settore della protezione dei dati personali, richieste per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri.

3. Il mandato dei membri cessa alla scadenza del termine o in caso di dimissioni volontarie o di provvedimento d'ufficio, a norma del diritto dello Stato membro interessato.

4. Un membro è rimosso solo in casi di colpa grave o se non soddisfa più le condizioni richieste per l'esercizio delle sue funzioni.

*Articolo 54***Norme sull'istituzione dell'autorità di controllo**

1. Ogni Stato membro prevede con legge tutte le condizioni seguenti:
 - a) l'istituzione di ogni autorità di controllo;
 - b) le qualifiche e le condizioni di idoneità richieste per essere nominato membro di ogni autorità di controllo;
 - c) le norme e le procedure per la nomina del membro o dei membri di ogni autorità di controllo;
 - d) la durata del mandato del membro o dei membri di ogni autorità di controllo non inferiore a quattro anni, salvo per le prime nomine dopo 24 maggio 2016, alcune delle quali possono avere una durata inferiore qualora ciò sia necessario per tutelare l'indipendenza dell'autorità di controllo mediante una procedura di nomina scaglionata;
 - e) l'eventuale rinnovabilità e, in caso positivo, il numero di rinnovi del mandato del membro o dei membri di ogni autorità di controllo;
 - f) le condizioni che disciplinano gli obblighi del membro o dei membri e del personale di ogni autorità di controllo, i divieti relativi ad attività, professioni e benefici incompatibili con tali obblighi durante e dopo il mandato e le regole che disciplinano la cessazione del rapporto di lavoro.

2. Il membro o i membri e il personale di ogni autorità di controllo sono tenuti, in virtù del diritto dell'Unione o degli Stati membri, al segreto professionale in merito alle informazioni riservate cui hanno avuto accesso nell'esecuzione dei loro compiti o nell'esercizio dei loro poteri, sia durante che dopo il mandato. Per tutta la durata del loro mandato, tale obbligo del segreto professionale si applica in particolare alle segnalazioni da parte di persone fisiche di violazioni del presente regolamento.

Sezione 2**Competenza, compiti e poteri***Articolo 55***Competenza**

1. Ogni autorità di controllo è competente a eseguire i compiti assegnati e a esercitare i poteri a essa conferiti a norma del presente regolamento nel territorio del rispettivo Stato membro.

2. Se il trattamento è effettuato da autorità pubbliche o organismi privati che agiscono sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c) o e), è competente l'autorità di controllo dello Stato membro interessato. In tal caso, non si applica l'articolo 56.

3. Le autorità di controllo non sono competenti per il controllo dei trattamenti effettuati dalle autorità giurisdizionali nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

*Articolo 56***Competenza dell'autorità di controllo capofila**

1. Fatto salvo l'articolo 55, l'autorità di controllo dello stabilimento principale o dello stabilimento unico del titolare e del trattamento o responsabile del trattamento è competente ad agire in qualità di autorità di controllo capofila per i trattamenti transfrontalieri effettuati dal suddetto titolare del trattamento o responsabile del trattamento, secondo la procedura di cui all'articolo 60.

2. In deroga al paragrafo 1, ogni autorità di controllo è competente per la gestione dei reclami a essa proposti o di eventuali violazioni del presente regolamento se l'oggetto riguarda unicamente uno stabilimento nel suo Stato membro o incide in modo sostanziale sugli interessati unicamente nel suo Stato membro.

3. Nei casi indicati al paragrafo 2 del presente articolo, l'autorità di controllo informa senza indugio l'autorità di controllo capofila in merito alla questione. Entro un termine di tre settimane da quando è stata informata, l'autorità di controllo capofila decide se intende o meno trattare il caso secondo la procedura di cui all'articolo 60, tenendo conto dell'esistenza o meno di uno stabilimento del titolare del trattamento o responsabile del trattamento nello Stato membro dell'autorità di controllo che l'ha informata.

4. Qualora l'autorità di controllo capofila decida di trattare il caso, si applica la procedura di cui all'articolo 60. L'autorità di controllo che ha informato l'autorità di controllo capofila può presentare a quest'ultima un progetto di decisione. L'autorità di controllo capofila tiene nella massima considerazione tale progetto nella predisposizione del progetto di decisione di cui all'articolo 60, paragrafo 3.

5. Nel caso in cui l'autorità di controllo capofila decida di non trattarlo, l'autorità di controllo che ha informato l'autorità di controllo capofila tratta il caso conformemente agli articoli 61 e 62.

6. L'autorità di controllo capofila è l'unico interlocutore del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in merito al trattamento transfrontaliero effettuato da tale titolare del trattamento o responsabile del trattamento.

*Articolo 57***Compiti**

1. Fatti salvi gli altri compiti indicati nel presente regolamento, sul proprio territorio ogni autorità di controllo:

- a) sorveglia e assicura l'applicazione del presente regolamento;
- b) promuove la consapevolezza e favorisce la comprensione del pubblico riguardo ai rischi, alle norme, alle garanzie e ai diritti in relazione al trattamento. Sono oggetto di particolare attenzione le attività destinate specificamente ai minori;
- c) fornisce consulenza, a norma del diritto degli Stati membri, al parlamento nazionale, al governo e ad altri organismi e istituzioni in merito alle misure legislative e amministrative relative alla protezione dei diritti e delle libertà delle persone fisiche con riguardo al trattamento;

d) promuove la consapevolezza dei titolari del trattamento e dei responsabili del trattamento riguardo agli obblighi imposti loro dal presente regolamento;

e) su richiesta, fornisce informazioni all'interessato in merito all'esercizio dei propri diritti derivanti dal presente regolamento e, se del caso, coopera a tal fine con le autorità di controllo di altri Stati membri;

f) tratta i reclami proposti da un interessato, o da un organismo, un'organizzazione o un'associazione ai sensi dell'articolo 80, e svolge le indagini opportune sull'oggetto del reclamo e informa il reclamante dello stato e dell'esito delle indagini entro un termine ragionevole, in particolare ove siano necessarie ulteriori indagini o un coordinamento con un'altra autorità di controllo;

g) collabora, anche tramite scambi di informazioni, con le altre autorità di controllo e presta assistenza reciproca al fine di garantire l'applicazione e l'attuazione coerente del presente regolamento;

h) svolge indagini sull'applicazione del presente regolamento, anche sulla base di informazioni ricevute da un'altra autorità di controllo o da un'altra autorità pubblica;

i) sorveglia gli sviluppi che presentano un interesse, se e in quanto incidenti sulla protezione dei dati personali, in particolare l'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le prassi commerciali;

j) adotta le clausole contrattuali tipo di cui all'articolo 28, paragrafo 8, e all'articolo 46, paragrafo 2, lettera d);

k) redige e tiene un elenco in relazione al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 4;

l) offre consulenza sui trattamenti di cui all'articolo 36, paragrafo 2;

m) incoraggia l'elaborazione di codici di condotta ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 1, e fornisce un parere su tali codici di condotta e approva quelli che forniscono garanzie sufficienti, a norma dell'articolo 40, paragrafo 5;

n) incoraggia l'istituzione di meccanismi di certificazione della protezione dei dati nonché di sigilli e marchi di protezione dei dati a norma dell'articolo 42, paragrafo 1, e approva i criteri di certificazione a norma dell'articolo 42, paragrafo 5;

o) ove applicabile, effettua un riesame periodico delle certificazioni rilasciate in conformità dell'articolo 42, paragrafo 7;

p) definisce e pubblica i criteri per l'accreditamento di un organismo per il controllo dei codici di condotta ai sensi dell'articolo 41 e di un organismo di certificazione ai sensi dell'articolo 43;

q) effettua l'accreditamento di un organismo per il controllo dei codici di condotta ai sensi dell'articolo 41 e di un organismo di certificazione ai sensi dell'articolo 43;

r) autorizza le clausole contrattuali e le altre disposizioni di cui all'articolo 46, paragrafo 3;

s) approva le norme vincolanti d'impresa ai sensi dell'articolo 47;

t) contribuisce alle attività del comitato;

u) tiene registri interni delle violazioni del presente regolamento e delle misure adottate in conformità dell'articolo 58, paragrafo 2; e

v) svolge qualsiasi altro compito legato alla protezione dei dati personali.

2. Ogni autorità di controllo agevola la proposizione di reclami di cui al paragrafo 1, lettera f), tramite misure quali un modulo per la proposizione dei reclami compilabile anche elettronicamente, senza escludere altri mezzi di comunicazione.

3. Ogni autorità di controllo svolge i propri compiti senza spese né per l'interessato né, ove applicabile, per il responsabile della protezione dei dati.

4. Qualora le richieste siano manifestamente infondate o eccessive, in particolare per il carattere ripetitivo, l'autorità di controllo può addebitare un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi o rifiutarsi di soddisfare la richiesta. Incombe all'autorità di controllo dimostrare il carattere manifestamente infondato o eccessivo della richiesta.

Articolo 58

Poteri

1. Ogni autorità di controllo ha tutti i poteri di indagine seguenti:

a) ingiungere al titolare del trattamento e al responsabile del trattamento e, ove applicabile, al rappresentante del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento, di fornirle ogni informazione di cui necessita per l'esecuzione dei suoi compiti;

b) condurre indagini sotto forma di attività di revisione sulla protezione dei dati;

c) effettuare un riesame delle certificazioni rilasciate in conformità dell'articolo 42, paragrafo 7;

d) notificare al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento le presunte violazioni del presente regolamento;

e) ottenere, dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento, l'accesso a tutti i dati personali e a tutte le informazioni necessarie per l'esecuzione dei suoi compiti; e

f) ottenere accesso a tutti i locali del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento, compresi tutti gli strumenti e mezzi di trattamento dei dati, in conformità con il diritto dell'Unione o il diritto processuale degli Stati membri.

2. Ogni autorità di controllo ha tutti i poteri correttivi seguenti:

a) rivolgere avvertimenti al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento sul fatto che i trattamenti previsti possono verosimilmente violare le disposizioni del presente regolamento;

b) rivolgere ammonimenti al titolare e del trattamento o al responsabile del trattamento ove i trattamenti abbiano violato le disposizioni del presente regolamento;

c) ingiungere al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento di soddisfare le richieste dell'interessato di esercitare i diritti loro derivanti dal presente regolamento;

d) ingiungere al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento di conformare i trattamenti alle disposizioni del presente regolamento, se del caso, in una determinata maniera ed entro un determinato termine;

e) ingiungere al titolare del trattamento di comunicare all'interessato una violazione dei dati personali;

f) imporre una limitazione provvisoria o definitiva al trattamento, incluso il divieto di trattamento;

g) ordinare la rettifica, la cancellazione di dati personali o la limitazione del trattamento a norma degli articoli 16, 17 e 18 e la notificazione di tali misure ai destinatari cui sono stati comunicati i dati personali ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, e dell'articolo 19;

h) revocare la certificazione o ingiungere all'organismo di certificazione di ritirare la certificazione rilasciata a norma degli articoli 42 e 43, oppure ingiungere all'organismo di certificazione di non rilasciare la certificazione se i requisiti per la certificazione non sono o non sono più soddisfatti;

i) infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 83, in aggiunta alle misure di cui al presente paragrafo, o in luogo di tali misure, in funzione delle circostanze di ogni singolo caso; e

j) ordinare la sospensione dei flussi di dati verso un destinatario in un paese terzo o un'organizzazione internazionale.

3. Ogni autorità di controllo ha tutti i poteri autorizzativi e consultivi seguenti:

a) fornire consulenza al titolare del trattamento, secondo la procedura di consultazione preventiva di cui all'articolo 36;

b) rilasciare, di propria iniziativa o su richiesta, pareri destinati al parlamento nazionale, al governo dello Stato membro, oppure, conformemente al diritto degli Stati membri, ad altri organismi e istituzioni e al pubblico su questioni riguardanti la protezione dei dati personali;

c) autorizzare il trattamento di cui all'articolo 36, paragrafo 5, se il diritto dello Stato membro richiede una siffatta autorizzazione preliminare;

d) rilasciare un parere sui progetti di codici di condotta e approvarli, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5;

e) accreditare gli organismi di certificazione a norma dell'articolo 43;

f) rilasciare certificazioni e approvare i criteri di certificazione conformemente all'articolo 42, paragrafo 5;

g) adottare le clausole tipo di protezione dei dati di cui all'articolo 28, paragrafo 8, e all'articolo 46, paragrafo 2, lettera d);

h) autorizzare le clausole contrattuali di cui all'articolo 46, paragrafo 3, lettera a);

i) autorizzare gli accordi amministrativi di cui all'articolo 46, paragrafo 3, lettera b);

j) approvare le norme vincolanti d'impresa ai sensi dell'articolo 47.

4. L'esercizio da parte di un'autorità di controllo dei poteri attribuiti dal presente articolo è soggetto a garanzie adeguate, inclusi il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo, previste dal diritto dell'Unione e degli Stati membri conformemente alla Carta.

5. Ogni Stato membro dispone per legge che la sua autorità di controllo abbia il potere di intentare un'azione o di agire in sede giudiziale o, ove del caso, stragiudiziale

in caso di violazione del presente regolamento per far rispettare le disposizioni dello stesso.

6. Ogni Stato membro può prevedere per legge che la sua autorità di controllo abbia ulteriori poteri rispetto a quelli di cui ai paragrafi 1, 2 e 3. L'esercizio di tali poteri non pregiudica l'operatività effettiva del capo VII.

Articolo 59

Relazioni di attività

Ogni autorità di controllo elabora una relazione annuale sulla propria attività, in cui può figurare un elenco delle tipologie di violazioni notificate e di misure adottate a norma dell'articolo 58, paragrafo 2. Tali relazioni sono trasmesse al parlamento nazionale, al governo e alle altre autorità designate dal diritto dello Stato membro. Esse sono messe a disposizione del pubblico, della Commissione e del comitato.

CAPO VIII

Mezzi di ricorso, responsabilità e sanzioni

Articolo 83

Condizioni generali per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie

1. Ogni autorità di controllo provvede affinché le sanzioni amministrative pecuniarie inflitte ai sensi del presente articolo in relazione alle violazioni del presente regolamento di cui ai paragrafi 4, 5 e 6 siano in ogni singolo caso effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Le sanzioni amministrative pecuniarie sono inflitte, in funzione delle circostanze di ogni singolo caso, in aggiunta alle misure di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a h) e j), o in luogo di tali misure. Al momento di decidere se infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria e di fissare l'ammontare della stessa in ogni singolo caso si tiene debito conto dei seguenti elementi:

a) la natura, la gravità e la durata della violazione tenendo in considerazione la natura, l'oggetto o a finalità del trattamento in questione nonché il numero di interessati lesi dal danno e il livello del danno da essi subito;

b) il carattere doloso o colposo della violazione;

c) le misure adottate dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento per attenuare il danno subito dagli interessati;

d) il grado di responsabilità del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento tenendo conto delle misure tecniche e organizzative da essi messe in atto ai sensi degli articoli 25 e 32;

e) eventuali precedenti violazioni pertinenti commesse dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento;

f) il grado di cooperazione con l'autorità di controllo al fine di porre rimedio alla violazione e attenuarne i possibili effetti negativi;

g) le categorie di dati personali interessate dalla violazione;

h) la maniera in cui l'autorità di controllo ha preso conoscenza della violazione, in particolare se e in che misura il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento ha notificato la violazione;

i) qualora siano stati precedentemente disposti provvedimenti di cui all'articolo 58, paragrafo 2, nei confronti del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in questione relativamente allo stesso oggetto, il rispetto di tali provvedimenti;

j) l'adesione ai codici di condotta approvati ai sensi dell'articolo 40 o ai meccanismi di certificazione approvati ai sensi dell'articolo 42; e

k) eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso, ad esempio i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate, direttamente o indirettamente, quale conseguenza della violazione.

3. Se, in relazione allo stesso trattamento o a trattamenti collegati, un titolare del trattamento o un responsabile del trattamento viola, con dolo o colpa, varie disposizioni del presente regolamento, l'importo totale della sanzione amministrativa pecuniaria non supera l'importo specificato per la violazione più grave.

4. In conformità del paragrafo 2, la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 10 000 000 EUR, o per le imprese, fino al 2 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore:

a) gli obblighi del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento a norma degli articoli 8, 11, da 25 a 39, 42 e 43;

b) gli obblighi dell'organismo di certificazione a norma degli articoli 42 e 43;

c) gli obblighi dell'organismo di controllo a norma dell'articolo 41, paragrafo 4;

5. In conformità del paragrafo 2, la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 20 000 000 EUR, o per le imprese, fino al 4 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore:

a) i principi di base del trattamento, comprese le condizioni relative al consenso, a norma degli articoli 5, 6, 7 e 9;

b) i diritti degli interessati a norma degli articoli da 12 a 22;

c) i trasferimenti di dati personali a un destinatario in un paese terzo o un'organizzazione internazionale a norma degli articoli da 44 a 49;

d) qualsiasi obbligo ai sensi delle legislazioni degli Stati membri adottate a norma del capo IX;

e) l'inosservanza di un ordine, di una limitazione provvisoria o definitiva di trattamento o di un ordine di sospensione dei flussi di dati dell'autorità di controllo ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 2, o il negato accesso in violazione dell'articolo 58, paragrafo 1.

6. In conformità del paragrafo 2 del presente articolo, l'inosservanza di un ordine da parte dell'autorità di controllo di cui all'articolo 58, paragrafo 2, è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 20 000 000 EUR, o per le imprese, fino al 4 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore.

7. Fatti salvi i poteri correttivi delle autorità di controllo a norma dell'articolo 58,

paragrafo 2, ogni Stato membro può prevedere norme che dispongano se e in quale misura possono essere inflitte sanzioni amministrative pecuniarie ad autorità pubbliche e organismi pubblici istituiti in tale Stato membro.

8. L'esercizio da parte dell'autorità di controllo dei poteri attribuiti dal presente articolo è soggetto a garanzie procedurali adeguate in conformità del diritto dell'Unione e degli Stati membri, inclusi il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo.

9. Se l'ordinamento giuridico dello Stato membro non prevede sanzioni amministrative pecuniarie, il presente articolo può essere applicato in maniera tale che l'azione sanzionatoria sia avviata dall'autorità di controllo competente e la sanzione pecuniaria sia irrogata dalle competenti autorità giurisdizionali nazionali, garantendo nel contempo che i mezzi di ricorso siano effettivi e abbiano effetto equivalente alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalle autorità di controllo. In ogni caso, le sanzioni pecuniarie irrogate sono effettive, proporzionate e dissuasive. Tali Stati membri notificano alla Commissione le disposizioni di legge adottate a norma del presente paragrafo al più tardi entro 25 maggio 2018 e comunicano senza ritardo ogni successiva modifica.

Articolo 84

Sanzioni

1. Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle altre sanzioni per le violazioni del presente regolamento in particolare per le violazioni non soggette a sanzioni amministrative pecuniarie a norma dell'articolo 83, e adottano tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Ogni Stato membro notifica alla Commissione le disposizioni di legge adottate ai sensi del paragrafo 1 al più tardi entro 25 maggio 2018, e comunica senza ritardo ogni successiva modifica.

Elenco degli Autori

Ginevra Cerrina Feroni

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze. Vice Presidente del Garante per la protezione dei dati personali

Silvia Filippi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Perugia

Katrien Meuwissen

Team leader in Diritti umani, European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)

Mattia Peradotto

Coordinatore dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri

Giorgio Repetto

Professore ordinario in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Perugia

Eva-Esther Sobotka

Head of Sector, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

Vincenzo Tudisco

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Perugia