

## Il ruolo delle istituzioni di garanzia nella tutela dei diritti fondamentali dei migranti\*

di Roberto Medda \*\*  
(12 maggio 2017)

*Questo paper intende ricostruire l'apporto fornito, a livello sia europeo sia interno, dalle istituzioni di garanzia nella tutela dei diritti dei migranti. Per quanto attiene la dimensione europea, l'attenzione sarà concentrata, in particolar modo, sulla figura del Mediatore europeo, protagonista a partire dal 2012 di una rilevante attività di inchiesta nel campo del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti nell'ambito dell'azione di Frontex, l'Agenzia europea per il coordinamento nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione. L'ordinamento italiano, invece, si distanzia dall'esempio europeo e rende manifesta la propria inadeguatezza nell'approntare strumenti di tutela non giurisdizionale dei diritti fondamentali dei migranti. L'Italia, infatti, non conosce la presenza di un'autorità di garanzia nazionale connotata da un mandato ampio e da poteri delineati con chiarezza, capace di assumere un ruolo di qualche peso nel campo dell'immigrazione. Il legislatore italiano pare percorrere la direzione opposta, ossia persistendo con il rifiuto di introdurre la figura del difensore civico nazionale e costituendo invece delle autorità settoriali, come il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, contraddistinte da campi d'intervento limitati, e quindi incapaci di assicurare al migrante quella tutela a tutto tondo di cui avrebbe un vitale bisogno. L'impatto della crisi migratoria in atto rende non più rinviabile l'approvazione di una disciplina organica in materia di autorità di garanzia, volta a una razionale riorganizzazione dei soggetti attualmente esistenti.*

### 1. Introduzione

L'Unione europea, e i suoi Paesi membri, sono stati travolti da un flusso migratorio che non conosce precedenti, i cui numeri, e le connesse implicazioni umanitarie, non necessitano di ulteriori commenti<sup>1</sup>.

La pressione esercitata da tali flussi è stata capace di mettere a durissima prova il funzionamento del sistema istituzionale e amministrativo, e ha reso un suo ripensamento non procrastinabile. Tuttavia, il quadro all'interno del quale i *policy-maker*, nazionali ed europei, sono chiamati a intervenire risulta particolarmente problematico: le politiche migratorie sono contraddistinte da una tensione insanabile tra il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e le esigenze di sicurezza della comunità che si ritrova ad accoglierli.

Perciò, la delicatezza degli interessi in campo rende necessaria la previsione di un sistema rafforzato di tutela dei diritti fondamentali, che

---

\* Scritto sottoposto a *referee*. Questo testo rappresenta una rielaborazione della comunicazione effettuata all'incontro del gruppo San Martino tenutosi a Siracusa il 5 maggio 2017, sul tema: "Legalità e immigrazione. Cambia lo stato di diritto?".

<sup>1</sup> L'impatto dei flussi migratori degli ultimi anni sono stati efficacemente descritti da M. SAVINO, *La risposta italiana alla crisi migratoria: bilancio e prospettive*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2017, pp. 1-12.

non sia composto, esclusivamente, dalle corti giudiziarie, ma che includa degli strumenti di garanzia di diversa natura, complementari ai rimedi di tipo giurisdizionale, come le istituzioni di garanzia. Con tale espressione ci si riferisce a quei soggetti, ispirati al modello dell'Ombudsman svedese<sup>2</sup>, che si sono diffusi su scala globale a partire dal secondo dopoguerra<sup>3</sup> e che, seppur presentando tra loro elementi di eterogeneità dovuti alle influenze degli ordinamenti nazionali, presentano alcuni tratti distintivi comuni. Tali figure offrono ai privati una tutela, di natura para contenziosa, nei confronti della amministrazione pubblica in presenza di ipotesi di *maladministration* e, contemporaneamente, assolvono a un ruolo di impulso nei confronti degli organi politici, in particolare delle assemblee elettive, volto a segnalare criticità riscontrate ed a promuovere i relativi correttivi. Data la natura para contenziosa della tutela offerta, le istituzioni di garanzia sono connotate da un'accentuata imparzialità e da un apprezzabile grado di indipendenza rispetto all'amministrazione e agli organi politici. Tuttavia, l'elemento che forse caratterizza maggiormente tali tipologie di figure è la natura dei poteri ad esse attribuite. Infatti, le istituzioni di garanzia sono prive di un qualsivoglia potere coercitivo e, di conseguenza, gli atti da esse adottati sono legalmente non vincolanti: con un'espressione ricorrente ed efficace, esse rappresentano una "magistratura di influenza"<sup>4</sup>.

## **2. La tutela dei diritti dei migranti nelle inchieste del Mediatore europeo**

All'interno del settore delle politiche migratorie dell'Unione europea, la gestione delle frontiere esterne assume una valenza fondamentale, dato il superamento delle frontiere interne introdotto con il processo di Schengen. Tuttavia, come è stato stabilito nei Trattati europei già a partire dal Trattato di Maastricht la sorveglianza dei confini esterni rimane una competenza prettamente nazionale, mentre all'Unione viene riservato un ruolo di coordinamento. Nel 2004, il regolamento del Consiglio n. 2007 istituisce l'*Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea* - comunemente nota come *Frontex* - alla scopo di garantire "un livello elevato ed uniforme del controllo e della

---

2 Per una ricostruzione del "modello Ombudsman" si veda: G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, in Enciclopedia del Diritto, XXIX, 1979.

3 In assenza di un censimento del numero di istituzioni riconducibili al modello Ombudsman esistenti nel mondo, alcune indicazioni di massima possono essere ricavate dai dati sui membri dell'associazione *International Ombudsman Institute*, che comprende un numero elevatissimo di istituzioni diffuse, in modo tendenzialmente omogeneo, in tutti i continenti. Per l'elenco completo dei membri si rimanda al sito web ufficiale dell'associazione: <http://www.theioi.org/ioi-members>.

4 A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, p. 22 in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (Il Difensore civico)*, Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1974.

sorveglianza”<sup>5</sup> delle frontiere esterne, considerato un “*necessario corollario alla libera circolazione delle persone nell’ambito dell’Unione europea nonché componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*”<sup>6</sup>.

Quindi, alla propria nascita, la missione istituzionale affidata a Frontex si limita al coordinamento degli apparati di frontiera nazionali, senza che questo comporti un’avocazione, da parte dell’Unione, della gestione delle frontiere esterne, che - come ribadito nel regolamento istitutivo<sup>7</sup> - rimane responsabilità degli Stati membri.

L’incremento esponenziale dei flussi migratori registrato negli ultimi anni ha reso necessario un cambio di paradigma nella gestione delle frontiere, che si è manifestato – *inter alia* – con l’approvazione del regolamento (UE) del Consiglio e del Parlamento 2016/1624 del 14 settembre 2016, il quale ha trasformato l’Agenzia per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere esterne nell’*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, dotata di nuovi compiti e poteri maggiori nella gestione delle frontiere esterne, che diviene una responsabilità congiunta tra l’Unione e i Paesi membri<sup>8</sup>.

Fin dalla sua istituzione, le attività di Frontex hanno attirato l’attenzione delle istituzioni<sup>9</sup> e dalle ONG attive nel campo della difesa dei diritti fondamentali, e

tra cui quella del Mediatore europeo. Il Mediatore, istituito con il Trattato di Maastricht, rappresenta la declinazione, all’interno dell’ordinamento europeo, del modello Ombudsman: dotato di poteri non coercitivi, imparziale ed indipendente dalle istituzioni dell’Unione, indaga - sulla base di una denuncia, o di propria iniziativa - i casi di *cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell’Unione*<sup>10</sup>.

Come accennato in precedenza, le funzioni che l’Agenzia Frontex è chiamata ad assolvere sono intimamente intrecciate alla salvaguardia dei diritti fondamentali. A maggior ragione a partire dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, come è noto, ha attribuito valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE (c.d. Carta di Nizza),

5 Regolamento CE del Consiglio n. 2007/2004, cons. 1.

6 *Ibidem*.

7 Reg. CE 2007/2004, cons. 4: “*Il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne ricade sotto la responsabilità degli Stati membri. L’Agenzia dovrebbe semplificare l’applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione delle frontiere esterne, garantendo il coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati membri nell’attuare tali misure*”

8 Il tema della crisi e della successiva riforma della gestione delle frontiere esterne dell’Unione è stata analizzata da M. SAVINO, *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016, pp. 739-759. Con particolare riguardo alla riforma dell’Agenzia Frontex si rimanda a S. CARRERA, L. DE HERTOG, *A Border and Coast Guard: What’s in a name?*, in *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, n. 88, 2016 ed a E. DE CAPITANI, F. FERRARO, *The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform?*, in *ERA Forum*, n. 3, 2016, pp. 385-398.

9 Risulta particolarmente l’apporto dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa su questo tema. A tal proposito si vedano la risoluzione n. 1932 (2013) e la raccomandazione 2016 (2013) adottate entrambe il 25 aprile 2013.

10 Art. 228, co. 1, TFUE.

rendendola vincolante anche nei confronti dell'Agenzia. In seguito, la necessità per Frontex di svolgere le proprie funzioni compatibilmente con il rispetto dei diritti fondamentali, viene sancita - esplicitamente - dal regolamento n. 2011/1168. Il testo stabilisce, da un lato, la necessità per l'Agenzia di svolgere i compiti assegnati in piena compatibilità con le norme della Carta di Nizza e, dall'altro lato, alle statuizioni di principio vengono affiancate una serie di misure specifiche:

- l'elaborazione di un codice di condotta volto a disciplinare tutte le operazioni coordinate da Frontex, avendo un particolare riguardo per i meccanismi intesi a garantire i principi dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali applicabili a tutti coloro che prendono parte alle attività dell'Agenzia;
- l'obbligo di predisporre, sviluppare e attuare una "strategia in materia di diritti fondamentali";
- l'istituzione di un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività;
- la costituzione di un "forum consultivo", un organismo indipendente formato da rappresentanti delle istituzioni internazionali ed europee e delle organizzazioni non governative impegnate nella tutela dei diritti fondamentali, chiamato ad assistere i vertici dell'Agenzia nelle questioni legate ai diritti fondamentali;
- l'individuazione di un responsabile dei diritti fondamentali (FRO, dall'inglese Fundamental Rights Officer), nominato dal consiglio di amministrazione.

Nel 2012, nella fase immediatamente successiva alla riforma del regolamento istitutivo dell'Agenzia entra al centro della scena il Mediatore europeo: il Mediatore allora in carica, Nikiforos Diamandouros, aprì d'ufficio un'indagine<sup>11</sup> volta ad accertare che l'interpretazione e l'applicazione, da parte di Frontex, della disciplina introdotta con il regolamento 2011/1168 fosse effettivamente compatibile con il rispetto dei diritti fondamentali. L'indagine, protrattasi per più di un anno e mezzo, ha messo in mostra le potenzialità degli organismi di garanzia nella tutela dei diritti. Infatti, la procedura, iniziata con una richiesta di chiarimenti rivolta a Frontex, si è in seguito estesa alla partecipazione di soggetti delle istituzioni - internazionali, europee e nazionali - e dei soggetti espressione della società civile che avevano mostrato un particolare interesse nelle questioni sollevate dall'indagine. L'apertura alla partecipazione si è rivelata fruttuosa: infatti sono stati

---

<sup>11</sup> European Ombudsman own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Per un'analisi di dettaglio dell'indagine si rimanda a N. VOGIATZIS, *Frontex: Human Rights Obligations and the Role of the European Ombudsman*, in A. KARATZOGIANNI, D. NGUYEN, E. SERAFINELLI, *The Digital Transformation of the Public Sphere*, Berlino: Springer Link, 2016.

ricevuti diciotto contributi da organizzazioni internazionali, ONG, dall'Ombudsman nazionale greco e da privati cittadini.

Nell'aprile del 2013, il Mediatore adotta un atto preliminare contenente tredici raccomandazioni nei confronti di Frontex: se da un lato, la maggior parte delle raccomandazioni si sostanzia in richieste di chiarimento circa l'applicazione di alcune disposizioni in materia di diritti fondamentali, una di esse si rivela particolarmente incisiva, in quanto chiede all'Agenzia di "*prendere in considerazione ogni possibile intervento per consentire al responsabile dei diritti fondamentali di gestire le denunce di violazioni dei diritti fondamentali, relative a tutte le attività di Frontex, presentate dalle singole vittime di tali violazioni e nel pubblico interesse*"<sup>12</sup>.

A seguito della presentazione dell'atto preliminare, Frontex trasmette all'istituzione di garanzia dell'Unione le proprie valutazioni, inaugurando una fase che, a differenza dei meccanismi di natura contenziosa, si fonda sul confronto, piuttosto che sulla contrapposizione, sulla persuasione, piuttosto che sulla coercizione. Nonostante il Mediatore non sia armato di poteri coercitivi, il suo intervento si dimostra comunque proficuo: i chiarimenti forniti dall'Agenzia per dodici delle tredici raccomandazioni vengono ritenuti soddisfacenti dal Mediatore, mentre non viene raggiunta una posizione comune in merito alla raccomandazione avente ad oggetto la possibilità per il FRO di ricevere delle denunce, su base individuale, riguardanti violazioni dei diritti fondamentali da parte del personale dell'Agenzia. Perciò, il Mediatore ricorre all'utilizzo di uno strumento straordinario, qual è la relazione speciale al Parlamento europeo, al fine di persuadere l'Agenzia Frontex ad accogliere la raccomandazione. Sebbene, nell'immediato, la relazione non ottenga dei risultati tangibili, l'efficacia di tale strumento si manifesta nei mesi successivi.

Infatti, nel corso del 2015 con l'acuirsi della crisi migratoria e la paralisi del meccanismo di Schengen, viene presentata dalla Commissione una proposta di regolamento nel dicembre dello stesso anno volta a trasformare Frontex nell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. La proposta legislativa dimostra di tenere in debita considerazione l'attività di indagine del Mediatore europeo: il testo introduce – *inter alia* - un meccanismo di denuncia che riecheggia fortemente quanto suggerito nelle raccomandazioni adottate dall'Ombudsman europeo. Il regolamento di riforma dell'Agenzia Frontex, approvato nell'ottobre del 2016, ha codificato la raccomandazione del Mediatore, introducendo, all'art. 72, il citato meccanismo di denuncia. Tale disposizione stabilisce che qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle attività del personale di Frontex, e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali attività possa presentare una

---

<sup>12</sup> Nello specifico ci si riferisce alla raccomandazione lett. m.



denuncia per iscritto all’Agenzia, anche per mezzo di un rappresentante.

La disposizione attribuisce un ruolo rilevante al responsabile dei diritti fondamentali, competente per la ricezione delle denunce e per la gestione della fase preliminare della procedura, la quale prevede due soluzioni diverse a seconda del fatto che il soggetto responsabile della presunta violazione appartenga in linea diretta a Frontex ovvero sia riconducibile a uno Stato membro.

Nel caso in cui la denuncia riguardi l’operato di un membro del personale dell’Agenzia, il responsabile dei diritti fondamentali trasmette la denuncia al direttore esecutivo, il quale è chiamato ad assicurare il “seguito appropriato” della stessa. La nozione di “seguito appropriato” viene specificata dalla disposizione, che si limita a richiamare la possibilità di prevedere l’adozione di misure disciplinari nei confronti del soggetto responsabile della violazione. Al direttore esecutivo viene garantita piena discrezionalità in merito ai provvedimenti da adottare per assicurare tale “seguito”, essendo vincolato dal solo obbligo di consultare e informare il FRO riguardo agli esiti della procedura. Invece, nel caso in cui la denuncia riguardi un soggetto appartenente ad uno Stato membro dell’Unione, il “seguito appropriato” della denuncia deve essere garantito dallo stesso Stato membro, che soggiace a un obbligo di informazione nei confronti del FRO circa gli esiti della denuncia.

La dottrina ha accolto favorevolmente l’emersione delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali nel contesto delle politiche migratorie, e in particolare l’introduzione del meccanismo di denuncia<sup>13</sup>, tuttavia non mancano voci che sottolineano, in particolare, la scarsa efficacia di tale strumento. A tal riguardo, si mettono in luce due profili critici:

1. la risoluzione delle controversie rientra tra le competenze di un soggetto, come il direttore generale, non indipendente rispetto a Frontex, quindi incapace di garantire un livello di imparzialità<sup>14</sup>;
2. inoltre, dalla lettura della disposizione non emerge alcuna indicazione utile a individuare il contenuto dell’espressione “seguito appropriato”. Il rischio qui presente è evidente: in caso di accertamento di una violazione dei diritti fondamentali, allo stato attuale rimane oscuro quali possano essere i provvedimenti conseguenti, ulteriori rispetto alla commisurazione di sanzioni disciplinari all’agente ritenuto responsabile<sup>15</sup>.

---

13 Per tutti si veda. J. RIJPMAN, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? Study for the LIBE Committee*, Bruxelles: Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, p. 8.

14 Questa lettura viene fornita da S. CARRERA, L. DE HERTOG, *op. cit.*, p. 15 e ripresa da M. SAVINO, *La crisi dei confini*, cit., p. 750.

15 Su questo punto, cfr. J. RIJPMAN, *op. cit.*, 30 e E. WAUTERS, S. COGOLATI, *Crossing the Mediterranean Sea: EU Migration Policies and Human Rights*, in *Leuven Centre for Global Governance Studies – Working Papers*, n. 180, 2016, pp. 11-12.

A prescindere dal giudizio sulle misure adottate affiora in superficie un dato oggettivo: la presenza di un'istituzione di garanzia, qual è il Mediatore europeo, è stata capace, nel corso di una grave crisi politica, di garantire la tutela dei diritti fondamentali e addirittura di arricchire l'insieme dei mezzi di tutela disponibili, ricoprendo un ruolo complementare a quello delle corti e controbilanciando le spinte, provenienti anche da parte di alcune forze politiche, tendenti alla criminalizzazione del fenomeno migratorio.

Il Mediatore ha concentrare la propria attenzione sul rispetto da parte di Frontex dei diritti fondamentali anche dopo la chiusura dell'inchiesta. Infatti, nell'ottobre del 2014, utilizzando ancora una volta la facoltà riconosciuta dai trattati, il Mediatore Emily O'Reilly ha aperto *ex officio* un'indagine<sup>16</sup> allo scopo di accertare il rispetto dei diritti fondamentali durante le operazioni congiunte di rimpatrio forzato dei migranti irregolari (c.d. JROs) coordinate da Frontex. Al termine dell'inchiesta, il Mediatore ha formulato un'articolata serie di suggerimenti con lo scopo di incrementare lo standard di tutela dei diritti e anche in questo caso si è assistito a una dialettica virtuosa tra controllore e controllato, il quale in chiusura della missiva con cui ha accolto, seppure parzialmente, le raccomandazioni del Mediatore ha affermato che *"Frontex welcomes the Ombudsman's own-initiative inquiry into joint return operations. We recall that the joint returns of Member States assisted by Frontex are, quite properly, under significant scrutiny and that such returns already meet high standards. It is Frontex's aim that those standards are maintained, and, where possible, improved on. Many of the Ombudsman's proposals are very helpful in this regard"*.

Per quanto riguarda l'aspetto metodologico, l'inchiesta ha coinciso con un cambio di marcia nell'attività di difesa civica a livello continentale. Infatti, per la prima volta, l'indagine del Mediatore europeo si è svolta parallelamente a quelle dei Difensori civici nazionali facenti parte dell'European Network of Ombudsmen (ENO). I risultati dell'azione congiunta sono stati decisamente soddisfacenti: *"The excellent collaboration between Network members and the European Ombudsman greatly enhanced the Ombudsman's own-initiative inquiry regarding Frontex Joint Return Operations. Parallel investigations conducted by several national ombudsman offices and the European Ombudsman on this subject have shown the great potential for enhanced cooperation between Network members on issues of mutual interest"*. L'Italia non ha partecipato all'inchiesta parallela in quanto sprovvista di un Ombudsman nazionale, pur essendo uno dei Paesi maggiormente sollecitati dai flussi migratori degli ultimi anni. Infatti, tra i numerosi soggetti coinvolti dal Mediatore europeo nella sua inchiesta sulle JROs e che hanno partecipato attivamente alla stessa non rientra alcuna istituzione italiana, mentre si contano ben diciannove Difensori civici nazionali.

---

16 Case OI/9/2014/MHZ, *Ensuring respect for fundamental rights in joint operations for the forced return of irregular third-country migrants*.

### 3. La garanzia non giurisdizionale dei diritti dei migranti nell'ordinamento italiano

L'ordinamento italiano rimane, unico tra i Paesi dell'Unione europea, sprovvisto di un organismo di garanzia, ispirato al modello dell'Ombudsman, che copra l'intero territorio nazionale. Seppure negli ultimissimi tempi il legislatore statale ne abbia - forse<sup>17</sup> - riscoperto le potenzialità, la difesa civica pare essere trovarsi in un ciclo recessivo, iniziato con l'abolizione dei difensori comunali e conclusosi con la quasi scomparsa, principalmente per ragioni di natura finanziaria, dei difensori provinciali. Allo stato attuale, la difesa civica sopravvive solamente a livello regionale e, anche a questo livello, la tutela garantita non si estende a tutto il territorio italiano.

Come si è visto in precedenza, a livello europeo l'intervento del Mediatore europeo si è rivelata prezioso, agendo da pungolo per l'estensione del perimetro della tutela dei diritti fondamentali nel campo dell'immigrazione. La scelta compiuta dall'Italia, invece, va in controtendenza rispetto al quadro comparato: il legislatore non ha ritenuto necessario affiancare, al sistema giudiziario, dei meccanismi non giurisdizionali di garanzia dei diritti, come l'Ombudsman o la National Human Rights Institution (NHRI) la cui introduzione a livello nazionale è fortemente auspicata dai c.d. Principi di Parigi. Forse, in questo caso, non si può nemmeno parlare di una scelta consapevole, ma piuttosto di disinteresse da parte legislatore nei confronti del modello degli organismi di garanzia.

A livello nazionale sono presenti due organismi di garanzia con competenze periferiche rispetto ai temi migratori, la cui creazione, però, deve essere collegata non a un disegno organico volto ad adeguare l'ordinamento alle *best practices* in materia di tutela dei diritti, ma all'adempimento di specifici impegni di natura internazionale ed europea. Infatti, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato introdotto con lo strumento del decreto legge (d.l. n. 146/2013) allo scopo di tamponare l'emergenza del sovraffollamento carcerario e sotto l'occhio vigile della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parimenti, la creazione della *Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza* risponde all'esigenza di dare attuazione alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989.

Quindi, in assenza di un autorevole Ombudsman nazionale, il legislatore ha attribuito delle competenze – *rectius*: frammenti di competenze – in materia di immigrazione ai due organismi di garanzia sopra citati. Da un lato, il Garante dei detenuti è stato indicato quale

---

<sup>17</sup> Ci si riferisce alle previsioni contenute nel d.lgs. n. 97/2016 e nella l. n. 24/2017, le quali attribuiscono alcuni compiti ai Difensori civici regionali rispettivamente in materia di accesso generalizzato e di tutela del diritto alla salute.



organismo nazionale preposto al monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato dei migranti. Inoltre, con il recente d.l. n. 13/2017 al Garante è stato attribuito un altro frammento di competenza, con l'attribuzione del potere di accesso e verifica delle condizioni dei Centri di Identificazione e di Espulsione. Invece, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza si è vista attribuire dalla recentissima legge n. 47/2017 il compito di selezionare e formare i tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato. Si tratta, quindi, di compiti marginali assolutamente estranei ad una strategia organica di tutela dei diritti umani nel settore delle politiche migratorie, che – invero - risulta totalmente assente. Tuttavia, le tinte fosche del quadro sopra ricostruito sono mitigate dalle azioni dei due Garanti, i quali – partendo dai frammenti di competenze riconosciutegli dal legislatore – hanno esteso il proprio ambito di intervento anche ad altri temi connessi al fenomeno migratorio, divenendo – in assenza di una figura dotata di un mandato a tutto tondo nella tutela dei diritti fondamentali – degli interlocutori riconosciuti anche nelle sedi europee, come è dimostrato dall'incontro avvenuto lo scorso aprile con un Delegazione della Commissione Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni (LIBE) del Parlamento Europeo e avente ad oggetto un primo confronto sul funzionamento degli *hotspot* e, più in generale, sulla gestione delle fenomeno migratorio da parte dell'Italia.

#### 4. Un appunto conclusivo

L'attività del Mediatore europeo nel campo della tutela dei migranti permette di giungere alla conclusione che l'esistenza di un sistema di garanzia dei diritti, modellata sull'esempio dell'Ombudsman, rappresenta una ricchezza intrinseca per un ordinamento giuridico avanzato. Alla luce di ciò, l'ordinamento italiano risulta particolarmente inadeguato a far fronte alla domanda di tutela che il fenomeno migratorio porta con sé. Perciò, sarebbe auspicabile una discesa in campo del legislatore nazionale con lo scopo di delineare una strategia, organica ed efficace, volta ad innalzare gli standard di tutela dei diritti fondamentali nel campo dell'immigrazione. Al centro di tale strategia potrebbe essere collocata la costruzione di un sistema di garanzia non giurisdizionale dei diritti, avente come perno la creazione di un'autorità unica, seppur non necessariamente monocratica, competente per la tutela dei diritti nei confronti dell'amministrazione statale, mentre, non merita di essere condiviso l'attuale orientamento che promuove la proliferazione di autorità di garanzia settoriali e connotate da campi d'intervento limitati, incapaci quindi di accumulare quel tasso di autorevolezza necessario per esercitare – in maniera proficua – la propria "*magistratura di influenza*".

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università di Bologna