



Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni

A.C. 1794

Dossier n° 184 - Schede di lettura
31 luglio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1794
Titolo:	Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Giuseppe Brescia
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	18 aprile 2019
assegnazione:	26 luglio 2019
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	Il Giustizia, V Bilancio e Tesoro, XI Lavoro e XII Affari sociali

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 1794](#) (on. **Brescia** ed altri) istituisce l'**Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni**, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

Con l'istituzione di tale Autorità viene di conseguenza superato - e, quindi, soppresso - l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), organismo istituito nel 2003 presso la Presidenza del Consiglio e diretto da un responsabile di nomina governativa.

A tal fine, l'articolo 1 della pdl modifica l'articolo 7 del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, che concerne l'UNAR, trasferendone i compiti alla nuova Autorità, di cui ne disciplina la composizione e organizzazione.

L'articolo 2 reca ulteriori modifiche di coordinamento al citato D.Lgs. 215/2003 e disposizioni finali.

I decreti legislativi 215 e 216 del 2003, entrambi di attuazione della normativa comunitaria, hanno introdotto un complesso organico di disposizioni in materia di non discriminazione. Essi sono volti a tutelare la parità di trattamento tra le persone, il primo in via generale, il secondo per quanto riguarda specificatamente le condizioni di lavoro. Il D.Lgs. 215/2003, in particolare, recepisce la direttiva 2000/43/CE e reca disposizioni relative alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo le misure necessarie ad evitare che le differenze di razza o etnia siano causa di discriminazione, diretta e indiretta, anche in considerazione del differente impatto che le medesime forme di discriminazione possano avere su donne e uomini e sull'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

In attuazione di una specifica disposizione del D.Lgs. n. 215/2003 (art. 7), nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio è stato istituito l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia dell'effettività del principio di parità di trattamento e di vigilanza sull'operatività degli strumenti di tutela approntati contro le discriminazioni.

L'UNAR è diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato.

Il **comma 1** del nuovo articolo 7 del D.Lgs. 215/2003 istituisce l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni attribuendogli le medesime funzioni attualmente svolte dall'UNAR, ossia il controllo e la garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

[Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni](#)

La legge vigente attribuisce all'UNAR il compito di promuovere la parità e rimuovere le forme di discriminazione fondate sulla razza e sull'origine etnica, considerando anche l'eventuale esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

La pdl in esame declina il campo di competenza dell'Autorità ricomprendendo il contrasto a tutte le forme di discriminazioni, siano esse fondate sul **sex**, sulla **razza**, sulla **lingua**, sulla **religione**, sulle **opinioni politiche** o sulle **condizioni personali e sociali**.

Si tratta delle medesime fattispecie su cui si sostanzia il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Le funzioni dell'Autorità sono svolte in modo autonomo e imparziale, come previsto dalla normativa vigente con riguardo all'UNAR, nonché in modo **indipendente**.

Tale precisazione, insieme alla denominazione di "Autorità garante" e ad una serie di altri elementi previsti dalla pdl, quali le modalità di nomina e il potere di autoregolamentazione (si veda *infra*), sembrano prefigurare l'intenzione di ricomprendere l'istituendo organismo nell'alveo delle **autorità amministrative indipendenti**.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, le autorità indipendenti "sono amministrazioni pubbliche in senso stretto, poiché, composte da soggetti ai quali è attribuito lo *status* di pubblici ufficiali, svolgono compiti propri dello Stato, di potere normativo secondario e sanzionatorio, di ispezione e di controllo, hanno, in conclusione, poteri direttamente incidenti sulla vita dei consociati che si giustificano solo in forza della natura pubblica che deve - necessariamente - essere loro riconosciuta. D'altra parte le Autorità amministrative indipendenti sono definite tali dal Legislatore [...] in ragione della loro piena indipendenza di giudizio e di valutazione, la quale non va intesa come ragione di esonero dalla applicazione della disciplina di carattere generale riguardante le pubbliche amministrazioni; più limitatamente comporta che, tranne i casi espressamente previsti dalla legge, il Governo non può esercitare la tipica funzione di indirizzo e coordinamento, nel senso che non può influire sull'esercizio dei poteri tecnico-discrezionali, spettanti alle Autorità" (Cons. Stato, VI, 28 novembre 2012, n. 6014 e 30 maggio 2014, n. 2818). Gli elementi caratterizzanti e gli indici rilevatori delle autorità amministrative indipendenti sono stati individuati, in via generale, dal Consiglio di Stato (Sez. I, parere n. 870 del 10 marzo 2010; si veda anche Ad. Gen. 6 maggio 2011, n. 1721) come segue:

Le autorità
amministrative
indipendenti

- espressa qualificazione normativa, che precede nella definizione giuridica la stessa attività ermeneutica e di ricostruzione del sistema;
- natura delle funzioni e loro riferibilità alla tutela di valori, aventi in qualche misura rilevanza costituzionale, che la legge intende sottrarre alla responsabilità politica del Governo;
- mancanza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al Governo e conseguente assenza di un centro di imputazione politica dell'attività dell'organismo;
- autonomia organizzativa e di bilancio;
- requisiti richiesti ai componenti della Commissione nonché sistema di nomina degli stessi e disciplina delle relative incompatibilità;
- sistema dei rapporti interistituzionali e posizione che l'organismo conserva nell'ambito del predetto sistema.

Con due provvedimenti legislativi, prima l'articolo 23 del D.L. 201/2011 e, successivamente, l'articolo 22 del D.L. 90/2014, sono state previste alcune misure di razionalizzazione delle autorità indipendenti, identificate testualmente come segue:

- Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- Commissione nazionale per le società e la borsa;
- Autorità di regolazione dei trasporti;
- Autorità per energia, reti e ambiente;
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- Garante per la protezione dei dati personali;
- Autorità nazionale anticorruzione;
- Commissione di vigilanza sui fondi pensione;
- Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il **comma 2** del nuovo articolo 7 elenca in dettaglio i **compiti** dell'Autorità garante riproducendo pressoché testualmente quelli attualmente svolti dall'UNAR, ossia:

Compiti
dell'Autorità

- fornire **assistenza**, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile, secondo cui - su istanza di parte - l'associazione sindacale indicata dalla stessa ha facoltà di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni e osservazioni orali o scritte;
- svolgere **inchieste** al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
- promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati di **azioni positive**, ossia misure dirette a evitare o a compensare le situazioni di svantaggio e a garantire il rispetto dell'articolo 3 della Costituzione (il testo vigente indica le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica);

- diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante realizzazione di **campagne di informazione** e comunicazione;
- formulare **raccomandazioni** e **pareri** su questioni connesse alle discriminazioni, e proposte di modifica della normativa;
- redigere una **relazione annuale** per le Camere sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela (la norma vigente prevede anche la presentazione di una relazione annuale al Presidente del Consiglio);
- promuovere **studi**, **ricerche**, corsi di **formazione** e scambi di esperienze anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni.

Le autorità amministrative indipendenti si differenziano tra loro, oltre che per il settore di intervento, per il tipo di funzioni svolte. Queste possono essere di regolazione, di vigilanza, di tutela di diritti o paragiurisdizionali.

In particolare, si possono distinguere tra autorità di garanzia, poste a tutela dell'esercizio di diritti fondamentali, e autorità di regolazione (e vigilanza), volte ad assicurare il contraddittorio paritario degli operatori economici in un determinato mercato a tutela degli utenti e dei consumatori. Tuttavia, le autorità amministrative indipendenti svolgono spesso in varia misura funzioni di regolazione, di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra i privati, stabilendo così, almeno in parte, un'eccezione al principio classico della separazione (o distinzione) tra i poteri (Camera dei deputati, [Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti](#), 16 febbraio 2012, p. 6-7).

Come già previsto dalla normativa vigente per l'UNAR, anche l'Autorità garante può richiedere a enti, persone e imprese di fornire informazioni e di esibire i documenti utili ai fini dell'espletamento dei suoi compiti (**comma 3**).

La proposta in esame chiarisce che l'Autorità opera "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione" (**comma 4**).

Ai sensi del **comma 5**, compongono l'Autorità garante:

- il **Collegio**, che ne costituisce il vertice;
- l'**Ufficio** (si veda *infra* comma 12).

Composizione

Il Collegio è costituito da **cinque componenti**.

Delle autorità indipendenti attualmente istituite, alcune (in particolare AGCOM, ARERA, CONSOB, ANAC, Commissione di garanzia per il diritto di sciopero) hanno 5 componenti, altre hanno 3 o 4 componenti, secondo la rideterminazione operata dall'art. 23 del D.L. 201/2011.

I componenti sono scelti tra persone con i seguenti **requisiti**: indiscussa moralità, riconosciuta indipendenza, integrità ed elevata professionalità, competenza ed esperienza comprovate nel campo del contrasto delle discriminazioni, anche attraverso lo svolgimento attività volte alla protezione dei diritti della persona, in Italia e all'estero.

Requisiti dei componenti

In tutte le leggi istitutive delle autorità indipendenti è presente una norma che impone la nomina esclusivamente di candidati dotati di particolari requisiti soggettivi: le formule, pur non essendo identiche, esprimono la comune necessità che a guidare le autorità vi siano persone che si distinguono per competenza, esperienza, professionalità, moralità e indipendenza (Documenti conclusivo, cit., p. 13)

I componenti del Collegio sono **nominati** con **decreto del Presidente della Repubblica**, previa determinazione adottata d'**intesa** dai **Presidenti di Camera e Senato** (**comma 6**).

Nomina

La disposizione in esame prevede che i componenti del Collegio siano scelti a seguito di una **procedura trasparente e ad evidenza pubblica**, nel **rispetto delle pari opportunità** e tenendo conto delle **competenze maturate** nella lotta alle discriminazioni all'interno delle associazioni e degli enti iscritti nel registro delle associazioni che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. Si tratta del registro previsto dall'articolo 6 del D.Lgs. 215/2003 tenuto dal Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio, che la pdl in esame trasferisce alla nuova Autorità (articolo 2, comma 1, lett. a).

In sede di prima attuazione della disposizione, le competenze devono essere maturate all'interno delle associazioni e degli enti iscritti nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità.

Nel quadro normativo vigente, le **modalità di nomina** dei componenti delle autorità indipendenti, sulla base delle singole norme istitutive, presentano profili di eterogeneità.

In alcuni casi, la nomina è rimessa ai Presidenti delle Camere. Ad esempio, sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Sono designati dai

Presidenti delle Assemblee parlamentari e nominati con decreto del Presidente della Repubblica i componenti della Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero.

In altri casi, è prevista l'elezione da parte dei due rami del Parlamento (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), anche utilizzando il sistema del voto limitato (Garante per la protezione dei dati personali).

Vi sono poi altre modalità di nomina per le quali la scelta dei componenti è rimessa al Governo e che vedono l'intervento parlamentare esprimersi nel parere delle Commissioni competenti: è il caso dei membri della Commissione nazionale per la società e la borsa, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio sentite le Commissioni parlamentari competenti.

È più forte il coinvolgimento del Parlamento nelle ipotesi (si vedano in particolare ARERA, ANAC, Presidente dell'AGCOM e Autorità dei trasporti) in cui la nomina è vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza qualificata, in genere, pari ai due terzi dei componenti.

Il principio delle **pari opportunità** è previsto per la formazione degli organi di alcune delle autorità indipendenti di più recente istituzione, quali l'Autorità nazionale anticorruzione (istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) che è formata "tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere", e l'Autorità di regolazione dei trasporti (istituita ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201), i cui componenti sono scelti "nel rispetto dell'equilibrio di genere".

Quanto alla previsione di una **procedura trasparente e ad evidenza pubblica** si ricorda che il Codice privacy, in particolare, prevede che i componenti siano 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.

La durata in carica dei componenti del Collegio è fissata in **cinque anni** e il loro mandato è rinnovabile per una sola volta. La prima nomina dei componenti del Collegio è effettuata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione (**comma 7**).

[Durata in carica](#)

Nella maggior parte dei casi per le autorità amministrative, in base alle norme vigenti, la durata dei componenti è fissata in 7 anni, ovvero in 6 anni come per l'ANAC e la Commissione di garanzia per il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Di norma il mandato non è rinnovabile.

L'art. 22 del D.L. 90/2014 dispone inoltre che (comma 1) alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni, i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'ARERA, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità nazionale anticorruzione, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Sempre ai sensi del comma 7, i componenti eleggono nel loro ambito un **presidente** e un **vicepresidente** con votazione a maggioranza dei due terzi.

[Presidente](#)

La procedura di nomina ricalca quella prevista per il Garante per la protezione dei dati personali e la Commissione di garanzia per il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali: in entrambi i casi il presidente è eletto dai componenti del collegio nel loro ambito e non è prevista una maggioranza qualificata per l'elezione.

Il **comma 8** disciplina il regime di **incompatibilità** dei membri del Collegio. In particolare, gli incarichi di presidente e di componente del Collegio sono incompatibili, a pena di decadenza, con:

[Incompatibilità](#)

- qualsiasi altro impiego pubblico o privato;
- qualsiasi incarico di amministrazione, direzione o controllo;
- con l'esercizio di ogni professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva o governativa;
- con incarichi in associazioni e in enti che svolgono attività nel settore dei diritti umani;
- con attività nell'ambito di associazioni, partiti o movimenti politici.

In molte discipline di settore è previsto un severo regime di incompatibilità per coloro che vengono nominati a capo di queste strutture. L'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di assicurare che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati, vietandogli di assumere determinati incarichi o imponendogli di abbandonarli al momento della sua assunzione nella carica (Documenti conclusivo, cit., p. 13).

Il presidente e i componenti del Collegio, all'atto dell'accettazione della nomina, sono collocati **fuori ruolo**, se dipendenti di amministrazioni pubbliche. Fanno eccezione i professori universitari di ruolo, che sono collocati in aspettativa senza assegni, ai sensi del DPR 382/1980, art. 13, che prevede l'aspettativa obbligatoria dei docenti per situazioni di incompatibilità.

Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito. I **magistrati in servizio** non possono fare parte del Collegio (**comma 9**).

Ai sensi del **comma 10** ai componenti del Collegio è corrisposta una **indennità di funzione** pari a **un terzo** del limite massimo retributivo previsto dalla legge per i dipendenti pubblici, ossia un terzo di 240 mila euro (quindi **80 mila euro**). Il limite massimo di 240 mila euro è previsto dall'articolo 13, comma 1, del D.L. 66/2014.

Indennità

Viene precisato nel testo che non può essere prevista alcuna indennità aggiuntiva per il periodo di svolgimento della carica di presidente.

In alcuni casi la determinazione delle indennità spettanti ai componenti le Autorità indipendenti sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia. È il caso dell'Autorità antitrust, dell'Autorità per l'energia, dell'Autorità per le comunicazioni, della Consob.

Per quanto riguarda l'Autorità anticorruzione, i compensi dei componenti sono fissati con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (D.Lgs. 150/2009). In altri casi la legge stabilisce che l'indennità di funzione è parametrata a quella di un'altra carica, ad esempio al presidente del Garante per la privacy è attribuita la retribuzione in godimento al primo Presidente della Corte di cassazione, nei limiti previsti dal tetto massimo. Ai componenti compete una indennità pari ai due terzi di quella spettante al Presidente.

Il **comma 11** disciplina i casi di **cessazione** del mandato dei componenti il Collegio. Oltre che per naturale scadenza o per decesso, l'incarico cessa esclusivamente in caso di dimissioni o di sopravvenuta accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina. Alla sostituzione dei componenti cessati si provvede con le stesse modalità previste dalla nomina (si veda comma 6).

La pdl di legge in esame istituisce un **Ufficio** di cui l'Autorità si avvale per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali. L'Ufficio è composto da proprio personale assunto mediante concorso pubblico e ad esso è preposto un segretario generale, nominato tra persone di elevata e comprovata qualificazione professionale, scelto anche tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, professori universitari di ruolo in materie coerenti con i compiti dell'Autorità garante, dirigenti di prima fascia dello Stato (**comma 12**).

Personale

Generalmente, l'organico del personale delle autorità è definito dalla legge, così come la ripartizione tra dipendenti di ruolo assunti tramite concorsi pubblici e dipendenti a contratto. Di norma, si prevede, infatti, che ogni organismo indipendente abbia un ufficio composto da personale di ruolo, che possa avvalersi, per motivate esigenze, di un limitato contingente di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni e che possa, infine, assumere, in percentuali minime e a tempo determinato, personale specializzato proveniente dal settore privato (Documento conclusivo, cit. p. 22).

Oltre che di personale proprio, l'Ufficio può avvalersi anche di **personale di altre amministrazioni pubbliche**, compresi magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, nonché di esperti della materia e di consulenti esterni (**comma 13**). In caso di posizione di fuori ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento di fuori ruolo o di comando entro quindici giorni dalla richiesta. In attesa dell'adozione del provvedimento di comando, può essere concessa, dall'amministrazione di appartenenza, l'immediata utilizzazione dell'impiegato presso l'amministrazione che ha richiesto il comando (L. 127/1997, art. 17, commi 14 e 17).

L'Autorità è dotata di **autonomia regolamentare**. Infatti, essa adotta, entro 60 giorni, un regolamento concernente il proprio funzionamento, il trattamento giuridico ed economico del personale, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, nonché le funzioni del Collegio e dell'Ufficio (**comma 14**).

Regolamento

L'organizzazione e il funzionamento dell'UNAR sono disciplinati con DPCM (vedi oltre l'articolo 2 della pdl in esame).

Le autorità indipendenti godono di autonomia organizzativa e sono autorizzate ad emanare regolamenti concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione delle spese.

La prerogativa dell'autonomia organizzativa, posta a garanzia dell'indipendenza delle autorità, in concreto, viene declinata secondo schemi eterogenei, anche sulla base delle previsioni normative delle singole leggi istitutive (Documento conclusivo, cit. p. 21).

L'**articolo 2** della proposta di legge reca alcune norme di coordinamento e disposizioni finali.

Nel dettaglio, si prevede il trasferimento della competenza di tenere e aggiornare annualmente il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio alla nuova Autorità. L'Autorità, comunque, ha il compito di trasmettere tempestivamente al Dipartimento gli aggiornamenti dell'elenco (**comma 1, lett. a**).

Inoltre, si provvede a trasferire dall'UNAR alla Autorità la **copertura finanziaria** stabilita dall'articolo 8 del D.Lgs. 215/2008 (**comma 1, lett. b**).

Risorse
finanziarie

In gran parte, le autorità indipendenti godono di un sistema misto di reperimento delle risorse finanziarie, in virtù del quale una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte (di maggiore o minore ampiezza) è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza.

Di converso, alcune autorità beneficiano esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato.

Infine, la disposizione in esame prevede che con decreto del Presidente del Consiglio si disciplini l'organizzazione interna del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio al fine di adeguarla alle nuove disposizioni (**comma 2**).

La disciplina del Dipartimento per le pari opportunità è recata principalmente dal DPCM 1° ottobre 2012 recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio. L'articolo 17 di tale provvedimento prevede tra l'altro che nell'ambito del Dipartimento operano diversi organismi, tra cui l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni. L'organizzazione interna del Dipartimento per le pari opportunità è recata dal DPCM 8 aprile 2019 (si veda in particolare l'articolo 8 che disciplina in dettaglio l'organizzazione e compiti dell'UNAR).

Gli organismi per la tutela dei diritti umani in Italia

A livello parlamentare, a partire dalla X Legislatura, la [Commissione Affari esteri della Camera](#) istituisce al proprio interno il [Comitato permanente per i diritti umani nel mondo](#), un organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale, anche attraverso apposite indagini conoscitive. Il Comitato ha avuto anche il compito di seguire l'*iter* dei singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione.

Comitato
permanente per
i diritti umani nel
mondo

Al Senato ha operato nelle ultime legislature la [Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani](#). La Commissione ha effettuato monitoraggi, attraverso lo svolgimento di indagini conoscitive, sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani - ovvero su fenomeni di disconoscimento e lesione dei diritti stessi - tanto in Italia quanto a livello internazionale. Nella XVIII legislatura è in corso di svolgimento un'[indagine conoscitiva](#) sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale.

Commissione
straordinaria per
la tutela e la
promozione dei
diritti umani

A livello governativo, è operante il Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – [Dipartimento per le pari opportunità](#). Il Comitato, istituito dal DPCM 13 aprile 2007, adotta le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività in materia di tutela dei diritti umani e svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani al fine di assicurarne la coerenza nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio che può delegare le relative funzioni al Ministro per i diritti e le pari opportunità, ed è composto dal Ministro per i diritti e le pari opportunità, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro della difesa, dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'istruzione, dal Ministro del lavoro, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per le politiche per la famiglia e dal Sottosegretario di Stato alla

Comitato dei
ministri per
l'indirizzo e la
guida strategica
in materia di
tutela dei diritti
umani

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri. Alle riunioni del Comitato partecipa anche il presidente del CIDU.

Presso il Ministero degli affari esteri è operante il [Comitato interministeriale per i diritti umani \(CIDU\)](#), istituito con DM 15 febbraio 1978, n. 519, allo scopo di assolvere agli obblighi assunti dall'Italia in esecuzione di accordi e convenzioni adottati sul piano internazionale nella materia della protezione e promozione dei diritti umani. E' presieduto da un alto funzionario della carriera diplomatica ed è composto da rappresentanti di ministeri, amministrazioni ed enti che a vario titolo si occupano delle tematiche dei diritti umani (D.M. 5 settembre 2013, n. 2000/517).

Comitato
interministeriale
per i diritti
umani (CIDU)

Il Comitato, organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 11 maggio 2007, svolge i seguenti compiti:

- realizza un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani adottate dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; a tal fine, raccoglie tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- promuove i provvedimenti che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte;
- segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, e cura la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa; cura inoltre la preparazione di ulteriori rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;
- predispose annualmente la relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. 80/1999. L'ultima relazione, riferita all'anno 2017, è stata presentata il 20 novembre 2018 ([Doc. CXXI, n. 1](#));
- collabora nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali;
- mantiene ed implementa gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

L'[Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica \(UNAR\)](#) è stato istituito nel 2003 in attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 215/2003, recante norme volte a contrastare le discriminazioni per razza ed origine etnica. L'UNAR è incardinato nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha le tipiche funzioni degli *equality bodies* nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con "funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela". In specie esso ha "il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso" (art. 7, comma 1, D.Lgs. 215/2003).

UNAR

In base al DPCM 11 dicembre 2003, l'Ufficio si articola in due servizi: Servizio per la tutela della parità di trattamento e Servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali.

Per quanto concerne più in dettaglio, compiti e funzioni, l'UNAR:

- fornisce assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale, attraverso l'azione dedicata di un apposito Contact center;
- svolge inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria;
- promuove l'adozione di progetti di azioni positive in collaborazione con le associazioni no profit;
- diffonde la massima conoscenza degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione;
- formula raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica;
- promuove studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e le organizzazioni non governative che operano nel settore, anche al fine di elaborare delle linee guida o dei codici di condotta nel settore della

lotta alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica.

L'UNAR, tramite il Ministro competente, presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela (l'ultima disponibile è la [Relazione per l'anno 2017](#)).

L'[Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori \(OSCAD\)](#), è stato istituito nell'ambito del Ministero dell'Interno - allo scopo di agevolare le persone che sono vittime di reati a sfondo discriminatorio (*hate crimes* o crimini d'odio) nel concreto godimento del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge ed alla protezione contro le discriminazioni.

Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)

L'Oscad è un organismo interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) incardinato nel Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale. In particolare, l'Osservatorio:

- riceve le segnalazioni di atti discriminatori attinenti alla sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, per monitorare i fenomeni di discriminazione determinati da razza o etnia, nazionalità, credo religioso, genere, età, lingua, disabilità fisica o mentale, orientamento sessuale, identità di genere;
- attiva, alla luce delle segnalazioni ricevute, interventi mirati sul territorio, da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;
- segue l'evoluzione degli atti discriminatori denunciati alle Forze di polizia;
- mantiene rapporti con le associazioni e le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni;
- predispone moduli formativi/informativi per qualificare in materia di antidiscriminazione gli operatori delle Forze di Polizia;
- elabora idonee misure di prevenzione e contrasto.

Il [Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale](#) è stato istituito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013, presso il Ministero della giustizia.

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Si tratta di un'autorità collegiale, composta dal presidente e da 2 membri, scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. I componenti dell'autorità sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari e restano in carica per 5 anni.

Il Garante nazionale si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministero della Giustizia ed ha un ufficio con massimo 25 unità di personale.

Il Garante non svolge funzioni giurisdizionali ma vigila su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di identificazione ed espulsione, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche, ai trattamenti sanitari obbligatori.

In sintesi, il Garante nazionale:

- vigila affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali;
- visita, senza di autorizzazione, gli istituti penitenziari e tutte le strutture in cui vi siano limitazioni della libertà personale compresi i centri di permanenza per i rimpatri;
- richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture sopra indicate le informazioni e i documenti necessari;
- prende visione, previo consenso dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà;
- valuta i reclami ai sensi dell'art. 35 della legge 354/1975 (ordinamento penitenziario).

Se accerta violazioni ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, il Garante invia specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Se l'amministrazione non provvede, deve comunicare il dissenso motivato entro trenta giorni.

Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie, trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia. L'ultima [relazione](#) è stata presentata nel marzo 2019.

L'[Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza](#) è stata istituita dalla legge 12 luglio 2011, n. 112 con la finalità di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.

Autorità garante
per l'infanzia e
l'adolescenza

L'Autorità 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, nonché del diritto della persona di minore età ad essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge interviene in forma di novella di un atto avente forza di legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'istituzione di una Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni è riconducibile alla materia *ordinamento dello Stato e degli enti pubblici nazionali* rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione.

Collegamento con i lavori parlamentari in corso

Presso la I Commissione è in corso l'esame delle pdl A.C. [855](#) e [1323](#) volte ad istituire la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla [risoluzione n. 48/134](#) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993. La risoluzione impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.