annuario italiano dei diritti umani 2013

Marsilio ■ Centro Diritti Umani Università di Padova

Annuario italiano dei diritti umani
Periodico del Centro Diritti Umani
dell'Università di Padova

Direttore
Antonio Papisca

Comitato di ricerca e redazione
Andrea Cofelice, Paola Degani, Pietro de Perini, Paolo De Stefani,
Marco Mascia, Antonio Papisca, Claudia Pividori

Redazione
Centro Diritti Umani dell'Università di Padova
via Martiri della Libertà, 2
35137 Padova
tel. 049.8271817; fax 049.8271816
annuario@centrodirittiumani.unipd.it
www.annuarioitalianodirittiumani.it
http://unipd-centrodirittiumani.it

Università degli Studi di Padova | Centro Diritti Umani

Cattedra UNESCO
Diritti umani, democrazia e pace
dell'Università di Padova

Regione del Veneto

Archivio Pace Diritti Umani
peace human rights
Centro Diritti Umani
http://unipd-centrodirittiumani.it

Con il contributo

Veneto Banca

© 2013 Centro Diritti Umani Università di Padova
© 2013 Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia
Prima edizione: giugno 2013
ISBN 978-88-317-1662
www.marsilioeditori.it

Autorizzazione del Tribunale di Venezia
n. 17 del 6 novembre 2010

Cura redazionale e impaginazione
in.pagina s.r.l. - Mestre-Venezia

Sommario

XIII **L'Italia e i diritti umani nel 2012: un anno di sofferenza per i diritti economici, sociali e culturali**
XVI 1. Avanzamenti legislativi e fragilità istituzionali: il piano normativo e infrastrutturale dei diritti umani in Italia
XIX 2. Implementazione di obblighi e impegni internazionali: convergenze e resistenze
XXI 3. Adozione e implementazione di *policies* per i diritti umani: problemi antichi e risorse scarse
XXIV 4. Struttura dell'*Annuario 2013*

XXVII **Agenda italiana dei diritti umani 2013: verso l'UPR 2014**

PARTE I. IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA

3 **1. La normativa internazionale sui diritti umani**
3 1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite
4 1.1.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
8 1.1.2. Convenzioni firmate dall'Italia ma non (ancora) ratificate
9 1.1.3. Convenzioni non firmate dall'Italia
10 1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione
10 1.2.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
11 1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa
12 1.3.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
14 1.3.2. Convenzioni firmate dall'Italia
16 1.3.3. Convenzioni non firmate dall'Italia
17 1.4. Normativa dell'Unione Europea
17 1.4.1. Trattati
18 1.4.2. Normativa dell'UE nel 2012

21 **2. Normativa italiana**
21 2.1. Costituzione della Repubblica Italiana
22 2.2. Legislazione nazionale
25 2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni
25 2.4. Leggi regionali

33 **1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani**
34 1.1. Organismi parlamentari
34 1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani
36 1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani
38 1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza
39 1.1.4. Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali
39 1.1.5. Atti parlamentari in materia di diritti umani
49 1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri
49 1.2.1. Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani
49 1.2.2. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
51 1.2.3. Commissione per le adozioni internazionali
52 1.2.4. Comitato nazionale per la bioetica
52 1.3. Ministero degli affari esteri
53 1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)
54 1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
55 1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
56 1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
57 1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità
58 1.4.3. Ufficio minori stranieri
59 1.5. Ministero della giustizia
60 1.6. Autorità giudiziaria
60 1.7. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)
61 1.8. Autorità indipendenti
61 1.8.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)
63 1.8.2. Garante per la protezione dei dati personali
63 1.8.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
65 1.8.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
67 1.9. Organizzazioni non-governative
68 1.10. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana

77 **2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale**
77 2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni
78 2.2. Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane
82 2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici
83 2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
83 2.5. Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali per i diritti delle persone private della libertà personale
84 2.6. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani

85 2.7. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace e dei diritti umani

87 **3. Regione del Veneto**
88 3.1. Direzione regionale relazioni internazionali
88 3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace
89 3.3. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»
90 3.4. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace
90 3.5. Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori
92 3.6. Difensore civico
93 3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna
94 3.8. Osservatorio regionale politiche sociali
95 3.9. Osservatorio regionale immigrazione

PARTE III. L'ITALIA IN DIALOGO CON LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PER I DIRITTI UMANI

99 **1. Sistema delle Nazioni Unite**
99 1.1. Assemblea generale
102 1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia
107 1.2. Consiglio diritti umani
110 1.2.1. Comportamento di voto dell'Italia
117 1.2.2. Esame periodico universale
117 1.2.3. Procedure speciali
127 1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)
128 1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)
130 1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)
132 1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali
137 1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)
138 1.5.3. Comitato contro la tortura
138 1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale
141 1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne
142 1.5.6. Comitato dei diritti del bambino
142 1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità
150 1.5.8. Comitato sui lavoratori migranti
150 1.5.9. Comitato sulle sparizioni forzate
150 1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite
150 1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)
160 1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)
165 1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)
165 1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)
165 1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)
166 1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)
166 1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)

167 1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)
167 1.7. Organizzazioni internazionali con status di osservatore permanente presso l'Assemblea generale
167 1.7.1. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)

169 **2. Consiglio d'Europa**
170 2.1. Assemblea parlamentare
174 2.2. Comitato dei Ministri
180 2.3. Corte europea dei diritti umani
181 2.4. Comitato per la prevenzione della tortura
182 2.5. Comitato europeo dei diritti sociali
188 2.6. Commissario per i diritti umani
194 2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
196 2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali
197 2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto
197 2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
198 2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione
203 2.12. Commissione europea per l'efficacia della giustizia

205 **3. Unione Europea**
205 3.1. Parlamento europeo
208 3.2. Commissione europea
209 3.3. Consiglio dell'Unione Europea
210 3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea
211 3.5. Servizio europeo per l'azione esterna
211 3.6. Rappresentante speciale per i diritti umani
212 3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)
214 3.8. Mediatore europeo
215 3.9. Garante europeo della protezione dei dati

217 **4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)**
217 4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)
218 4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali
218 4.3. Rappresentante sulla libertà dei media
220 4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani

221 **5. Diritto umanitario e penale**
221 5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale
222 5.2. Contributo italiano alle missioni di *peacekeeping* e altre missioni internazionali

PARTE IV. GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

227 **1. I diritti umani nalla giurisprudenza italiana**
228 1.1. Dignità della persona e principi di biodiritto
228 1.1.1. Fecondazione assistita eterologa e diagnosi genetica preimpianto

229 1.1.2. Matrimonio omosessuale
230 1.1.3. Tutela, curatela, amministratore di sostegno
231 1.1.4. Libertà di cura e disabilità
231 1.1.5. Lesione dei diritti umani, compreso il diritto alla vita, e diritto al risarcimento del danno non patrimoniale
232 1.2. Asilo e protezione internazionale
238 1.3. Crimini internazionali e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione nazionale
238 1.4. Discriminazione
238 1.4.1. Pari opportunità nell'accesso alle cariche pubbliche
239 1.4.2. Cittadinanza italiana e accesso al servizio civile nazionale
239 1.4.3. Appartenenza sindacale
240 1.4.4. Discriminazioni nei riguardi dei rom
242 1.4.5. Provvidenze a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazisti
242 1.4.6. Diritto all'istruzione, diritto alla salute
243 1.5. Diritti delle persone con disabilità
243 1.5.1. Assistenza al familiare
244 1.5.2. Diritto all'assistenza e insegnante di sostegno
245 1.6. Diritti sociali
245 1.6.1. Obbligo di assistenza a persone non autosufficienti
246 1.6.2. Leggi che incidono su diritti individuali con effetto retroattivo
248 1.7. Immigrazione
248 1.7.1. Minori immigrati in situazione di bisogno e permesso temporaneo di soggiorno dei loro genitori
248 1.7.2. Espulsioni
249 1.7.3. Procedure di «emersione»
250 1.7.4. Diritti sociali e diritto all'istruzione
251 1.8. Diritto alla vita privata, diritto alla proprietà
251 1.8.1. Vita privata e interruzione dei servizi di telefonia
252 1.8.2. Diritto al nome
252 1.8.3. Diritto di privacy e archivi web
253 1.8.4. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette», equo indennizzo
254 1.9. Diritti dei bambini
254 1.9.1. Banca dati delle adozioni
254 1.9.2. Autorizzazione a operare nelle adozioni internazionali
254 1.9.3. Abuso dei mezzi di correzione
255 1.9.4. Affidamento condiviso; sottrazione internazionale di minori
255 1.9.5. Perdita automatica della potestà genitoriale
256 1.9.6. Minori stranieri non accompagnati
257 1.10. Art. 6 CEDU e legge Pinto
260 1.11. Tortura, condizioni carcerarie, diritti dei detenuti
260 1.11.1. Tortura e carcere
262 1.11.2. Regime penitenziario
264 1.12. Questioni penali
264 1.12.1. *Extraordinary renditions*: immunità degli agenti stranieri e segreto di Stato
265 1.12.2. Estradizione e rischio di maltrattamenti

266 1.12.3. Retroattività della legge più favorevole e revoca delle sentenze sulla base della giurisprudenza di Cassazione
267 1.12.4. Ergastolo e giurisprudenza Scoppola: dovere di conformarsi alle sentenze della CtEDU
268 1.12.5. Sequestro di persona
269 1.12.6. Reati con motivazioni razziali
270 1.12.7. Reato di propaganda di idee razziste
270 1.12.8. Diffamazione
271 1.12.9. Problematiche procedurali: imparzialità del giudice, diritti della difesa, pubblicità delle udienze, «agenti provocatori»

275 **2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani**
275 2.1. Sentenze della *Grand Chamber* e casi collegati
275 2.1.1. Tortura, espulsioni collettive, diritto a un rimedio giudiziario effettivo
278 2.1.2. Libertà di espressione e tutela del diritto di proprietà
280 2.1.3. Diritti politici dei detenuti
281 2.2. Altri casi decisi dalle Camere e dai Comitati della Corte
281 2.2.1. Libertà religiosa
281 2.2.2. Inquinamento ambientale
282 2.2.3. Sentenze sull'equo indennizzo
283 2.2.4. Eccessiva durata dei procedimenti, giusto processo
284 2.2.5. Leggi retroattive con effetti su procedimenti in corso. Diritto di proprietà
285 2.2.6. Vita privata e familiare
287 2.2.7. Procedura penale, diritto alla vita
289 2.2.8. Condizioni carcerarie

291 **3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea**
291 3.1. Casi significtivi della CGE non riguardanti l'Italia come parte processuale
292 3.2. Casi direttamente riguardanti l'Italia
292 3.2.1. Parità di trattamento dei soggiornanti di Paesi terzi di lungo periodo in materia di protezione sociale (diritto all'alloggio)
293 3.2.2. Applicazione direttiva «rimpatri»
294 3.2.3. Determinazione dell'anzianità di lavoro e non discriminazione
295 3.2.4. Durata ragionevole delle controversie tributarie
295 3.2.5. Costituzione di parte civile nei confronti di una persona giuridica responsabile di illecito amministrativo dipendente da reato (d.lgs. 231/2001)
296 3.2.6. Non discriminazione e diversità linguistica nel funzionamento delle istituzioni europee

297 Indice dei luoghi e delle parole notevoli
303 Indice delle principali fonti normative
305 Indice della giurisprudenza citata

311 Comitato di ricerca e redazione

Elenco delle abbreviazioni

AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite
AGCM: Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
ANCI: Associazione nazionale Comuni italiani
CARA: Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CAT: Convenzione internazionale contro la tortura
CDA: Centri di accoglienza
CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea
CEDAW: Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne
CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali
CGE: Corte di giustizia dell'Unione Europea
CICLOPE: Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia
CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani
CIE: Centro di identificazione ed espulsione
CIG: Corte internazionale di giustizia
CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
CNEL: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
CoE: Consiglio d'Europa
COHOM: Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio dell'Unione Europea
COJUR: Gruppo di lavoro sul diritto internazionale pubblico del Consiglio dell'Unione Europea
COJUR-ICC: Formazione del COJUR dedicata alla Corte penale internazionale
CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate
CPI: Corte penale internazionale
CPSA: Centri di primo soccorso e accoglienza
CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CPTA: Centri di permanenza temporanea e assistenza
CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità
CtEDU: Corte europea dei diritti umani
ECHO: Dipartimento per l'aiuto umanitario della Commissione europea
ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ECSR: Comitato europeo dei diritti sociali
EEAS: Servizio europeo per l'azione esterna
EIDHR: Strumento europeo per la promozione della democrazia e dei diritti umani
ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)
EUROJUST: Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea
EUROPOL: Ufficio europeo di polizia
FAO: Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura
FRA: Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea
FREMP: Gruppo di lavoro sui diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone del Consiglio dell'Unione Europea
FRONTEX: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea
ICCPR: Patto internazionale sui diritti civili e politici
ICERD: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
ICESCR: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
ICRMW: Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie
INDIMI: Istituto nazionale per i diritti dei minori
MGF: Mutilazioni genitali femminili
MIUR: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
NATO: Organizzazione del trattato del nord atlantico
ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE
OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
OIL: Organizzazione internazionale del lavoro
OIM: Organizzazione mondiale per le migrazioni
OMS: Organizzazione mondiale per la sanità
ONG: Organizzazioni non-governative
OPCAT: Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura
OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
PE: Parlamento europeo
PESC: Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea
PESD: Politica europea di sicurezza e difesa
SAR: Zona di ricerca e soccorso
SIOI: Società italiana per l'organizzazione internazionale
SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
TUE: Trattato sull'Unione Europea
UE: Unione Europea
UN-HABITAT: Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani
UNACLA: Comitato consultivo delle Nazioni Unite per le autorità locali
UNAR: Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica
UNDEF: Fondo delle Nazioni Unite per la democrazia
UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
UNEP: Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNFPA: Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione
UNHCR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNRWA: Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi
UPR: Esame periodico universale

L'Italia e i diritti umani nel 2012: un anno di sofferenza per i diritti economici, sociali e culturali

La disoccupazione in Italia è al 10,7%. Per il 9,9% interessa gli uomini, per l'11,9% le donne. Il tasso di disoccupazione giovanile (19-24 anni) è del 35,3%. Nel 2011 le famiglie in condizioni di povertà relativa risultano essere l'11,1%, per un totale di 8,2 milioni di individui: il 13,6% della popolazione residente. La povertà assoluta colpisce il 5,2% delle famiglie, per un totale di 3,4 milioni di persone. La soglia di povertà relativa, per una famiglia di due componenti, è pari a 1.011,03 euro (dati ISTAT del dicembre 2012).

Bastano questi dati per consegnare l'immagine di un Paese in cui numerosi diritti fondamentali della persona, dal diritto alla vita al diritto al lavoro, dal diritto alla salute al diritto all'assistenza in caso di necessità, sono in grave sofferenza.

Il perdurare della crisi economica internazionale, con conseguenti estese e reiterate violazioni dei diritti umani in molte parti del mondo, ha indotto il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, organo indipendente preposto a monitorare l'implementazione dell'omonimo Patto internazionale del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977, a inviare una formale lettera (16 maggio 2012) agli Stati parte per richiamarli al rispetto dei diritti fondamentali. Dopo avere ricordato che i programmi di austerità, in presenza di crescente deficit di bilancio, inducono molti Stati a prendere decisioni che hanno spesso dolorosi effetti, specialmente quando le misure di austerità sono adottate in situazione di recessione, il Comitato sottolinea che gli Stati «devono sempre evitare atti che possono portare al diniego o alla violazione dei diritti economici, sociali e culturali» aprendo così alla «insicurezza sociale e alla instabilità politica». La lettera fa esplicito richiamo al principio secondo cui tutti i diritti umani – civili, politici, economici, sociali, culturali – sono indivisibili, interdipendenti e interrelati, che in sostanza significa che la violazione degli uni comporta la messa in sofferenza degli altri. Il Comitato sottolinea che gli Stati hanno l'obbligo, ai sensi del citato Patto internazionale, di «rispettare, proteggere e realizzare» i diritti economici, sociali e culturali mediante «leggi e politiche nazionali» che impieghino «il massimo delle risorse disponibili» allo scopo di conseguire «progressivi miglioramenti nell'accesso generale a essenziali beni e servizi quali la sanità, l'educazione, l'alloggio, la sicurezza sociale e la vita culturale». Nella lettera si accenna anche a come deve essere interpretato quanto dispone il primo comma dell'articolo 2 del citato Patto internazionale: «Ciascuno degli Stati parte si impegna a operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto».

In particolare in tema di diritto al lavoro, il Comitato fa implicito riferimento al proprio *General Comment* (n. 18, 24 novembre 2005) sull'articolo 6 del Patto internazionale, che riconosce appunto il diritto al lavoro, per chiarire che siamo in presenza di precisi obblighi giuridici e che l'avverbio «progressivamente» non può essere interpretato come sinonimo di «eventualmente». Gli Stati devono adottare misure positive e politiche che attestino della volontà di adempiere a precisi obblighi. Per esempio, l'ordinamento nazionale deve riconoscere il lavoro come diritto umano fondamentale e le correlate politiche devono avere come fine la piena occupazione «in vista di stimolare la crescita economica e lo sviluppo, aumentare gli standard di vita, rispondere alle esigenze della manodopera, superare la disoccupazione e la sottoccupazione, stabilire un meccanismo di compensazione in caso di perdita del lavoro». Dopo avere ribadito che il lavoro è un diritto della persona, non un mero principio filosofico, il Comitato sottolinea che questo diritto umano ha una duplice dimensione, individuale e collettiva, nel senso che «contribuisce allo stesso tempo alla sussistenza dell'individuo e della sua famiglia e, nella misura in cui il lavoro è liberamente scelto o accettato, al suo sviluppo e riconoscimento nella comunità d'appartenenza».

Ai sensi del vigente diritto internazionale, lo Stato è dunque obbligato a tutelare i diritti economici e sociali parimenti a quelli civili e politici, in particolare adottando una «strategia nazionale» basata sui principi dei diritti umani, che tra l'altro tenga conto della «fondamentale importanza dello strumento della negoziazione collettiva nella formulazione delle politiche per l'occupazione». Tra le «misure appropriate» devono esserci quelle intese a «garantire che il settore privato così come quello pubblico riflettano la consapevolezza del diritto al lavoro nelle rispettive attività». In tema di obblighi, il Comitato opera una distinzione tra incapacità e non volontà degli Stati, tra violazioni attraverso azioni dirette (per esempio, sul piano normativo, abrogando norme che riconoscono il lavoro come diritto fondamentale) e violazioni tramite la mancata adozione di misure adeguate per promuovere l'occupazione, insomma tra atti di commissione e atti di omissione.

Dal canto suo, l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Navanethem Pillay, ha recentemente ammonito che «il diritto al lavoro è un diritto umano fondamentale che è inseparabile dalla dignità umana». Non è un'affermazione retorica. La disoccupazione impedisce la piena realizzazione della persona, toglie senso all'etica della vocazione, chiude orizzonti di liberazione e promozione della dignità umana, mina in radice i processi educativi e formativi. Certa dottrina giuridica, imbevuta di stantìo positivismo, continua a distinguere tra precettività e programmaticità dei diritti, ascrivendo alla prima area i diritti civili e politici e relegando alla seconda i diritti economici e sociali. Il diritto internazionale dei diritti umani non dà spazio a questa illogica, arbitraria e inumana discriminazione che inficia la verità ontologica dell'integrità dell'essere umano fatto di materia e di spirito, di corpo, intelletto e volontà, una discriminazione che, in sostanza, squarta in due l'essere umano.

I diritti sociali ed economici sono dunque altrettanto fondamentali dei diritti civili e politici. Fa parte del buon governo l'impegno a tradurre i corrispettivi obblighi di tutela in altrettanti punti di un'organica agenda politica, avendo in mente che per la realizzazione dei diritti economici e sociali occorrono più mezzi e risorse materiali che per quelli civili e politici, e che sono quindi necessarie anche riforme strutturali e molta cooperazione internazionale.

La *civiltà del diritto* entra nella sua pienezza quando, riconoscendo a tutti i diritti che ineriscono alla dignità umana, si incontra e si coniuga con la *civiltà del lavoro*, obbligando i Governi e gli attori dell'economia ad affrontare le sfide del «mercato» con la bussola dei diritti della persona.
Stimoli a considerare la fondamentalità dei diritti economici e sociali vengono anche dal sistema dell'Unione Europea. Nel Preambolo del Trattato di Lisbona si afferma l'attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea del 1961 e si fa riferimento alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Significativamente, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 2000, resa pienamente vincolante dal suddetto Trattato, contiene sia i diritti civili e politici sia i diritti economici, sociali e culturali, che in recenti documenti le istituzioni europee dichiarano con forza di considerare interdipendenti e indivisibili. La strategia «Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» invita a riflettere su ciò che comporta, in termini di sviluppo umano e di giustizia sociale, quanto dispone il Trattato di Lisbona per «un'economia sociale di mercato che mira alla piena occupazione e al progresso sociale». Il senso che se ne ricava è che l'«Europa sociale» è un obbligo giuridico e politico, non un *optional* ideologico.
L'*Annuario italiano dei diritti umani 2013* va letto nella consapevolezza che l'intero spazio vitale dei diritti umani sta soffrendo perché sono in accentuata sofferenza i diritti sociali ed economici. Per esempio, in Italia indicatori significativi, oltre quelli già segnalati, sono la sostanziale riduzione del Fondo nazionale delle politiche sociali – passato dai 929 milioni di euro nel 2008 ai 435 milioni del 2010, fino ai 300 milioni per il 2013 – e il ridimensionamento dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR). I tagli della spesa pubblica spiegano, almeno in parte, l'ulteriore, ennesimo rinvio della legge istitutiva della Commissione nazionale dei diritti umani, nonostante l'impegno ad approvarla assunto dall'Italia al momento di candidarsi a far parte, per la seconda volta, del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Alla mancanza della Commissione si accompagna quella del Difensore civico nazionale. Senza queste strutture apicali, lo sviluppo di un organico sistema nazionale dei diritti umani risulta pregiudicato, nonostante la rete sub-nazionale dei Difensori civici regionali e territoriali e i dipartimenti e gli uffici diritti umani-pace-cooperazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni.
Sempre al negativo, nell'anno 2012 si segnalano la mancata adozione di una legge che preveda esplicitamente il reato di tortura; il mancato deposito degli strumenti di ratifica delle due Convenzioni sulla corruzione, con la conseguente paradossale situazione che vede l'Italia, pur non essendo ancora formalmente parte delle suddette Convenzioni, soggetta allo stretto monitoraggio da parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO); il persistente rifiuto di accettare l'art. 25 della Carta sociale europea riveduta, nonché di consentire che le ONG nazionali possano presentare reclami al Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR). Da ricordare inoltre la bruciante sentenza di condanna dell'Italia comminata dalla Corte europea dei diritti umani per i respingimenti in mare verso la Libia (caso *Hirsi Jamaa*).
C'è tuttavia qualche dato positivo da segnalare. Nel campo dei diritti dei minori d'età, l'Italia ha ratificato con legge 172/2012 la Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa (CoE) sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento

e l'abuso sessuale e ha adottato la legge 219/2012 che pone fine alle differenze in tema di riconoscimento di figli naturali nati fuori dal matrimonio. L'Italia ha inoltre adottato la legge in materia di cooperazione con la Corte penale internazionale (CPI) e la legge che autorizza la ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione internazionale contro la tortura (OPCAT). Da segnalare anche l'avvenuta firma della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Di particolare rilievo, etico e politico, oltre che giuridico, è la formale rinuncia alla politica dei respingimenti presentata dal Governo italiano al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Significativa è stata l'attività della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, presieduta dal Senatore Pietro Marcenaro, che nel corso del 2012, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e sui meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, ha condotto 41 audizioni di rappresentanti di associazioni, organizzazioni, istituzioni, nonché di singole personalità, attive in materia e ha pubblicato il volume *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik* e il *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*. Il ruolo svolto dalla Commissione per la firma e la ratifica delle convenzioni sopra richiamate è stato decisivo.

Il rapido bilancio appena tratteggiato non è un esercizio privo di significato pratico. Nel 2014, infatti, l'Italia si sottoporrà per la seconda volta all'Esame periodico universale (UPR) in seno al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Non c'è molto tempo per lavare i panni sporchi in casa propria, prima che ciò avvenga in sede pubblica mondiale.

Anche in vista di questo importante appuntamento, è auspicabile che il presente Annuario, oltre a fornire informazioni puntuali e aggiornate a tutti i suoi lettori, possa servire anche a stimolare le pertinenti istituzioni governative ad adempiere sollecitamente agli obblighi assunti in sede internazionale, in particolare dotando il Paese di un organico sistema di verifica, garanzia e promozione dei diritti umani. Utili indicazioni in questo senso sono venute dalla positiva accoglienza registrata a livello internazionale dell'edizione in inglese dell'Annuario, pubblicata da Peter Lang International Academic Publishers, con il titolo *Italian Yearbook of Human Rights*. Le pagine seguenti contengono più specifiche segnalazioni e valutazioni relativamente a questioni che il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario ritiene di particolare rilievo ai fini del miglioramento della posizione dell'Italia in ambito internazionale e interno, e che concorrono a configurare la nuova Agenda italiana dei diritti umani.

1. Avanzamenti legislativi e fragilità istituzionali: il piano normativo e infrastrutturale dei diritti umani in Italia

Processi di ratifica completati e in corso

Nel corso del 2012, il Parlamento italiano ha adottato quattro leggi di ratifica ed esecuzione per altrettanti strumenti giuridici *in re* diritti umani: il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite (OPCAT, l.

9 novembre 2012, n. 195), la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (Convenzione di Lanzarote, l. 1 ottobre 2012, n. 172), la Convenzione penale e la Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (l. 28 giugno 2012, n. 110 e l. 28 giugno 2012, n. 112). Il deposito dello strumento di ratifica dell'OPCAT è avvenuto, come anticipato *supra*, in data 4 aprile 2013; quello della Convenzione di Lanzarote il 3 gennaio 2013: non sono pertanto presenti riferimenti a questi sviluppi nelle quattro Parti dell'Annuario. Per quanto concerne, al contrario, i due strumenti giuridici in materia di corruzione non risulta alcuna iniziativa per il deposito dei rispettivi strumenti di ratifica presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa. Le disposizioni in esso contenute non risultano quindi ancora vincolanti per l'Italia sul piano internazionale. Lo stesso vale tuttora per il deposito dell'atto di ratifica della Convenzione di Oviedo su diritti umani e biomedicina e del suo Protocollo facoltativo sul trapianto di organi e tessuti (legge di ratifica: l. 145/2001, v. *Annuario 2012*, p. XXX).
Inoltre, nel 2012 le autorità italiane hanno firmato il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta della violenza contro le donne e della violenza domestica (entrambi non entrati in vigore), ma non hanno ancora provveduto all'adozione delle rispettive leggi di ratifica ed esecuzione.
A gennaio 2013, il Comitato europeo dei diritti sociali ha adottato le *Conclusioni 2012* sull'Italia, relative al gruppo di disposizioni sul tema «occupazione, formazione e pari opportunità», elaborando 13 conclusioni di conformità, 4 di non conformità e 2 richieste di informazioni più approfondite con riferimento a 19 delle 20 disposizioni comprese in questo gruppo di articoli. Tale gruppo infatti comprende anche l'art. 25 ESC-R, unica disposizione della Carta sociale europea riveduta non ancora accettata dall'Italia, che prevede il riconoscimento del diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro. Se neppure quest'anno, quindi, il Comitato ha avuto la facoltà di analizzare la situazione italiana con riferimento all'articolo in questione (la prossima occasione si presenterà fra quattro anni, secondo il calendario di monitoraggio per gruppi tematici seguito dall'ECSR), le autorità non hanno nemmeno presentato a tale organismo il I rapporto sulle disposizioni non accettate della Carta sociale europea riveduta, da preparare entro cinque anni dalla ratifica della Carta, come richiesto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Inoltre, allo scopo di rafforzare la partecipazione attiva dei partner sociali e delle ONG al miglioramento della concreta attuazione dei diritti sociali in Italia, il Governo dovrebbe provvedere a estendere il diritto di presentare un reclamo collettivo all'ECSR anche alle organizzazioni di società civile nazionali, come previsto dall'art. 2 del Protocollo alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo del 1995 (ratificato dall'Italia nel 1997).

Carenze della legislazione: tortura, diffamazione e integrazione della popolazione immigrata

Un intervento a livello normativo richiesto all'Italia da più istanze internazionali riguarda l'introduzione del *reato di tortura*, fattispecie penale non ancora prevista

nell'ordinamento italiano e per questo difficilmente perseguibile se non attraverso una combinazione di altri reati meno gravi. Le autorità italiane inoltre non hanno ancora dato impulso alla pubblicazione del rapporto relativo alla penultima visita compiuta in Italia nel giugno del 2010 dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (si attende anche la pubblicazione del rapporto sull'ultima visita, avvenuta nel maggio del 2012). Considerato che il Comitato assolve una funzione di tipo preventivo, volta primariamente a sostenere gli Stati nei loro sforzi per garantire il miglioramento delle condizioni delle persone private della libertà, appare quanto mai importante per lo stato di salute dei diritti umani in Italia che questi rapporti siano resi pubblici e fatti circolare ampiamente.
Tra le altre materie oggetto di attenzione internazionale nel 2012 che richiederebbero un intervento a livello normativo, particolare interesse riveste la disciplina italiana concernente il *reato di diffamazione* e, nello specifico, le disposizioni del codice penale che prevedono una pena detentiva fino a tre anni per i giornalisti o gli editori colpevoli di tale illecito nella sua forma aggravata. Secondo il Rappresentante OSCE sulla libertà dei media infatti, una normativa che prevede la reclusione per i reati a mezzo stampa non solo si pone in contrasto con gli standard democratici applicabili nell'area OSCE, ma produce anche un effetto negativo sull'intera comunità dei media e sulla libertà di stampa (v. Parte III, 4.3). In questo senso, da rilevare come il Senato, il 26 novembre 2012, abbia approvato l'emendamento al progetto di legge che dovrebbe escludere la pena della reclusione per il reato di diffamazione aggravata.
Infine, in tema di iniziative legislative volte a favorire l'integrazione della popolazione straniera, l'Italia mantiene la dichiarazione che esclude l'applicabilità del capitolo C della Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri nella vita pubblica e locale, scegliendo quindi di non introdurre alcuna forma di partecipazione politica per gli immigrati non-UE residenti nel Paese da un certo numero di anni. Nessuno sviluppo concreto si è avuto nemmeno in tema di riforma della legislazione sulla cittadinanza per favorire l'estensione della cittadinanza italiana ai figli di immigrati nati o scolarizzati in Italia.

La legislazione regionale

Con riferimento, infine, alle leggi adottate a livello di Regioni e di Province autonome appare particolarmente rilevante, alla luce degli effetti della crisi economica, l'elevato numero di strumenti normativi approvati in relazione ai temi della solidarietà, della promozione sociale e dell'assistenza alle famiglie (22), più del doppio rispetto all'anno precedente (10). Tendenza opposta invece si rileva per le leggi regionali su Difensori civici e Garanti dell'infanzia (2, erano state 6 nel 2011). Tra gli altri temi rilevanti con riferimento ai diritti umani, sono state adottate 10 leggi su pari opportunità e genere (10 nel 2011), 12 sui diritti delle persone con disabilità (7 nel 2011), 11 sui diritti dei lavoratori (6 nel 2011). In materia di «pace, diritti umani, cooperazione e commercio equo e solidale» è stato adottato il medesimo numero di leggi dell'anno precedente (6). Non sono stati invece adottati strumenti normativi sul tema delle migrazioni (una legge in materia era stata adottata nel 2011), mentre 3 leggi adottate nel 2012 da Province autonome e Regioni hanno riguardato il campo delle minoranze linguistiche (nessuna censita nel 2011).

Macro-lacune infrastrutturali: Commissione nazionale e Difensore civico nazionale

Nessuna delle istituzioni nazionali per i diritti umani indicate come prioritarie nella «Agenda italiana dei diritti umani» proposta nell'*Annuario 2012* è stata creata nell'arco temporale di riferimento.
La priorità per l'Italia in quest'ambito è rappresentata dalla Commissione nazionale dei diritti umani, la quale sarà chiamata ad assumere anche la funzione di meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, come previsto dall'art. 3 comma 3 della l. 195/2012 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite). Il disegno di legge sull'istituzione di una «Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani», approvato in prima lettura dal Senato il 20 luglio 2011, dopo un lungo iter alla Camera dei Deputati, non è stato approvato dalla I Commissione affari costituzionali ed è quindi rimasto allo stadio di progetto di legge.
In materia di difesa civica, se da un lato non si sono riscontrate iniziative legislative per l'istituzione di un Difensore civico a livello nazionale, gli Ombudsman di Regioni e Province autonome (14 quelli nominati), i Difensori civici provinciali (anche in questo caso 14) e territoriali (8), con il supporto del Coordinamento nazionale dei Difensori civici e dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman, hanno continuato a svolgere la propria azione di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di promozione e diffusione della cultura della difesa civica in Italia.

2. Implementazione di obblighi e impegni internazionali: convergenze e resistenze

Recepimento del diritto dell'UE e adattamento ai trattati internazionali

L'attuazione degli impegni internazionali derivanti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione Europea, rappresenta una cruciale dimensione dell'azione dello Stato per la garanzia dei diritti umani universalmente riconosciuti.
La l. 24 dicembre 2012, n. 234 ha introdotto una riforma organica della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e al recepimento del diritto e delle politiche dell'Unione Europea. La legge costituisce uno sviluppo positivo, seppur ancora tutto da sperimentare, che potrà migliorare la capacità dell'Italia di recepire tempestivamente le direttive dell'UE, comprese quelle in materia di diritti umani, nonché di dare pronta esecuzione alla sentenze della Corte di giustizia dell'UE (v. Parte I, 1.4.2).
Tra gli impegni internazionali da ottemperare, rimane prioritario il completamento del processo normativo di adattamento allo Statuto della Corte penale internazionale. Difatti, se con la l. 20 dicembre 2012, n. 237, il Parlamento ha disciplinato il versante procedurale della cooperazione tra l'Italia e la CPI, resta da affrontare la questione dell'adeguamento dell'ordinamento interno sotto il versante del diritto penale sostanziale.

Recepimento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani ed esecuzione delle sue sentenze

Una componente importante del grado di attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani di un Paese è data dalla sua capacità di adeguarsi agli standard internazionali per come questi vengono intesi e applicati dalla giurisprudenza delle corti internazionali tra cui, *in primis* per l'Italia, la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) e la Corte di giustizia dell'UE (CGE). La percezione di questo scarto è tuttavia avvertita in modo sempre più acuto dagli operatori del diritto e qualche volta è oggetto di iniziative giudiziarie che si prefiggono esplicitamente di mettere le nostre corti a confronto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo promuovendo «casi pilota» destinati a segnare l'evoluzione della giurisprudenza nazionale. La dialettica che così si instaura – in materia di fecondazione assistita, matrimonio omosessuale, diritti degli immigrati, divieto di tortura e in vari altri settori – rappresenta un prezioso contributo allo sviluppo del diritto secondo una visione pluralistica e attenta alla dimensione internazionale.
Pur riconoscendo che, a causa della continua evoluzione della giurisprudenza della CtEDU, la perfetta conformità con gli standard europei non possa mai essere un obiettivo realizzabile compiutamente, le divergenze tra la prassi della Corte di Strasburgo e l'ordinamento italiano nel suo complesso relativamente ad alcune specifiche questioni continuano a rappresentare un motivo di preoccupazione.
Particolarmente preoccupanti, in quanto collegati alla violazione di una norma imperativa di diritto internazionale quale il divieto di tortura e di altri trattamenti inumani o degradanti, sancito dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), sono i casi in cui le autorità italiane non hanno ottemperato alle misure provvisorie decise dalla Corte di Strasburgo in connessione a procedure di espulsione di stranieri verso Paesi dove tali pratiche sono ampiamente documentate. A questi comportamenti, si è aggiunta, a partire dal 2009, la nota prassi di intercettazione in mare e respingimento verso i Paesi del Nordafrica di migranti irregolari, in violazione degli standard internazionali in materia di diritti umani (cosiddette «operazioni di *push-back*»). Un caso di questo tipo è quello messo in luce dalla già citata sentenza *Hirsi Jamaa*; ma tale prassi è stata criticata in numerose raccomandazioni presentate nel 2011 dagli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa.
A questo proposito, ha rappresentato un importante elemento di discontinuità con tale prassi la presentazione nel 2012 di una comunicazione formale al Comitato dei Ministri del CoE, nella quale il Governo italiano ha dichiarato che i respingimenti collettivi in mare non fanno parte della politica italiana in materia di migranti irregolari.
Nonostante questo positivo sviluppo, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha tuttavia messo in luce come anche nel corso del 2012 siano stati riportati casi di potenziali richiedenti asilo arrivati in modo irregolare in Italia via mare o attraverso i valichi di frontiera i quali, a causa dell'esecuzione immediata di procedure di «riammissione», non hanno potuto presentare domanda di protezione internazionale.
Un altro ambito relativamente al quale l'Italia non si è pienamente adeguata agli standard europei riguarda l'uso della forza letale da parte di agenti di polizia. Contrariamente alle indicazioni della CtEDU nel caso *Alikaj* rispetto all'obbligo,

derivante dall'art. 2 CEDU, di disciplinare in maniera precisa l'uso delle armi da parte delle forze dell'ordine, in conformità con le *UN Basic Rules on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, nell'ordinamento italiano la regolamentazione in materia non risulta adeguata.
Una certa difformità di approccio tra la prassi della CtEDU e la normativa italiana si riscontra anche con riferimento al regime dell'immunità parlamentare, così come messo in luce dalla giurisprudenza *De Jorio* e dai suoi seguiti. Nel 2012 nessun intervento legislativo è stato introdotto allo scopo di rivedere il bilanciamento tra gli effetti applicativi dell'art. 68 Cost. in tema di immunità parlamentare e il diritto di accesso a un tribunale del cittadino che si ritiene leso dalle espressioni di un membro del Parlamento.
Da rilevare inoltre come, in tema di leggi retroattive che interferiscono con il prevedibile andamento di una procedura già avviata, anche nel 2012 la Corte costituzionale abbia confermato la legittimità costituzionale di alcuni interventi legislativi peggiorativi rispetto al diritto vivente operati attraverso leggi di interpretazione autentica, secondo una modalità che non appare pienamente compatibile con l'art. 6 CEDU, alla luce della giurisprudenza *Agrati e al.* e *Maggio e al.*
Sempre con riferimento agli standard della Corte di Strasburgo in materia di giusto processo, prioritaria rimane per l'Italia l'adozione di un piano organico per la giustizia, al fine di porre rimedio alla questione dell'eccessiva durata dei procedimenti, deficit strutturale che nel corso degli anni è costato all'Italia ripetute condanne in sede europea. Su questo tema si è concentrata anche la recente visita, nel maggio del 2012, del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa che ha raccomandato, tra l'altro, un ripensamento complessivo del sistema giudiziario e procedurale italiano, possibile solo mediante un cambiamento della cultura giuridica, attraverso uno sforzo concertato di tutti gli attori coinvolti (Ministero della giustizia, Magistratura e avvocati). Sfasature tra l'orientamento promosso dalla CtEDU e quello italiano si continuano a riscontrare anche in tema di riparazioni per la durata irragionevole dei processi, sia in relazione alla durata eccessiva di questi stessi procedimenti sia in merito alla determinazione del periodo e della misura dell'indennizzo da liquidare. A quest'ultimo proposito, le modifiche introdotte alla legge Pinto nel 2012 allo scopo di snellire questa speciale procedura non solo non sembrano aver posto rimedio alle già ricordate difformità di orientamento, ma anzi presentano ulteriori profili di incompatibilità con la giurisprudenza CtEDU.

3. Adozione e implementazione di *policies* per i diritti umani: problemi antichi e risorse scarse

Parità di genere e violenza nei confronti della donna

Oltre a legiferare e predisporre apparati istituzionali idonei a tutelare e promuovere i diritti umani, gli Stati devono anche elaborare e realizzare politiche efficaci per dare concretezza ed esigibilità ai diritti riconosciuti. Tra le *policies* prioritarie in questo campo, spicca quella per un'effettiva parità tra uomini e donne in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata. Tra le dimensioni da considerare, spiccano il rafforzamento della rappresentanza delle donne nei più alti ruoli decisionali de-

gli organismi politici, incluso il Parlamento e i consigli regionali, e della pubblica amministrazione, incluso il servizio diplomatico, nonché nel settore privato. Nonostante le numerose disposizioni normative esistenti (la più recente è la legge 215/2012 recante misure per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali), il divario di genere in termini di rappresentanza in Italia, in tutti i settori, rimane ampio. Secondo i dati della Commissione europea riferiti al 2011, la percentuale di donne nei più alti ruoli decisionali a livello ministeriale è del 25%; del 12% nei consigli regionali; del 21% in Parlamento; nel settore privato, la percentuale di donne che siedono tra i membri dei consigli di amministrazione delle più grandi imprese quotate in borsa arriva solo al 6%, mentre tra i dirigenti di impresa solo il 35% è donna. Un secondo aspetto da considerare, essenziale anche per lo sviluppo del Paese, è la promozione di un'effettiva parità di genere nel campo dell'occupazione. Nonostante l'Italia abbia pienamente recepito nel proprio ordinamento il principio della parità di trattamento tra uomo e donna in materia di occupazione e condizioni di lavoro, il mercato di lavoro italiano si presenta sfavorevole alla donna sotto numerosi aspetti. In primo luogo, i dati relativi al gap occupazionale tra uomini e donne in Italia (lavora solamente il 49,9% delle donne rispetto al 72,8% degli uomini, a fronte di un livello di istruzione delle donne superiore) dimostrano che le condizioni di accesso al lavoro per la donna sono generalmente meno favorevoli. Altro fattore che contribuisce a ostacolare la piena partecipazione della donna nel mercato del lavoro è dato dal fatto che in Italia le funzioni familiari di cura sono quasi esclusivamente a carico della donna (in presenza di figli il tasso di occupazione della donna scende in media dell'8% mentre quello dell'uomo cresce del 12%). Le misure per conciliare tempo dedicato alla famiglia e tempo dedicato al lavoro sono spesso insufficienti: il 18% delle donne in Italia deve abbandonare il lavoro o ripiegare su un lavoro part-time per l'assenza di servizi a supporto dell'infanzia o alla cura di persone non-autosufficienti. Il concetto di produttività e le connesse possibilità di progressione di carriera sono ancora fortemente collegati al numero di ore lavorate piuttosto che al reale contributo del lavoratore: lavora part-time quasi il 30% delle donne, a fronte del 5,5% degli uomini, e la scarsa valorizzazione riservata al part-time concorre a ridurre la percentuale di donne in posizioni di responsabilità. Sebbene la stima percentuale del divario salariale uomo-donna per lavoro di egual valore cambi molto a seconda della fonte (i dati EUROSTAT evidenziano un gap del 5,5%, mentre il CNEL rileva una differenza oscillante tra il 10 e il 18%), il fenomeno della diseguaglianza di genere in relazione alle condizioni retributive desta una certa attenzione.

Intimamente connessa al tema della parità di genere è la questione della violenza contro le donne, specialmente nell'ambito familiare. Affrontare il fenomeno richiederebbe all'Italia, secondo numerose istanze internazionali, l'adozione di iniziative istituzionali, politiche e amministrative idonee non solo a combattere il fenomeno nei suoi aspetti criminali, ma anche a combatterne le cause e rafforzare i servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza. La protezione effettiva delle vittime, utilizzando anche la recente normativa in materia, è una dimensione cruciale delle politiche anti-violenza, così come rafforzare i centri anti-violenza e potenziare il lavoro multi-agenzia anche in chiave preventiva (v. Parte III, 1.2.3). Tra gli sviluppi positivi in quest'ambito nel 2012, si segnala la prima riunione di

insediamento del Comitato di monitoraggio del Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking* (27 novembre 2012).

Sovraffollamento carcerario

Come nel 2011, anche nel 2012 una parte significativa dell'attività di indirizzo, di controllo e conoscitiva del Parlamento italiano in materia diritti umani è stata incentrata sui gravi aspetti di criticità che caratterizzano la condizione carceraria, con particolare riferimento al problema (oramai strutturale) del sovraffollamento. Secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al 31 dicembre 2012 i detenuti in Italia sono 65.701 (di cui 2.804 donne, il 4,3% della popolazione carceraria), mentre la capienza regolamentare dei 206 istituti di pena è di 47.040 posti. Il tasso di affollamento, dunque, è del 139,7% (circa 140 detenuti ogni 100 posti). Tra i 27 Paesi membri dell'UE, soltanto la Grecia ha una tasso di affollamento maggiore (152 detenuti ogni 100 posti).
La questione del sovraffollamento è centrale quando si parla di diritti delle persone all'interno dei luoghi di detenzione, poiché essa può comportare oggettivamente situazioni di trattamento inumano o degradante. Secondo gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, infatti, ogni detenuto deve avere a disposizione 4 metri quadrati in cella multipla e 7 metri quadrati in cella singola, mentre se ha a disposizione meno di 3 metri quadrati, si è in presenza di una situazione incompatibile con l'obbligo di prevenire la tortura e i trattamenti inumani. La Corte europea dei diritti umani ha inoltre ritenuto che lo spazio detentivo minimo vada determinato sulla base di una pluralità di fattori quali, tra gli altri, la possibilità di accesso all'aria aperta e le condizioni mentali e fisiche del detenuto (nel 2012 in Italia si sono verificati 56 suicidi in carcere). L'Italia, a causa del sovraffollamento carcerario, è già stata condannata dalla Corte per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani nel 2009 (caso *Sulejmanovic*) e nel 2013 (caso *Torreggiani*, di cui si tratterà nel prossimo Annuario).

Condizione di rom e sinti

Con riferimento alla situazione della comunità rom in Italia è stata già sottolineata l'adozione, nel febbraio del 2012, della *Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti*, richiesta dalla Commissione europea, la quale costituisce una risposta a numerose raccomandazioni di diversi organismi di monitoraggio a livello internazionale. La Strategia è stata elaborata seguendo un approccio inclusivo e partecipativo, secondo quanto raccomandato a livello internazionale, come messo in evidenza dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel corso della sua visita nel maggio 2012 (v. Parte III, 2.6). Preoccupa ora l'effettiva realizzazione del programma e il monitoraggio dello stesso. Infatti, il ridimensionamento generale della spesa pubblica imposto dalla *spending review* ha comportato una contrazione significativa anche dell'organico dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), a cui è stato affidato il ruolo di punto di contatto, implementazione e monitoraggio delle strategie di intervento in materia. Tale ridimensionamento minaccia seriamente il buon funzionamento e l'autonomia dell'Ufficio. A tale riguardo, giova ricordare che l'UNAR ha costi-

tuito, sin dalla sua istituzione nel 2003, una delle strutture più apprezzate a livello internazionale per efficacia d'azione e modalità di approccio alla lotta contro il razzismo e la xenofobia (v., a titolo esemplificativo, *Annuario 2011*, pp. 198-199) e che già le osservazioni presentate nel corso del 2011 da numerosi organismi di monitoraggio, in particolare a livello di Consiglio d'Europa, avevano sostenuto la necessità di aumentare le risorse umane e finanziarie dell'Ufficio, al fine di assicurarne un funzionamento adeguato alle numerose attività a cui esso è preposto (v. *Annuario 2012*, pp. 210-211, 219-220).
Rimanendo in tema di politiche in relazione a rom e sinti, una questione problematica alla quale ha fatto esplicito riferimento anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in una delle sue risoluzioni del 2012 (raccomandazione n. 2003/2012), continua a riguardare la situazione di circa 15.000 rom che vivono in una situazione di «apolidia di fatto», in quanto nati in Italia da genitori fuggiti dalla Iugoslavia prima della sua dissoluzione e mai ritornati alla loro terra di origine per acquisire la nuova cittadinanza. La recente volontà di istituire un gruppo di lavoro tra autorità italiane, organismi internazionali indipendenti e rappresentanti delle comunità coinvolte è stato salutato in modo positivo dagli organismi di controllo interessati. Tuttavia, come per il resto delle misure previste dalla Strategia di inclusione, è necessario che a queste siano assegnate risorse adeguate.

4. Struttura dell'*Annuario 2013*

L'*Annuario italiano dei diritti umani 2013* si propone di restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. L'arco diacronico di riferimento di questa pubblicazione è l'anno solare 2012. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito nelle varie sezioni del volume consente letture trasversali e mirate, che si possono sviluppare anche attraverso la consultazione degli indici analitici. Le informazioni presentate nelle prime tre Parti dell'Annuario provengono da documenti di pubblico dominio, generalmente rintracciabili all'interno delle pagine web ufficiali di ciascun organismo analizzato. Per la Parte IV si sono utilizzate le banche dati delle corti citate (per la giurisprudenza italiana si è fatto uso in particolare della banca-dati «De Iure» di Giuffrè). Tutti i documenti richiamati in questa e nelle precedenti edizioni dell'Annuario (*Annuario 2011* e *Annuario 2012*) sono comunque consultabili anche nella banca dati *online* ospitata sul sito dell'Archivio regionale «Pace Diritti Umani» (www.annuarioitalianodirittiumani.it) gestito dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione del Veneto n. 55 del 1999 «Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà».
Nella *Parte I* dell'Annuario è illustrato lo stato di recepimento delle norme internazionali e regionali nell'ordinamento interno. La rassegna muove dal livello universale (Nazioni Unite, UNESCO, OIL, strumenti multilaterali di diritto umanitario) per giungere a quello regionale, costituito dalla produzione normativa del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, e pervenire quindi a presentare la normativa interna che recepisce gli obblighi internazionali attraverso le leggi statali e regionali e la produzione normativa degli enti locali.

La *Parte II* illustra l'infrastruttura diritti umani presente in Italia ed è articolata in tre capitoli. Il primo riguarda la struttura, le funzioni e le attività degli organismi dello Stato: Parlamento, Governo, potere giudiziario, autorità indipendenti; presenta inoltre le attività delle organizzazioni di società civile e delle istituzioni accademiche che operano a livello nazionale. Il secondo capitolo fa riferimento al livello sub-nazionale dell'ordinamento italiano e ricostruisce la variegata infrastruttura locale e regionale per i diritti umani e le relative strutture di coordinamento nazionale. Il terzo capitolo è dedicato all'infrastruttura pace diritti umani e alle iniziative locali e internazionali sviluppate in materia dalla Regione del Veneto. L'attenzione specifica per tale Regione si spiega in ragione del pionieristico impegno profuso dal Veneto sin dalla l.r. 18/1988, nella promozione della cultura dei diritti umani, della pace e della solidarietà internazionale.
La *Parte III* riguarda la posizione dell'Italia in relazione agli organi e ai meccanismi regionali e internazionali di controllo sull'attuazione dei diritti umani. Viene dato spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche che hanno riguardato l'Italia e le attività di monitoraggio periodico. È messo in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti diplomatici per la promozione dei diritti umani a livello regionale e globale. Questa Parte è articolata in cinque capitoli. Nel primo, la rassegna si concentra sul sistema delle Nazioni Unite soffermandosi sulle attività dell'Assemblea generale, del Consiglio diritti umani, dei Comitati di esperti indipendenti creati dalle convenzioni internazionali sui diritti umani, nonché sull'azione di Agenzie specializzate, Programmi e Fondi. Il secondo capitolo è dedicato al Consiglio d'Europa. Il terzo capitolo si occupa dell'Unione Europea, sia nelle sue politiche interne, sia in quelle attuate nei confronti dei Paesi terzi. Questi due capitoli integrano quanto presentato nella Parte I (in materia di normativa) e nella Parte IV (in materia di giurisprudenza), relativamente all'azione dell'UE e del Consiglio d'Europa nel corso del 2012. Il quarto capitolo riguarda l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e i suoi organismi per la promozione della dimensione umana della sicurezza. Il quinto e ultimo capitolo si occupa del diritto internazionale umanitario e penale in relazione al quale, oltre a fornire aggiornamenti sul grado di adattamento dell'Italia, vengono elencate le missioni internazionali di pace a cui hanno partecipato contingenti italiani nel 2012.
La *Parte IV* presenta infine una selezione della giurisprudenza nazionale e internazionale che ha riguardato l'Italia nel periodo preso in esame. Nei tre capitoli che la compongono, i casi presentati sono suddivisi in base ai temi a cui le diverse pronunce fanno rinvio. I capitoli affrontano rispettivamente la giurisprudenza interna (principalmente della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato), la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, queste ultime con riferimento ai casi direttamente riguardanti l'Italia. Una lettura mirata della giurisprudenza è possibile anche facendo ricorso all'indice della giurisprudenza citata alla fine del volume.

Agenda italiana dei diritti umani 2013: verso l'UPR 2014

Nell'*Annuario 2012*, per la prima volta, il comitato di ricerca e redazione costituito presso il Centro Diritti Umani* dell'Università di Padova ha formulato una «Agenda dei diritti umani». L'Agenda, costruita sulla base dell'analisi delle raccomandazioni ricevute dall'Italia in ambito internazionale e degli aspetti di maggior criticità individuati nello stesso Annuario, si propone quale strumento di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle *policies* per rafforzare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani (l'Agenda 2012 resta consultabile *online* all'indirizzo www.annuarioitalianodirittiumani.it).

Sono soltanto quattro i punti di quell'Agenda che sono stati effettivamente realizzati. Nel 2012, l'Italia ha presentato il V rapporto al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, in ritardo rispetto alla scadenza di giugno 2009, e il I rapporto al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in ritardo da giugno 2011. Il processo di ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite (OPCAT) è stato avviato nel novembre 2012 (adozione delle legge di ratifica ed esecuzione) e completato, con il deposito dello strumento di ratifica, nei primi mesi del 2013. Inoltre, come ricordato sopra, il Governo italiano ha adottato la Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti.

In considerazione di ciò, questi quattro punti non sono più richiamati nell'Agenda per il 2013. Tra i punti rimanenti, al contrario, è opportuno operare una distinzione. Con riferimento ad alcuni temi, sono stati osservati avanzamenti significativi, ma si ritiene necessario un arco diacronico di tempo più ampio per effettuare una considerazione dell'effettiva realizzazione degli impegni dell'Italia in materia. Tali punti sono quindi riformulati sulla base dei più recenti sviluppi e così riproposti nell'Agenda 2013, per consentire una valutazione longitudinale della loro implementazione. Altri temi segnalati nell'Agenda 2012, infine, non sono stati oggetto di alcuna iniziativa da parte delle autorità italiane. Su questi punti il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario ritiene di dover mantenere un'attenzione particolarmente viva e pertanto sono confermati, nella medesima formulazione, all'interno della Agenda 2013.

L'anno 2013, come accennato sopra, sarà un anno cruciale per la credibilità in-

* Con decreto del Magnifico Rettore dell'Università di Padova n. 1060 dell'11 aprile 2013, il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli è stato elevato al rango di Centro di Ateneo, denominato «Centro Diritti Umani».

ternazionale dell'Italia sul fronte del rispetto dei diritti umani. Nel 2014 è infatti previsto il secondo Esame periodico universale dell'Italia davanti al Consiglio dei diritti umani. L'anno che si ha di fronte dovrebbe essere il tempo in cui realizzare almeno i più ineludibili tra gli impegni assunti in materia di standard internazionali sui diritti umani ed elaborare e sperimentare metodi di monitoraggio, valutazione e riforma degli assetti e delle dinamiche che dovrebbero promuovere, attuare e tutelare tali diritti. Si tratta di far convergere l'impegno di organismi pubblici e privati, istituzionali e non-formali, non solo per sottoporre a *revisione* quanto si è fatto e si sta facendo su questi temi, ma soprattutto per elaborare in modo partecipato e coerente una *visione* sul futuro dei diritti umani in Italia. Con questo auspicio si propone l'Agenda 2013.

Agenda italiana dei diritti umani 2013

Piano normativo	1) Ratificare i seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa: a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie b. Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate c. Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali d. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale e. Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani f. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica g. Convenzione europea sulla nazionalità
	2) Depositare gli strumenti di ratifica per i seguenti strumenti normativi per cui il Parlamento ha già approvato le rispettive leggi di ratifica ed esecuzione: a. Convenzione civile sulla corruzione b. Convenzione penale sulla corruzione e Protocollo aggiuntivo c. Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo) d. Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana
	3) Accettare l'art. 25 della Carta sociale europea (riveduta) relativo al diritto dei lavoratori alla tutela dei propri crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro
	4) Ritirare la dichiarazione che esclude l'applicabilità per l'Italia del Capitolo C della Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, e prevedere quindi di introdurre il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni amministrative locali per gli stranieri residenti da un certo numero di anni
	5) Incorporare la circostanza aggravante delle motivazioni di odio nell'art. 61 del codice penale

segue

Piano normativo	6) Incorporare il reato di tortura nella legislazione nazionale
	7) Riconoscere espressamente alle organizzazioni nazionali non-governative rappresentative, dipendenti dalla giurisdizione italiana e specialmente qualificate nelle materie regolamentate dalla Carta sociale europea (riveduta), il diritto di presentare reclami collettivi ai sensi del Protocollo del 1995
	8) Rivedere la legge sulla diffamazione alla luce degli standard OSCE
	9) Rivedere la normativa nazionale sulla corruzione alla luce degli standard del Consiglio d'Europa in materia e delle raccomandazioni del GRECO
Piano infrastrutturale	10) Colmare la macro lacuna strutturale relativa all'assenza di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite
	11) Istituire un meccanismo nazionale preventivo, indipendente e adeguatamente finanziato in materia di tortura (OPCAT), ai sensi della legge 195/2012
	12) Dare espressione apicale alla rete dei Difensori civici regionali, con l'istituzione di un Difensore civico nazionale
	13) Dotare tutti i Ministeri di un ufficio *ad hoc* in materia di diritti umani
	14) Trasformare la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica in una Commissione permanente dei diritti umani, così come stabilito nella mozione n. 13 del 26 giugno 2008
Implementazione di obblighi e impegni internazionali	15) Ottemperare agli impegni volontari specifici, da realizzare a livello nazionale, assunti dall'Italia in occasione delle due candidature all'elezione del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, in particolare: a. completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale b. concludere il processo di elaborazione del Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2013-2015
	16) Presentare i rapporti dovuti agli organi di monitoraggio internazionale, in particolare: a. VI rapporto al Comitato sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (in ritardo da ottobre 2009) b. VI rapporto al Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite (in ritardo da luglio 2011) c. I rapporto sulle disposizioni non accettate della Carta sociale europea (riveduta) al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa
	17) Richiedere al Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa la pubblicazione dei rapporti e dei relativi commenti delle autorità italiane con riferimento alle informazioni raccolte in occasione delle visite del Comitato in Italia nel 2010 e nel 2012
	18) Dare esecuzione alle sentenze dalla Corte europea dei diritti umani e migliorare la capacità di adeguamento agli standard definiti dalla Corte stessa

segue

Implementazione di obblighi e impegni internazionali	19) Affrontare in via prioritaria la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, compresi quelli istituiti per riparare all'eccessiva durata dei primi
	20) Attuare senza ritardi le direttive dell'Unione Europea che riguardano i diritti umani e ottemperare alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea
Adozione di *policies*	21) Svolgere in Parlamento un dibattito annuale sui diritti umani
	22) Adottare i seguenti piani nazionali d'azione, dotandoli di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione: a. piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani b. piano d'azione nazionale relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione
	c. piano d'azione nazionale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità, sulla base dello schema generale predisposto nel 2012 dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità d. programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani e. quarto Piano nazionale di azione e di interventi per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva
	23) Assicurare all'UNAR le risorse umane e finanziarie adeguate per adempiere alle sue funzioni, in particolare quelle preventive, attuative, di verifica e monitoraggio relative alla Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei *caminanti* adottata il 24 febbraio 2012
	24) Portare i livelli di spesa pubblica destinati a varie tipologie di prestazioni sociali (malattia, disabilità, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione sociale) in linea con i livelli medi dei Paesi UE
	25) Affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, attraverso interventi strutturali e meccanismi di deflazione, con l'obiettivo di far coincidere numero di detenuti e numero di posti letto regolamentari
Iniziative in ambiti specifici	
Diritti delle donne	26) Promuovere l'effettiva parità tra uomini e donne in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata, in particolare attraverso l'adozione di politiche e azioni volte a: a. ridurre il divario di rappresentanza delle donne nei più alti ruoli decisionali degli organismi politici, incluso il Parlamento e i Consigli regionali, della pubblica amministrazione, incluso il servizio diplomatico, e del settore privato b. ridurre il divario salariale tra uomini e donne c. favorire un maggiore bilanciamento del carico di lavoro familiare, sia domestico che di cura, tra uomini e donne d. eliminare atteggiamenti stereotipati sui ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia, nella società e nei luoghi di lavoro e. favorire percorsi di integrazione delle donne straniere
	27) Adottare iniziative istituzionali, politiche e amministrative idonee a combattere il fenomeno della violenza contro le donne e rafforzare i servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza, tra cui:

segue

Diritti delle donne	a. superare l'attuale frammentazione legislativa in materia di violenza contro le donne e favorire un utilizzo della normativa vigente più funzionale a garantire la protezione effettiva delle vittime b. completare il quadro delle leggi regionali in materia di violenza contro le donne c. svolgere una verifica sull'andamento delle attività di prevenzione e contrasto della violenza di genere e *stalking* previste dal relativo Piano nazionale d. favorire la crescita dei centri antiviolenza e del lavoro multi-agenzia anche in chiave di prevenzione della violenza e. favorire un'informazione corretta circa le reali caratteristiche e dimensioni del fenomeno della violenza contro la donna con particolare riguardo ai femminicidi
Diritti dei bambini	28) Adottare un provvedimento legislativo generale che sancisca il diritto dei bambini a essere ascoltati nelle corti, negli organismi amministrativi, nelle istituzioni, a scuola e in famiglia in ogni materia che li riguarda direttamente, e istituire, a tal fine, adeguati meccanismi e procedimenti per garantire che la partecipazione dei bambini sia effettiva
	29) Emendare il codice penale al fine di proibire espressamente e criminalizzare il reclutamento e l'impiego di persone minori di 18 anni nel corso di conflitti armati da parte delle forze armate o gruppi armati
	30) Adottare una legislazione che proibisca e criminalizzi la vendita di armi leggere e di piccolo calibro a quei Paesi in cui i bambini sono impiegati nelle forze armate
	31) Modificare la legislazione al fine di proibire le espulsioni di persone minorenni, anche per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, qualora vi siano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio reale di danni irreparabili per il minore
Diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo	32) Affrontare il fenomeno migratorio come un fenomeno strutturale la cui disciplina deve essere demandata a strumenti di natura ordinaria e non emergenziali, legati puramente a un'ottica securitaria
	33) Rispettare il principio di *non-refoulement*, il diritto dei richiedenti asilo a un esame individuale del proprio caso, nonché a un accesso immediato alle procedure di asilo e ad altre forme di protezione nazionale e internazionale
	34) Risolvere la situazione di «apolidia di fatto» di oltre 15.000 rom nati in Italia da genitori provenienti dai territori della ex Iugoslavia, anche attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro composto dai Ministri pertinenti, da rappresentanti dello UNHCR e delle comunità rom come previsto dalla Strategia di inclusione del 2012
	35) Sviluppare un sistema di identificazione più rapido, al fine di limitare il più possibile il periodo di detenzione dei migranti per le procedure di identificazione
	36) Rivedere la legislazione sulla cittadinanza alla luce del principio dello *ius humanitatis*.